

# Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros: implicações no marco jurídico e nas políticas públicas



Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 2017.



Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros: implicações no marco jurídico e nas políticas públicas está publicado sob licença Creative Commons

Atribuição-Compartir

Igual 3.0 IGO [CC-BY-SA 3.0 IGO]

(<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>)

Baseada numa obra em [www.iica.int](http://www.iica.int)

O IICA promove o uso adequado deste material. Solicita-se que seja citado apropriadamente, quando for o caso.

Esta publicação também está disponível em formato eletrônico (PDF) na página institucional: <http://www.iica.int>

Coordenação editorial: Carlos Miranda

Revisão: Ivanilson Guimarães

Diagramação: Ellite Comércio e Serviços Gráficos LTDA

Leiaute da capa: Ellite Comércio e Serviços Gráficos LTDA

Impressão: Ellite Comércio e Serviços Gráficos LTDA

Foto da Capa: Acervo do IICA

Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros: implicações no marco jurídico e nas políticas públicas/Carlos Miranda (Organizador da Série). Brasília. : IICA, 2017 (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v. 22). 484 p.; 23x23 cm.

ISBN 978-92-9248-660-0

1. Desenvolvimento rural 2. Política de desenvolvimento 3. Cooperação internacional 4. Setor público 5. Setor agrícola 6. Regulamentação 7. Legislação 8. Reforma agrária 9. Brasil I. IICA II. UFPe. III. Fundação Joaquim Nabuco IV. UFCG V. CPDA VI. UNILA VII. UFPe. VIII. Título IX. Série

AGRIS  
E50

DEWEY  
338.1881

Brasília, Brasil  
Fevereiro de 2017

## CAPÍTULO III

# O RURAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO BRASIL CONTEMPORÂNEO

### ■ **Catia Grisa**

*Professora da UFRRJ*

### **Karina Kato**

*Professora da UFRRJ*

### **Silvia Aparecida Zimmermann**

*Professora da UNILA*

## 1. Introdução

Este texto insere-se no projeto de pesquisa *Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações sobre as políticas públicas*, fruto da parceria entre o Fórum Permanente de Desenvolvimento Rural Sustentável (Fórum DRS) do Instituto Interamericano para Cooperação na Agricultura (IICA), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) – por meio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e do Núcleo de Estudos Agrários (NEAD) –, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O projeto de pesquisa buscou ampliar a discussão sobre a diversidade e as múltiplas dimensões do meio rural contemporâneo, culminando na construção de uma tipologia atualizada dos espaços rurais, que considera os avanços conceituais da temática da ruralidade e da territorialidade no âmbito da Academia, dos gestores públicos e dos movimentos sociais.

Vários eixos de investigação foram levados a cabo neste projeto, sendo eles: a) Tipologias de ruralidades em agências multilaterais e organismos internacionais selecionados; b) Concepções de ruralidade e políticas públicas na América Latina e na Europa: análise comparativa de países selecionados; c) A singularidade do rural brasileiro: implicações para as tipologias territoriais e a elaboração de políticas públicas; d) Marcos jurídicos das noções de rural e urbano; e) Metodologia e tipologia nos espaços rurais no Brasil; e, f) O rural nas políticas públicas do Brasil contemporâneo (cujo texto é apresentado aqui).

O texto busca explicitar algumas implicações da releitura do meio rural brasileiro, e portanto, do reconhecimento de sua diversidade social, ambiental, cultural e econômica para as políticas públicas de desenvolvimento rural. Dito de outro modo, o documento visa estabelecer uma relação entre as diferentes concepções

contemporâneas de ruralidade identificadas no projeto “*Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas*” e seis políticas públicas selecionadas que incidem sobre o meio rural brasileiro. Procura-se identificar nas concepções e nos instrumentos mobilizados por essas políticas, potencialidades e limites para alcançar a diversidade do meio rural. Ademais, levantam-se algumas reflexões que contribuem para a realização de readequação nos desenhos institucionais das políticas, com o objetivo de promover a equidade de acesso aos habitantes do meio rural, considerando sua pluralidade, especificidades e similaridades.

A realização desta análise fundamenta-se e subsidia-se em reflexões e evidências já realizadas no âmbito do projeto de pesquisa *Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações sobre as políticas públicas* e também se apoia em estudos e avaliações realizados por outros pesquisadores e estudiosos do mundo rural. Por esta razão, antes de adentrarmos na pesquisa, apresentaremos ao leitor, de forma sintética, algumas premissas que foram nosso ponto de partida.

### **a) Nem todo urbano é urbano: problematizando as taxas de urbanização**

As informações do Censo Demográfico de 2010 nos mostram um Brasil urbano. O grau de urbanização do país alcançou o percentual de 84,4% em 2010. Se analisarmos a partir de um enfoque regional, as regiões brasileiras mais urbanizadas são, respectivamente, Sudeste (92,9%), Centro Oeste (88,8%), Sul (84,9%), Norte (73,1%) e Nordeste (73,1%) (IICA, 2012). Adicionalmente, um olhar sobre a trajetória desses indicadores nos revela que a urbanização tem apresentado taxas crescentes ao longo das últimas décadas, o que facilmente levaria qualquer leitor desatento a concluir que estamos caminhando para o “fim do rural” em um futuro relativamente próximo. No entanto,

Esse alto grau de urbanização brasileira não resiste a uma simples observação da realidade, é uma artificialidade visível aos olhos de qualquer sensato cidadão que conheça o país e se dê ao trabalho de verificar os aspectos demográficos e funcionais da grande maioria dos municípios para perceber o quanto ali ainda se preservam as características rurais do Brasil, como baixa densidade demográfica, elevado percentual de pessoas habitando o campo, predominância de paisagens naturais ou cultivadas sobre as paisagens artificializadas (construções e edificações), forte relação com a cultura dos povos do campo (na culinária, música, danças e inclusive no trânsito cuja presença de animais de montaria e tração ainda convive com os automóveis). Some-se a isso o fato que as cidades de pequeno e médio porte têm seu cotidiano marcado pelo intenso relacionamento com as pessoas e atividades do campo (IICA, 2012: 4).

A superestimação urbana está relacionada à metodologia usada pelo IBGE para identificar o urbano e o rural. Essa metodologia vincula-se ao Decreto-lei nº. 311 de 1938 que dispõe sobre a divisão territorial do país. Segundo esta legislação, as sedes municipais e distritais compõem o perímetro urbano, sendo seus limites geográficos atribuições de prefeituras e câmaras municipais a partir de decisões políticas. O rural, por sua vez, fica definido por exclusão, sendo a área que sobra, uma vez definida a área urbana.

Sobre as áreas urbanas, os municípios podem cobrar o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), contribuindo para a arrecadação fiscal do mesmo. Esta cobrança é factível naquelas áreas onde o poder público tenha provido ao menos duas das seguintes infraestruturas: meio-fio ou calçamento, com canalização de

águas pluviais; abastecimento de água; sistema de esgotamento sanitário; rede de iluminação, mesmo sem posteamento para distribuição domiciliar; e, escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do imóvel cadastrado. De acordo com Valadares (2014: 13), se o avanço do perímetro urbano implicasse necessariamente a satisfação das condições exigidas para cobrar o IPTU, chegaríamos ao seguinte paradoxo: “o espaço rural compreende, de início, uma área desprovida de serviços básicos; tais serviços, embora de acesso universal, dependem de execução pela autoridade municipal, a qual, por sua vez, circunscreve sua área de atuação às áreas urbanas; [porém] uma vez que estes serviços são instalados, o espaço rural deixa de ser rural.” Cabe ressaltar que o perímetro urbano pode avançar atendendo a finalidades urbanísticas, mesmo que os serviços citados não sejam instalados, mas, neste caso, as prefeituras não podem cobrar o referido imposto (Valadares, 2014). Mesmo que consideremos que a arrecadação fiscal não seja a principal (muito menos a única) motivação para ampliação de áreas urbanas, ela não pode ser desconsiderada (Medeiros, Quintans e Zimmermann, 2013). Ainda que prevaleçam também interesses relacionados à especulação e à valorização imobiliária, a importância da cobrança do tributo para a gestão das prefeituras não pode ser excluída da exploração do processo de “urbanização” do espaço no Brasil (Valadares, 2014).

Nas áreas rurais, por sua vez, recai o Imposto Territorial Rural (ITR). Seus recursos são destinados à União, com repasse de 50% aos municípios ou há a possibilidade de eles optarem pela arrecadação integral do mesmo. Segundo Medeiros, Quintans e Zimmermann (2013), até o momento coube à União elaborar políticas públicas para as áreas rurais. Ainda que os Planos Diretores sejam instrumentos para o planejamento do conjunto do território, prevalece o enfoque do desenvolvimento urbano ou o viés urbano presente originalmente no Estatuto da Cidade. Dessa perspectiva, olha-se para o rural com o viés da sua urbanização e, portanto, de seu desaparecimento.

As dinâmicas tributárias e imobiliárias, a expansiva criação de municípios no Brasil a partir da constituição de 1988 e o próprio “referencial”<sup>1</sup> de industrialização e urbanização que prevaleceu no desenvolvimento do país desde a década de 1930 geraram distorções não desprezíveis. Assim, por exemplo, uma família que em um Censo apareça como rural pode, no Censo seguinte, constar como urbana, ainda que suas condições de vida e ocupações tenham permanecido inalteradas (Valadares, 2014). Ao residir em áreas consideradas urbanas, toda a população presente neste espaço é considerada urbana, independente das atividades desenvolvidas (inclusive a presença de agricultura) e de seu modo de vida. Essa imprecisão ao se definir o rural permanece até hoje. Recente publicação do jornal Valor Econômico sobre o estado do Mato Grosso do Sul, por exemplo, enaltece o dinamismo econômico que o estado construiu com o setor do agronegócio. Ainda que o estado tenha baixa densidade demográfica (7,24 habitantes por km<sup>2</sup>) e uma grande participação nas exportações nacionais de soja em grão, pasta de madeira e carne bovina, ele apresentou um grau de urbanização de 86% em 2012<sup>2</sup>.

Como observado em Delgado *et al.* (2013a), estas dificuldades censitárias não são exclusivas do Brasil, sendo recorrentes nos países da América Latina e Europa. Segundo os autores, a adoção de classificações

- 1 Referencial é um termo cunhado inicialmente por Jobert e Muller (1987) visando incorporar a dimensão das ideias na construção das políticas públicas. Estes autores compreendem as políticas públicas como processos pelos quais são elaboradas representações que uma sociedade se faz para compreender e agir sobre o real. A elaboração de uma política pública envolve primeiramente a construção de uma representação da realidade social sobre a qual se intervém e é através desta imagem, denominada “referencial de política pública” que os atores interpretam o problema, confrontam possíveis soluções e definem sua ação.
- 2 Valor Econômico, suplemento Valor Estados, intitulado Mato Grosso do Sul: parque industrial cresce com agronegócio forte, abril de 2014.

dicotômicas simplificadas de rural-urbano - por exemplo, “tudo o que não é urbano é rural” - não dá conta das complexas relações e processos que caracterizam os espaços rurais e urbanos e da importância crescente da dinâmica que se estabelece em suas interrelações. Estas dicotomias simplificadoras podem resultar, por exemplo, no conhecimento limitado das populações com características intermediárias, ou seja, aquelas populações que “transitam” entre o rural e o urbano ou também aquelas populações que se encontram no limiar das classificações dicotômicas. Estas populações, contudo, podem constituir grande parte da população dos territórios em muitos países<sup>3</sup>; podem gerar ambigüidades na classificação de territórios cujas características são intermediárias entre o rural e o urbano; podem omitir ou limitar a compreensão da dinâmica dos territórios, das articulações econômicas, sociais e culturais entre rural e urbano, e das características de seu desenvolvimento; e podem produzir sobre-representações ou caricaturas de um espaço em relação ao outro, dependendo dos critérios utilizados, como, por exemplo, a ausência de certas infraestruturas para caracterizar o rural, o que o associa ao atraso.

Visando superar estas limitações censitárias, várias outras propostas de mensuração do rural e do urbano já apareceram no cenário internacional e nacional (Valadares, 2014; Delgado *et al.*, 2013a; 2013b; OCDE, 2010; 1994; Veiga, 2002b). A partir de diferentes metodologias e critérios, todos questionam o grau de urbanização dos países, evidenciam a subestimação do rural e propõem classificações alternativas. Brezzi, Dijkstra e Ruiz (2011), por exemplo, a partir da proposta da OCDE, definem a seguinte classificação para as áreas: predominantemente urbana, intermediária próxima à cidade, intermediária isolada, predominantemente rural próxima à cidade, e predominantemente rural isolada. No Brasil, a proposta de Veiga (2002b) também procurou ultrapassar definições dicotômicas de rural e urbano, classificando os municípios em urbanos, intermediários e rurais. Tal como Veiga, outros autores brasileiros também aceitaram o desafio de construir metodologias diferenciadas de mensuração do rural e do urbano (Valadares, 2014; Blume, 2004). No entanto, tais propostas permaneceram bastante restritas ao espaço acadêmico, com poucas repercussões nos espaços político-institucionais.

Para o documento ora apresentado, estes estudos e reflexões chamam a atenção para o cuidado que devemos ter na análise, uma vez que nem todo urbano “estatístico” pode ser considerado urbano do ponto de vista de suas dinâmicas de desenvolvimento e modos de vida. Ademais é preciso considerar as dinâmicas dos pequenos municípios brasileiros, que muito embora possam apresentar distritos mais urbanizados, guardam estreitas relações com o modo de vida rural. Estes elementos precisam ser considerados pelas políticas públicas, sejam elas setoriais, territoriais ou universais.

### ***b) Nem todo rural é agrícola<sup>4</sup>: a emergência de uma nova ruralidade***

No final dos anos 1990 e início dos anos 2000, novas questões renovaram o debate nos estudos rurais. Pesquisas conduzidas no *Projeto Rurbano: caracterização do Novo Rural Brasileiro 1981/1999*, coordenadas por José Graziano da Silva, observaram que “a produção agrícola passa a ocupar cada vez menos o tempo total de

3 Para ilustrar, citamos a classificação da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que categoriza as regiões em predominantemente urbanas, intermediárias e predominantemente rurais. Conforme esta tipologia, 48,31% da população francesa é considerada como intermediária. Na Espanha, este percentual é de 38,07% (OCDE, 2011).

4 Poderíamos igualmente afirmar que nem todo agrícola é rural. O crescente debate e a expansão das práticas de agricultura urbana corroboram com esta afirmação.

trabalho das famílias rurais e, por conseguinte, a agricultura passa a responder apenas por parte do tempo de ocupação das famílias. (...) observa-se uma crescente importância das atividades e renda não-agrícolas entre as famílias rurais. (...) A expansão das atividades não-agrícolas no meio rural não é exclusividade de uma região específica, mas está disseminada por todo o país.” (Graziano da Silva, Del Grossi e Campanhola, 2002:45). Nestas pesquisas notou-se a expansão de construções rurais com o fim de moradia para famílias urbanas de renda média e alta em chácaras e sítios de lazer (os chamados “neururais”) ou para moradia da população “menos favorecida”; o crescimento da oferta de serviços no meio rural (comércio de mercadorias, restaurantes, serviços auxiliares, prestação de serviços etc.); o desenvolvimento de atividades de turismo e de lazer; e, a forte presença da indústria de transformação e de construção civil (Graziano da Silva, Del Grossi e Campanhola, 2002). Não obstante a permanência da importância das atividades agrícolas, as áreas rurais vêm cada vez mais sendo reconhecidas a partir de uma perspectiva territorial e não setorial.

Além da existência e da expressividade de atividades não agrícolas no meio rural, passou-se a ressaltar a presença da pluriatividade, ou seja, a associação entre rendas agrícolas e não-agrícolas como estratégias de reprodução social das unidades familiares (Schneider, 2003; 1999; Anjos, 2003; Carneiro, 1998a; 1998b). De acordo com estes estudos, a pluriatividade seria uma resposta à crise do modelo fordista e produtivista promovido pela modernização da agricultura (Schneider, 2001; Carneiro, 1998b). O espaço rural, que antes se limitara a cumprir suas funções produtivas agrícolas, ganha novas atribuições e onde se desenvolvem múltiplas atividades produtivas. Ademais, o avanço tecnológico no meio rural diminuiu a demanda de trabalho nas propriedades, conduzindo à emergência da agricultura a tempo parcial e do exercício da pluriatividade, muitas vezes exercida por meio da venda da mão de obra e de outros “bicos”. Schneider (2001) lembra também que este fenômeno pode emergir a partir da dinâmica interna das unidades familiares e de sua relação com o ambiente social e econômico externo.

Do desdobramento dessas discussões e do reconhecimento de Novas Ruralidades na América Latina, também ganhou força nos espaços acadêmicos e político-institucionais a abordagem territorial do desenvolvimento. Contrapondo-se ao “localismo” típico das políticas neoliberais e fruto da acentuação do processo de democratização, essa abordagem buscou definir um espaço mais adequado para a intervenção governamental, sendo este o território (Delgado et al., 2013b). A força dessa concepção reside em fomentar a construção de institucionalidades territoriais mais democráticas para a articulação de atores sociais e de políticas públicas, tendo em vista o desenvolvimento rural dos territórios.

A efervescência desta abordagem partiu de algumas premissas, como: a) o rural não se resume ao agrícola, sendo definido a partir de suas características espaciais, como menor grau de artificialização do ambiente *vis-à-vis* as áreas urbanas, menor densidade populacional e maior peso dos fatores naturais na vida cotidiana; b) a escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento e a escala estadual é muito ampla; c) a necessidade de descentralização das políticas públicas; e, d) o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições, estabelecendo iniciativas voltadas ao desenvolvimento. (Delgado *et al.*, 2013b; Delgado e Leite, 2011). Em termos de ação pública, o governo brasileiro passou a compreender o território como um “espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por

critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial” (Brasil, MDA, 2003b).

Como discutem Delgado *et al.* (2013b), estes debates (atividades não agrícolas, pluriatividade e desenvolvimento territorial) e a crítica aos elevados índices de urbanização (com a conseqüente perda de importância política, populacional e social do rural), em certa medida, são reflexos e resultantes de um conjunto de mudanças estruturais que afetou toda a América Latina desde a década de 1950/60. Nesse continente, os processos de modernização da agricultura foram seguidos por programas de ajuste estrutural, mudanças na conformação dos Estados Nacionais, ações neoliberais e globalizantes. Como observam os autores, as taxas de crescimento do setor agrícola caíram drasticamente desde a década de 1980, acompanhadas por um aumento da pobreza rural, proliferaram atividades não-agrícolas no meio rural, aprofundou-se a diferenciação entre agricultura empresarial (voltada para os mercados de exportação) e a agricultura camponesa familiar (dedicada aos mercados internos), intensificam-se as interações entre o urbano e o rural, bem como as migrações e o envio de recursos por esses imigrantes para suas famílias instaladas no campo, dentre outros elementos. Por sua vez, estes debates e estas mudanças contribuíram para colocar o rural e o urbano em reflexão e para a evidência da “emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas”, para usar o título de um artigo emblemático de Maria de Nazareth Baudel Wanderley (2000a).

De acordo com a autora, “Nas sociedades modernas, o desenvolvimento dos espaços rurais dependerá, não apenas do dinamismo do setor agrícola, porém, cada vez mais, da sua capacidade de atrair outras atividades econômicas e outros interesses sociais e de realizar uma profunda “ressignificação” de suas próprias funções sociais” (Wanderley, 2009: 212). O rural passa a ser um espaço onde a pecuária e a agricultura podem ser praticadas de distintos “modos e tamanhos” e por atores sociais diversos; onde estas atividades coexistem com um amplo conjunto de outras atividades econômicas; onde podem conviver “indústrias, serviços, vias de comunicação e distintos tipos de residências ao lado dos estabelecimentos agropecuários”; onde a agricultura e o meio rural podem desempenhar outras funções para além da produção de alimentos e do fornecimento de matérias primas para as indústrias, como a preservação da cultura e do patrimônio cultural, a promoção da segurança alimentar, a manutenção da paisagem etc.; onde há uma ampla diversidade de atores sociais, portadores de distintos elementos culturais, que se relacionam de diversos modos com a natureza e a urbanidade, e que acionam múltiplas e diferentes estratégias de reprodução social; onde as distâncias físicas e sociais entre rural e urbano são minimizadas dadas as frequentes interações, deslocamentos, vias de comunicação e uma certa “tendência de uniformização dos modos de vida” (Wanderley, 2009: 213); onde, ainda que exista esta tendência, há um modo de vida particular, como menciona Ferreira (2002): “o rural é um espaço de vida e trabalho, uma rede de relações sociais, uma paisagem ecológica e cultural e representações específicas de pertencimento, de desejo ou projetos de vida. Esse conjunto de características materiais e imateriais apresenta uma singularidade e uma dinâmica próprias, mesmo se articuladas integralmente ao “mundo urbano” no âmbito de um território concreto ou imersa nos processos, redes e símbolos mais gerais da urbanidade”. Deste modo, “a ruralidade não é uma etapa do desenvolvimento social a ser superada com o avanço do progresso e da urbanização: ela é e será cada vez mais



um *valor* para as sociedades contemporâneas. É em torno desse valor – e não somente de suas atividades econômicas setoriais – que se procuram aqui as características mais gerais do meio rural: relação com a natureza, regiões não densamente povoadas e inserção em dinâmicas urbanas.” (Abramovay, 2003a:51)

Dado o rural como uma categoria não a-histórica (Wanderley e Favareto, 2013; Wanderley, 2009), é importante salientar que estas características da ruralidade contemporânea são objeto de disputa e reflexo das relações de poder entre atores em cada momento da história. Conforme alude Wanderley (2009: 18), “o mundo rural pode ser entendido como lugar de vida, que se define enquanto um espaço singular e um ator coletivo. Em cada caso, as tramas espaciais e sociais e as trajetórias de desenvolvimento dão o sentido das relações campo-cidade, construídas no plano da complementaridade e da integração”. Desta consideração e similarmente a Wanderley e Favareto (2013: 415), concebemos ruralidade como “a forma como se organiza a vida social, levando em conta, especialmente, o acesso aos recursos naturais e aos bens e serviços da cidadania; a composição da sociedade rural em classes e categorias sociais; os valores culturais que sedimentam e particularizam os seus modos de vida.” Outrossim, como alega Wanderley (2000a: 204), “seu estudo supõe, portanto, a compreensão dos contornos, das especificidades e das representações deste espaço rural, entendido, ao mesmo tempo, como espaço físico (referência à ocupação do território e aos seus símbolos), lugar onde se vive (particularidades do modo de vida e referência identitária) e lugar de onde se vê e se vive o mundo.” Com base nestas definições, este documento procura compreender como as políticas públicas interagem com essas múltiplas ruralidades e quais tipos de ruralidade que podem ou não estar promovendo.

### **c) A diversidade da ruralidade brasileira**

Uma característica marcante da ruralidade brasileira contemporânea consiste na sua diversidade. Ela é fruto das distintas relações estabelecidas com os recursos naturais, com os biomas, da presença notável de diversos atores sociais, de diferentes relações entre rural e urbano, de distintos projetos de desenvolvimento rural, de dinâmicas de desenvolvimento acionadas pelo Estado e pelos próprios atores sociais e, de um modo mais geral, de “referências globais” relacionadas ao rural e disseminadas por diversas organizações mediadoras, normalmente sob a forma de boas práticas (Delgado *et al.*, 2013b; Wanderley e Favareto, 2013). Não que esta seja uma característica unicamente da sociedade recente. Contudo, o que chama atenção é a crescente visibilidade social que grupos sociais e atividades produtivas têm conseguido angariar, reclamando um reconhecimento político e institucional do Estado e um tratamento específico de suas particularidades. Nesse processo, explicita-se também a convivência (mais ou menos) conflituosa, a grosso modo, de duas formas sociais de produção na agricultura brasileira, a agricultura patronal e a agricultura familiar. Cada uma dessas categorias, ao projetarem seu trabalho e seus modos de vida, dão peso e implementam projetos e ações distintos para o rural. Elucidando, Wanderley (2009: 308) menciona que a “ruralidade da agricultura familiar, que povoa o campo e anima sua vida social, se opõe, ao mesmo tempo, à relação absentéista, despovoadora e predatória do espaço rural, praticada pela agricultura latifundiária e à visão “urbano-centrada” dominante na sociedade que aceita o meio rural socialmente vazio.

O reconhecimento desta diversidade do meio rural brasileiro é particularmente importante para a construção de projetos de desenvolvimento e para a intervenção do Estado. As definições e as categorias reconhe-

cidas, ao estabelecerem uma leitura presente e futura desses espaços, orientam e auxiliam no desenho das políticas públicas, bem como determinam os objetivos ou o patamar que se quer atingir a partir da intervenção.

Neste sentido, um conjunto de esforços vem sendo realizado na busca de construir tipologias para os espaços rurais brasileiros, que atendam minimamente a essa diversidade. Wanderley e Favareto (2013) resgatam algumas propostas de tipologias territoriais ou classificações de dinâmicas construídas nos espaços rurais. Dentre estas propostas destacamos o estudo de José Eli da Veiga no final dos anos 1990 que construiu uma tipologia rural-urbana alternativa às formas de classificações usuais no Brasil, sugerindo a classificação entre microrregiões com aglomeração, microrregiões significativamente urbanizadas e microrregiões rurais (Veiga, 2005); e a proposta oriunda de projeto de pesquisa patrocinado por organizações sindicais rurais em 1998 (Projeto CUT, CONTAG), que indicou seis tipos de espaços rurais: tipo 1, sendo situações regionais que tendem a articular um bom desempenho da agricultura familiar com um diversificado e flexível entorno sócio-econômico; tipo 2, compreendendo casos que tendem a combinar a afirmação da agricultura patronal com um entorno socioeconômico absorvedor de mão-de-obra, oportunizando trabalho não agrícola; tipo 3, que combina o “marasmo” da agricultura (familiar ou patronal) a um entorno socioeconômico incapaz de absorver os excedentes populacionais das áreas rurais; tipo 4, marcado pelo esvaziamento populacional que tende a combinar sistemas produtivos bem extensivos com um entorno socioeconômico rígido e poupador de mão de obra; tipo 5, onde a ocupação territorial é recente e a precariedade ou incipiência do entorno socioeconômico é tão grande que ainda não estão definidas as chances de viabilização de um dos padrões anteriores; e, tipo 6, caracterizado pela fragilidade dos ecossistemas e dos entornos que impedem a intensificação das atividades agrícolas e das oportunidades de trabalho não-agrícola (Wanderley e Favareto, 2013).

Para citar outro exemplo de tipologia, resgatamos igualmente a proposta de Wanderley (2000b) que indicou a existência de seis tipos de espaços rurais, quais sejam: a) o espaço rural como produto de consumo da população urbana, onde destaca-se a presença de pessoas de origem urbana que se instalam no meio rural em busca de qualidade de vida, construindo residências definitivas ou de lazer; b) espaços rurais com perda de vitalidade social e esvaziamento da vida social local, onde predominam as grandes culturas; c) situações onde a agricultura familiar está no centro de uma vida social, com perspectivas favoráveis da produção agrícola local e com oferta de empregos não-agrícolas no meio rural ou nas cidades próximas; d) contextos onde observam-se os efeitos do êxodo rural sobre as áreas de agricultura familiar, em decorrência da precariedade das condições de acesso aos bens e serviços coletivos básicos, da escassez ou empobrecimento dos recursos naturais, da concentração da estrutura fundiária e da dificuldade de acesso aos mercados; e) a vida social em agrovilas nas áreas de fronteira agrícola, onde notam-se centros com maior densidade populacional e dinamizadores, com um entorno rural que reproduz a dispersão e a precariedade do meio rural tradicionalmente concebido; e, f) os assentamentos de reforma agrária, em que o “povoamento rural se refaz” e há o retorno à vida rural.

Fazemos referência aqui também à Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros, que compõe o Capítulo I deste livro. Partindo dos biomas brasileiros e de um conjunto de variáveis selecionadas, Bitoun e Miranda (2013) evidenciaram a presença de 26 tipos regionalizados no Brasil, com características de densidade demográfica, distâncias inframunicipais para cidades com maior nível de serviços, oportunidades de trabalho

na agricultura e fora dela, condições de vida, oportunidades econômicas e indicadores demográficos muito diferenciados.

Um elemento comum, que não pode ser subestimado, perpassa todas essas tipologias: a exigência de que o Brasil rural não seja tratado como um todo homogêneo. Ainda que simplificadoras da realidade social, as tipologias podem ser bons instrumentos para elucidar a diversidade do rural e, ao mesmo tempo, favorecer a formulação de diagnósticos e propostas para a ação e intervenção de diferentes atores, dentre eles o Estado. A identificação destas diferentes formas como a ruralidade se expressa pode servir de subsídios para a elaboração de políticas públicas, contribuindo para que as ações públicas cheguem mais adaptadas e em maior sintonia com as dinâmicas territoriais.

No caso deste documento, o “exercício” consiste em inverter o foco de análise, ou seja, parte-se das políticas públicas para verificar se e como a diversidade do rural vem sendo contemplada pelas ações do Estado. Considerando que nem todo “urbano” é urbano, que nem todo rural é agrícola, que o rural é um modo de vida e de trabalho, e que a forma como isto se expressa é muito diversa e heterogênea, o texto investiga se a configuração atual das políticas públicas comporta as “ruralidades” brasileiras. O objetivo deste documento, portanto, consiste em estabelecer uma relação entre as diferentes concepções contemporâneas de ruralidade identificadas no projeto *Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas* e algumas políticas públicas que incidem sobre o meio rural, procurando identificar nos instrumentos mobilizados por essas políticas potencialidades e limites para alcançar a diversidade do meio rural e contribuir para a realização de readequação e ajustes em seus critérios, tendo em vista a promoção da equidade de acesso para os habitantes do meio rural. De forma simplificada, procura-se evidenciar se o rural é considerado pelas políticas públicas, se há um tratamento diferenciado a estas áreas considerando as suas especificidades, qual o “rural” tem sido objeto destas ações públicas e se este rural dá conta da diversidade da ruralidade brasileira.

Para a realização deste trabalho foram selecionadas pela coordenação geral da pesquisa seis políticas públicas. Partindo de orientações do IICA (Oliveira, 2013), a seleção baseou-se em dois elementos fundamentais: a) presença das políticas públicas no Plano Plurianual 2012/2015, coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e, b) priorização de políticas nacionais de caráter universal. A partir dos objetivos da pesquisa, destes critérios e de sugestões da coordenação geral da pesquisa, foram selecionadas as seguintes políticas públicas:

- a) Políticas de caráter universal:
  - 1. Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).
  - 2. Programa Minha Casa Minha Vida
  - 3. Programa Nacional de Banda Larga – infraestrutura de alta tecnologia
  - 4. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).
- b) Políticas de desenvolvimento rural:

5. Política de criação de assentamentos rurais de reforma agrária.
6. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)

Estas políticas e a relação que estabelecem com o rural serão evidenciadas nas seções que seguem. No entanto, para auxiliar na análise e contextualizá-las em perspectiva, abaixo é apresentado o Quadro 01 que reúne algumas informações basilares. Neste quadro apresentamos elementos, como ano de criação, tratamento dado ao rural em relação ao urbano, público prioritário, recursos aplicados etc.

O desenvolvimento da análise contou com a realização de pesquisas bibliográfica e documental, associadas a métodos qualitativos de investigação. As pesquisas bibliográfica e documental permitiram um certo acúmulo de informações sobre as políticas analisadas, reunindo tanto análises e estudos acadêmicos, quanto documentos governamentais que forneceram elementos sobre o planejamento, caracterização e operacionalização das políticas públicas selecionadas. A pesquisa qualitativa compreendeu a realização de 12 entrevistas semi-estruturadas, no mês de setembro de 2013, com gestores públicos responsáveis pela construção e implementação das políticas públicas selecionadas.

É importante destacar que, como são políticas com características, estruturas e tempos de existência distintos (cf. Quadro), também foram diferenciados os materiais que dispomos sobre cada política, bem como o tipo de análise efetuada. Algumas das políticas ainda são muito recentes, ou seja, possuem menos de cinco anos, ao passo que outras já possuem mais de trinta anos já tendo, portanto, passado por várias fases, avaliações e governos. Ressaltamos assim, uma dimensão importante das políticas públicas, que se refere ao processo de aprendizagem que envolve gestores públicos e usuários e que se reflete no aprimoramento e densidade dos instrumentos que mobiliza à realidade e aos propósitos que persegue. Além disso, essa dinâmica envolve também um lado criativo de geração de inovações na política pública e de redefinição de rumos toda vez que a política esbarra em problemas e/ou não consegue ser executada como estava programada.

A apresentação do estudo foi organizada em duas partes principais, além desta introdução. A primeira apresenta a análise de cada política pública selecionada, procurando contemplar, quando possível, as diversas “fases” das políticas públicas e os diversos atores, ideias, interesses e instituições que contribuíram ou constrangeram o desenvolvimento dos programas. Nesta perspectiva procuramos analisar as relações que o programa estabelece com a ruralidade contemporânea. Na última parte retomamos estas questões, analisando transversalmente as seis políticas públicas e a sua interface com o rural.

■ Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros:  
Implicações no Marco Jurídico e nas Políticas Públicas

**Quadro 01: Quadro síntese das seis políticas públicas analisadas**

	<b>Assentamentos da reforma agrária</b>	<b>Pronaf</b>	<b>PNAE</b>	<b>Minha Casa, Minha Vida</b>	<b>Banda Larga</b>	<b>Pronatec</b>
Ano de criação	1985 (IIPNRA em 2003/04)	1996	1979	2009	2010	2011
Tratamento unicamente para o rural	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não
Tratamento diferenciado ao rural em relação ao urbano	Não se aplica	Não se aplica	Sim Lei n.º. 11.947 de 2009.	Sim Programa Minha Casa Minha Vida Rural	Sim Programa Nacional de Telecomunicações Rurais	Sim Pronatec Campo (Pronacampo)
Público beneficiário	Trabalhadores sem terra, agricultores familiares com pouca terra, povos e comunidades tradicionais.	Agricultores Familiares	Agricultores Familiares, empresas do Sistema Agroalimentare escolares	Agricultores familiares e população urbana com certo limite de renda	Populações localizadas em áreas rurais e urbanas	Jovens e trabalhadores com prioridade à agricultura familiar e povos e comunidades tradicionais
Garantia de acesso pelo público prioritário	Não se aplica	Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)	DAP	DAP	Não se aplica	Não se aplica
Recursos totais aplicados em 2012 (R\$)	No orçamento de 2012 se destinou R\$ 4,6 bilhões para a função da organização agrária (Mansur, 2011).	15,9 bilhões	363,00 milhões	36 bilhões de reais investidos - Urbano e rural (2011 a 2012)	Estima-se a concessão de quatro bilhões de insenção fiscal nas licitações das faixas de 2,5 GHz e 450 MHz	2,6 bilhões (previsão de R\$ 5,3 bilhões para 2014).
N.º. de contratos/ operações/ matrículas/ famílias assentadas etc.	Segundo Dataluta (2013), foram assentadas 4.854 famílias em 2012 e 4.854 em 2013. Conforme o INCRA, foram assentadas 23.075 em 2012.	1,8 milhões (2012)	Informação indisponível	R\$ 3,2 milhões contratados na área rural (2013)	-	31.398 vagas em 2013 (SISTEC/MEC)
Ministérios responsáveis	INCRA/MDA	MDA	MEC/FNDE e MDA	Ministério das Cidades	Ministério das Comunicações	MEC e MDA
Marco jurídico principal	Documento do II PNRA e Medida Provisória n.º 636.	Decreto n.º 1.946/1996 e Manual do Crédito Rural	Lei n.º 11.947/2009 Resolução n.º. 26/2013 do FNDE	Lei n.º 11.977 de 07.07.2009	Decreto n.º 7.175/2010 (PNBL) Portaria n.º 431/2009, MC (PNTR)	Lei 12.513, de 26 de outubro de 2011

Fonte: Elaboração das autoras com base em pesquisa.

## 2 As políticas públicas no rural brasileiro

Esta parte do documento visa apresentar e analisar individualmente cada política pública selecionada. De modo geral, esta análise procurou resgatar o histórico de cada programa, o processo de construção do mesmo, as mudanças que foram sendo realizadas e a relação destes elementos com a ruralidade brasileira. Ao longo de cada “fase” da política pública procuramos ressaltar os principais atores, ideias, interesses e instituições em jogo e as aproximações e as implicações para o rural do país. A apresentação das políticas procura seguir a temporalidade das mesmas, ou seja, a análise parte das políticas com uma trajetória mais longa até aquelas mais recentes.

### 2.1 O Programa Nacional de Alimentação Escolar e a ruralidade brasileira

“Articular alimentação escolar e agricultura oferece benefícios econômicos e saúde”. Esta é uma das afirmações presentes no recente relatório do Programa Mundial de Alimentos intitulado “Estado da alimentação escolar no mundo” (World Food Programme, 2013). Neste documento são enfatizados os benefícios da articulação da produção local (particularmente aquela oriunda da agricultura familiar) com a alimentação escolar para a sustentabilidade (continuidade) dos próprios programas, para a qualidade da alimentação oferecida nas escolas e para a criação de mercados estruturados para os produtos locais. Dentre algumas experiências consideradas de sucesso, o Programa Mundial de Alimentos destaca o caso do Brasil com o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), citando-o ainda como o segundo maior programa de alimentação do mundo (antecedido pela China). Belik e Souza (2009) também observam que a experiência brasileira tem servido como referência para vários países da América Latina, dado o desenho institucional que apresenta e o fato de sua cobertura universal. A notoriedade internacional da experiência brasileira, bem como a magnitude do programa no espaço nacional instigam a análise desta política, de suas mudanças e da relação que estabelece com a ruralidade.

Atualmente são beneficiários do PNAE todos os alunos da educação básica de escolas públicas, filantrópicas e de entidades comunitárias (conveniadas com o poder público). Segundo informações governamentais, o orçamento do Programa para 2014 é de R\$ 3,5 bilhões, para beneficiar 43 milhões de estudantes da educação básica e de jovens e adultos, independente da localização da escola em área rural ou urbana. O valor repassado pela União aos estados e municípios por dia letivo para cada estudante segue as seguintes normas: creches R\$ 1,00; pré-escola R\$ 0,50; escolas indígenas e quilombolas R\$ 0,60; ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos R\$ 0,30; ensino integral R\$ 1,00; alunos do Programa Mais Educação R\$ 0,90; alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno R\$ 0,50 (Brasil, Ministério da Educação, s.d.).

O PNAE não dá nenhum tratamento diferenciado aos estudantes das áreas rurais, exceto o valor per capita diferenciado repassado para escolas indígenas e quilombolas – retomaremos esta questão adiante. No entanto, desde os anos 1990, começaram a emergir iniciativas de aquisição governamental para a alimentação escolar de produtos de agricultores situados no entorno das escolas ou do município/região. Estas iniciativas “tomaram corpo” e se massificaram com uma importante mudança ocorrida no Programa em 2009, a partir da Lei nº 11.947 de 16 de junho. Com ela, o governo brasileiro estabeleceu um “elo institucional entre a alimentação oferecida nas escolas públicas e a agricultura familiar local ou regional” (Maluf, 2009:1), por meio da

obrigatoriedade de que, no mínimo, 30% dos recursos totais repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) “deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas” (Brasil, Presidência da República, 2009). Trata-se de uma mudança com expressivas repercussões para a ruralidade brasileira, seja no que concerne à garantia de mais um mercado institucional para a agricultura familiar – estimativa de, no mínimo, R\$ 1,05 bilhão em 2014 –, seja em termos de reconhecimento e de ressignificação da categoria social, redefinição de modelos de produção e consumo (com suas possíveis repercussões na estrutura agrária das diversas regiões brasileiras), e sinergias ao desenvolvimento territorial.

Considerando a importância do Programa na segurança alimentar e nutricional do país e a relevância desta mudança institucional para a ruralidade brasileira, esta seção analisa inicialmente as alterações institucionais que ocorreram no Programa ao longo das décadas e a relação destas com o rural brasileiro e sua diversidade. A seguir procura-se realizar uma análise da execução e do desempenho recente do PNAE (a partir de 2009), aprofundando a discussão da relação que este programa estabelece com a diversidade socioeconômica e produtiva dos agricultores familiares. Por fim são apresentadas algumas considerações sobre o Programa e o debate aqui proposto.

### **2.1.1 A construção do Programa Nacional de Alimentação Escolar e suas interfaces com a aquisição de alimentos locais e da agricultura familiar**

De acordo com Turpin (2008), os primeiros registros de alimentação escolar no Brasil situam-se em 1867, quando foram instituídas as Caixas escolares por iniciativa da sociedade civil e associações filantrópicas, visando fornecer alimentos aos escolares que, muitas vezes, frequentavam a escola sem a realização de nenhuma refeição anteriormente. Esta ação consistia no fornecimento de “sopa escolar” preparada nas residências das famílias e transportada até as escolas. Embora ao longo dos anos tenham se multiplicado estas experiências, as mesmas não passavam de ações levadas a cabo em alguns estados e municípios, sem uma articulação nacional ou a partir da iniciativa do governo federal. Segundo a autora, na década de 1930 observou-se um primeiro movimento, no bojo destas ações, de articulação da alimentação escolar e a produção local. Em 1939, o médico nutrólogo Dante Costa publicou 25 tipos de merenda adequados tecnicamente às diversas regiões do país, tendo por base alimentos regionais. “Na época, propôs a composição de merendas com açaí, ovo de tartaruga, caju e rapaduras, beijos de farinha e também algumas refeições específicas para cidades litorâneas.” (Turpin, 2008: 7).

Na década 1930, os temas da alimentação e da nutrição ganharam notoriedade nacional e entraram na agenda pública brasileira como “graves problemas de saúde pública”, em grande medida em decorrência da atuação de Josué de Castro e de sua publicação “As condições de vida da classe operária” (Peixinho, 2013; Turpin, 2008). Também foi um período de expansão da massa trabalhadora brasileira e de estabelecimento de algumas medidas sociais e de reconhecimento de seus direitos, principalmente trabalhistas, como a criação do salário mínimo, o direito à sindicalização e direitos previdenciários. No bojo deste contexto, cabe destacar a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) em 1940 com o objetivo de “atender aos segu-

rados da previdência, instalar restaurantes em empresas maiores, fornecer refeições nas menores, vender alimentos a preço de custo a trabalhadores com família numerosa, proporcionar educação alimentar, formar pessoal técnico especializado e apoiar pesquisas sobre alimentos e situação alimentar da população.” (Turpin, 2008: 8). Esta política também atuou no fornecimento de desjejum aos escolares em alguns estados, nomeadamente no Rio de Janeiro. De acordo com Turpin (2008), profissionais do SAPS reivindicavam junto ao governo a criação da “Lei do leite” para o fornecimento, gratuitamente, de uma cota mínima às crianças escolares de cidades produtoras desse alimento, bem como o estabelecimento de um Programa Nacional de Merenda Escolar

A alimentação escolar começou a tomar “corpo” nacional em 1954 com o estabelecimento do Programa Nacional de Merenda Escolar e a consequente Campanha de Merenda Escolar (Turpin, 2008). Considerada uma das mais antigas políticas alimentar brasileira (Peixinho, 2013; Maluf, 2009), a alimentação escolar esteve inicialmente vinculada a um movimento internacional de distribuição gratuita de alimentos, o qual foi articulado por organizações de ajuda alimentar criadas depois da II Guerra Mundial, como a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) (Turpin, 2008; Peixinho, Abranches e Barbosa, s.d.). Os programas “Alimentos para a Paz”, “Aliança para o Progresso” e o “Programa Mundial de Alimentos” foram emblemáticos ao doar alimentos para várias partes do mundo, principalmente trigo, milho e leite em pó. Desconsiderando os hábitos alimentares dos beneficiários, as doações destes alimentos visaram fornecer ajuda alimentar, reduzir os superávits da agricultura americana e atenuar conflitos sociais que começavam a emergir em várias partes do mundo com a Guerra Fria (Triches, 2010; Belik e Souza, 2009, Maluf, 2009; Turpin, 2008). No caso brasileiro, a alimentação escolar expressava-se em 1955 como “uma simples campanha voltada para algumas escolas durante alguns dias da semana”, sendo que deste ano até o final da década de 1960, a alimentação escolar dependeu fundamentalmente das doações de organizações internacionais (Belik e Souza, 2009:106). Ainda que o número de escolares atendidos tenha se elevado desde seu início em 1955, a alimentação escolar contemplava poucos alimentos, sendo o principal produto o leite. “Neste primeiro momento, não havia a preocupação com a adequação cultural ou com a aceitabilidade dos alimentos oferecidos.” (Peixinho, 2013).

De acordo com Turpin (2008), em 1965 foi adotado o Programa “Almoço Escolar”, em que os alimentos doados pela USAID (leite, trigo, farinha de milho, óleo vegetal e queijo) deveriam ser complementados por estados e comunidades locais com verduras e proteínas. Segundo a autora, “esta seria uma das primeiras ações dentro do PNAE de estímulo aos pequenos produtores locais, haja vista serem alimentos típicos desta produção” (Turpin, 2008, p. 12). Todavia, não há informações disponíveis para verificar se estas aquisições foram, de fato, realizadas.

Em 1969 os convênios com as organizações internacionais foram encerrados em meio a uma conjuntura de crise mundial de produção de alimentos e indícios de crise no petróleo. Entremeio a reestruturação institucional da alimentação escolar levada a cabo pelo governo brasileiro em decorrência deste cenário, cabe destacar o fortalecimento da participação da indústria alimentícia nacional no fornecimento da ali-



mentação escolar, notadamente com o provimento de alimentos formulados industrialmente (sopas, mingaus e *milkshakes*) (Peixinho, 2013; Turpin, 2008). Neste período também começaram a emergir questionamentos sobre o modelo da alimentação escolar, impulsionado pelo agravamento da desnutrição, sendo que pesquisas alimentares revelaram a insuficiência de ingestão energética dos grupos sociais de baixa renda (Turpin, 2008).

Na década de 1970 foi delineado o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), o qual apresentou duas fases, sendo que na primeira delas (1972-1974) o mesmo não foi operacionalizado. Elaborado por gestores públicos e pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e partindo da concepção de que a melhoria das condições nutricionais da população dependia do aumento e da distribuição de renda, o II PRONAN (1976-1979) agregou onze programas de alimentação e nutrição, dentre eles as ações de alimentação escolar. Neste novo contexto, em 1976, os recursos para a alimentação escolar passaram a ser financiados pelo Ministério da Educação e gerenciados pela Campanha Nacional de Alimentação Escolar e, em 1979, o Programa passou a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Assumindo um caráter universal e disseminando-se por todo território nacional, o PNAE objetivava “proporcionar suplementação alimentar aos escolares do primeiro grau matriculados nos estabelecimentos de ensino público e aos pré-escolares, através do fornecimento de uma refeição de valor nutricional equivalente a 15% das recomendações nutricionais diárias durante o ano letivo.” (Peixinho, Abranches e Barbosa, s.d., p.03). Segundo Turpin (2008), o Programa passou a prever a regionalização dos cardápios, com os estados, municípios ou escolas indicando os gêneros das preparações; a descentralização do processo de compra, realizando as aquisições nas próprias localidades; o controle da qualidade sanitária e nutricional dos alimentos fornecidos; dentre outros.

Com a abertura democrática e os debates da constituinte, o tema da alimentação escolar ganhou um novo impulso. A nova Constituição considerou a alimentação escolar um direito universalizado a todos os alunos do ensino fundamental da rede pública, a ser garantido pelos governos federal, estaduais e municipais (Peixinho, Abranches e Barbosa, s.d.). A constituição também promoveu a descentralização de recursos orçamentários e da execução de serviços públicos para estados e municípios, o que viria a reforçar o processo de municipalização da alimentação escolar que apresentava seus contornos iniciais.

Em 1994, por meio da lei nº. 8.913 de 12 de julho, ocorreu a descentralização e a municipalização da alimentação escolar. Até este momento, o gerenciamento e a aquisição de alimentos para o PNAE eram, em grande medida, centralizados no governo federal, atendendo principalmente aos interesses da indústria alimentícia (Spinelli e Canesqui, 2002). Por meio de licitações públicas, o governo federal comprava e distribuía para todo o território nacional (rural e urbano) um conjunto de alimentos formulados e industrializados por um número restrito de empresas, conformando uma estrutura operacional que apresentou várias distorções: sistemas complexos de fornecimento e armazenamento dos produtos, cartelização dos fornecedores, elevação dos custos da alimentação escolar, cardápios nacionais padronizados desconsiderando a diversidade alimentar regional, deslocamentos e afastamentos entre a esfera da produção e do consumo, distanciamento da origem rural da alimentação com o produto final consumido nas escolas etc. (Spinelli e Canesqui, 2002). Para Maluf (2009:2), “Em boa parte dessa trajetória, a centralização das volumosas aqui-

sições de alimentos na esfera federal favoreceu o predomínio de grandes empresas capazes, por exemplo, de enviar biscoitos ou salsichas do Sul-Sudeste até a Amazônia.” Fruto desta estrutura, em muitos casos, os alimentos chegavam aos locais de destino já vencidos ou impróprios ao consumo humano (Triches, 2010).

Diante deste cenário, com a descentralização dos recursos a partir de 1994, coube aos municípios a responsabilidade de elaborar os cardápios, adquirir os alimentos, realizar o controle de qualidade, criar o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) para fiscalizar a utilização dos recursos, e prestar contas ao órgão de financiamento vinculado ao Ministério da Educação (Triches, 2010).<sup>5</sup> Nesta nova normatização, afirmava-se que os recursos da União seriam repassados em parcelas mensais aos estados, distrito federal e municípios para atendimento da suplementação alimentar de alunos da pré-escola e ensino fundamental das redes públicas estaduais e municipais, sendo estes recursos proporcionais ao número de alunos matriculados; os recursos seriam repassados para estados, Distrito Federal e municípios que tivessem em funcionamento CAEs constituídos e conformados por representantes das administrações municipais responsáveis pela educação, dos professores, dos pais de alunos e de trabalhadores rurais<sup>6</sup>; e ressaltava-se que os cardápios deveriam respeitar “os hábitos alimentares de cada localidade, sua vocação agrícola e a preferência pelos produtos *in natura*” e deveriam ser “priorizados os produtos de cada região, visando à redução dos custos.” (Brasil, Presidência da República, 1994). A participação dos trabalhadores rurais no CAE e as características dos alimentos que deveriam ser priorizados sinalizavam para uma possível articulação entre a produção alimentar dos agricultores familiares (denominados neste período de pequenos produtores) e a alimentação escolar, valorizando os produtores rurais, a agricultura local e o meio rural. Como afirma Peixinho (2013: 911), “as compras institucionais descentralizadas, apesar de inúmeras limitações, abriram a possibilidade de inserção da pequena empresa, do comércio local, do pequeno produtor agrícola e da pecuária local neste mercado institucional”.

Esta mudança resultou, por um lado, das interpretações e reivindicações de atores vinculados ao Governo Paralelo<sup>7</sup> e/ou atuantes no tema da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Na proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar elaborada pelo Governo Paralelo em 1991, por exemplo, demandava-se “municipalizar o programa de alimentação escolar, descentralizando a gestão dos recursos através da participação das associações de pais e mestres e estimulando, sempre que possível, sua integração com a produção local, prioritariamente com pequenos produtores organizados” (Governo Paralelo, 1991: 17). O “primeiro” Conselho

5 A consolidação da descentralização ocorreu apenas a partir de 1998, quando a transferência de recursos passou a ser feita automaticamente, sem a necessidade de celebração de convênios ou outros instrumentos similares, permitindo maior agilidade ao processo (Triches, 2010).

6 A resolução nº. 38 do Conselho Deliberativo do FNDE de 16 de julho de 2009 (atualizada pela Resolução nº. 26/2013) afirma que o CAE deve ser composto por representante indicado pelo poder executivo, representantes das entidades de docentes, discentes ou trabalhadores na área de educação, representantes de pais de alunos e representantes indicados por entidades civis organizadas. Recomenda-se igualmente que, nos Estados e municípios onde há alunos matriculados em escolas localizadas em áreas indígenas ou em áreas remanescentes de quilombos, pelo menos um representante destes povos ou comunidades tradicionais integre o CAE. Embora a exigência de participação de trabalhadores rurais poderia limitar a regularidade da atuação do CAE em alguns contextos (notadamente nas grandes capitais e cidades de regiões metropolitanas), esta mudança normativa pode ter implicações para a proximidade entre a alimentação escolar e o rural brasileiro e a valorização da identidade dos agricultores familiares.

7 Governo Paralelo refere-se a articulação de um conjunto de atores que haviam sido derrotados na eleição presidencial de 1989 – nomeadamente partidários do Partido dos Trabalhadores (PT) – e que criaram um “governo paralelo”, visando o acompanhamento crítico das ações do Governo Collor e a proposição de políticas públicas alternativas ao seu ideário neoliberal.

Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) (1993-1994)<sup>8</sup> também teve uma participação importante, cobrando a ampliação, a descentralização e a aquisição de alimentos regionais na alimentação escolar.

Por outro lado, a descentralização e a municipalização também faziam parte do receituário neoliberal seguido pelo Governo Itamar Franco. Descentralização, sociedade civil, participação, transparência e controle social (*accountability*) passaram a ser noções constantemente aludidas pelos políticos e gestores públicos que estavam na administração federal desde o governo Collor, em uma “confluência perversa” com as ideias dos atores pertencente ao “projeto político participativo e democratizante” (Dagnino, 2002). Conforme Dagnino (2002), a “perversidade” devia-se ao fato de que, “apontando para direções opostas e até antagonicas”, ambos os projetos ou grupos de atores cobravam participação da sociedade civil na elaboração das políticas públicas e demais ações do Estado, e uma maior participação das esferas locais como tomadoras de decisão, o que culminou com um “certo localismo exagerado” e na proliferação de conselhos.

Em que pese esta “confluência perversa”, os atores e as organizações da SAN avaliam de forma positiva o processo de municipalização da alimentação escolar. No documento base para a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), realizada em 2004, estes atores afirmaram que “o processo de municipalização permitiu maior adaptação dos cardápios à realidade cultural local; ampliou a possibilidade do consumo de frutas, verduras e legumes frescos, no lugar de alimentos industrializados formulados que integravam os cardápios anteriormente; e, favoreceu o desenvolvimento de atividades de promoção à saúde.” (Brasil, Consea, 2004). Similarmente, Turpin (2008) afirma que a descentralização da alimentação escolar permitiu romper um dos principais entraves para a aquisição de produtos locais, tendo em vista que, até então, o Governo Federal realizava a compra de alimentos de grandes atacadistas e indústria de alimentos formulados e distribuía para todas as escolas do país, em um processo centralizado e homogeneizador de hábitos alimentares. Todavia, embora a descentralização favorecesse o consumo de alimentos locais, frescos e coerentes com a cultura alimentar local, a mesma não assegurava a aquisição direta de produtos dos pequenos agricultores, não sendo raro a continuação da participação de grandes atacadistas e indústrias de alimentos na alimentação escolar e a oferta de alimentos “industrializados formulados”.

De acordo com Belik e Souza (2009), em 1996, uma Portaria governamental acentuou novamente a importância da compra de alimentos para a alimentação escolar produzidos na região, visando incentivar a produção local; recomendou a aquisição de produtos que estivessem em período de safra na região; e, sugeriu evitar a compra de alimentos de empresas do setor de alimentação em situação de monopólio. Turpin (2008) destaca também outras normas que passaram a ser exigidas: criação de Núcleos de Promoção da Qualidade formados por representantes das Secretarias de Educação, Saúde e Agricultura, articulados com os CAE's,

**8** No início dos anos 1990, também ganhou força uma intensa mobilização social iniciada com o “Movimento pela Ética na Política” – que levou ao impeachment de Collor e que já trazia o tema da fome –, seguida pela “Ação da cidadania contra a fome e a miséria e pela vida”, movimento social articulado em 1992, e a “Campanha Nacional de Combate à Fome” organizada por este em 1993, cujo principal representante foi o sociólogo Herbert de Souza (Betinho). Estas iniciativas deram notoriedade ao quadro dramático da existência de 32 milhões de brasileiros miseráveis, incitaram a ação cidadã imediata com as doações de alimentos, roupas e ações de geração de emprego e renda, e colaboraram para a implantação do Consea. Com efeito, em resposta à “Ação da Cidadania contra a fome e a miséria e pela vida” e às iniciativas do Governo Paralelo, o Governo Itamar Franco – Presidente da República após o impeachment de Collor em 1992 – estabeleceu o Consea em abril de 1993. No entanto o Consea foi extinto em 1995, no início da gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, sendo substituído pelo Conselho do Programa Comunidade Solidário. O Consea foi restabelecido em 2003, no início do primeiro Governo de Lula.

para orientar a aquisição e armazenamento dos alimentos, visando promover a qualidade da alimentação escolar; e adequação às regras dos processos de licitações, como a necessidade de o fornecedor apresentar o registro do produto, o envio de amostras com dez dias de antecedência da abertura do certame, certificado ou declaração de vistoria sanitária do órgão competente, e certificado ou declaração no rótulo do produto para cereais, leguminosas e farinhas, e, após a licitação, as empresas vencedoras deveriam apresentar as normas de Boas Práticas de Fabricação ou Prestação de Serviços e o certificado de garantia do produto. Se por lado este conjunto de regras incentivava a aquisição de produtos locais, a adequação à sazonalidade da produção, a prevalência da qualidade alimentar e sugeriam evitar a aquisição de produtos oriundos de empresas monopolizadoras, por outro, as regras estabelecidas para os processos de licitação dificultavam a participação dos “pequenos agricultores” no PNAE. Embora não houvesse nenhuma barreira institucional à participação de pequenas empresas e das organizações de agricultores familiares, ao submeter todos os possíveis fornecedores as mesmas regras, impunha-se limitações à participação dos agricultores familiares dadas as dificuldades de atender às demandas dos processos licitatórios.

A partir de 2003, com a mudança política no governo federal e a implementação do Programa Fome Zero e de outros programas alimentares – como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) –, o debate da alimentação escolar foi retomado com um novo afincamento e abriu-se uma “janela de oportunidades” (Kingdon, 1984) para mudanças no PNAE. No documento “Projeto Fome Zero”, do Instituto Cidadania em 2001 e que se tornou um marco da primeira gestão de Lula, a alimentação escolar era destacada como elemento importante para a SAN, sendo apontada a necessidade de ampliação da alimentação escolar em termos de público beneficiário e aporte calórico e nutricional, e ressaltava-se a relevância do uso de produtos regionais na alimentação escolar (Instituto Cidadania, 2001).

Deste modo, no ensejo do Programa Fome Zero, a partir de 2003 algumas alterações ocorreram no PNAE, tais como: aumento do valor *per capita* repassado aos escolares; inclusão das creches da rede pública e filantrópica como beneficiárias do PNAE; expansão do atendimento da alimentação escolar em dias letivos para creches e escolas indígenas; definição de valor per capita diferenciado (superior) para escolas indígenas e quilombolas, procurando atender as particularidades nutricionais e de SAN destes segmentos – o que significa igualmente atender de modo diferenciado as diferenciações da ruralidade brasileira e promover o acesso à alimentação para grupos específicos dela –; orientação para os cardápios escolares, os quais, dentre outros elementos, deveriam ser elaborados “de modo a promover hábitos alimentares saudáveis, respeitando-se os hábitos alimentares de cada localidade, sua vocação agrícola e preferência por produtos básicos, dando prioridade, dentre esses, aos semi-elaborados e aos *in natura*”; e, estabelecimento de novas diretrizes para o Programa, como, por exemplo, “o emprego da alimentação saudável e adequada, que compreende o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura e as tradições alimentares, contribuindo para o crescimento e desenvolvimento dos alunos em conformidade com a faixa etária, sexo e atividade física e o estado de saúde dos mesmos, inclusive os que necessitam de atenção específica” e “o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, preferencialmente produzidos e comercializados em âmbito local” (Triches, 2010; Turpin, 2008; Brasil, Ministério da Educação, 2006).

É importante ressaltar que, em 2003, o Consea foi restabelecido e passou novamente a reivindicar aprimoramentos em relação ao PNAE. Na II CNSAN, em 2004, os atores e as organizações presentes neste espaço ressaltaram uma série de demandas em relação ao Programa, como “garantir efetivamente a descentralização da alimentação escolar; aumentar e diferenciar o *per capita* de acordo com a realidade socioeconômica dos municípios, priorizando populações de maior risco (populações específicas); (...) inclusão no cardápio da alimentação escolar de alimentos saudáveis e da cultura alimentar local; (...) melhorar a qualidade nutricional tornando a alimentação escolar mais saudável, levando em consideração os hábitos alimentares regionais, garantindo a aquisição de frutas, legumes e hortaliças da produção local” (Brasil, Consea, 2004).

Ainda em 2004, o Consea também propôs a criação de um Grupo de Trabalho (GT) de Alimentação Escolar, composto por representantes do Conselho e do FNDE, para discutir a evolução político institucional do PNAE. Dentre outras medidas, este GT propôs um novo projeto de lei onde destacava-se a compra de produtos para a alimentação escolar de agricultores familiares localizados no âmbito local ou regional da escola (Brasil, Consea, 2005). Após a apreciação e aprovação do pré-projeto de lei pela plenária do Consea em abril de 2006, este projeto seguiu para encaminhamentos do Presidente da República e, posteriormente, ao Congresso Nacional. Este projeto de lei agregava e expressava as ideias e as reivindicações sobre SAN e agricultura familiar de um conjunto amplo de atores que buscavam intervir nesse tema da SAN desde o final da década de 1980 e de atores vinculados às próprias organizações sociais e sindicais da agricultura familiar, os quais serão melhor apresentados no item sobre o Pronaf.

Quanto aos primeiros, além das ações já citadas, cabe destacar a atuação do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), o qual também vinha propondo mudanças no PNAE no sentido de adquirir alimentos da agricultura familiar e da produção local. Após a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) em 2006, o FBSSAN decidiu em um encontro nacional pela priorização, entre suas ações, da aprovação e implementação da articulação entre a alimentação escolar e a agricultura familiar (Grisa e Flexor, 2012). Definido um marco institucional para a construção das políticas de SAN, manifesto no SISAN, tornava-se estratégico para as organizações vinculadas à SAN concentrar as ações em algumas questões específicas, evitando a dispersão e a “pulverização” das ações, e, assim, avançar progressivamente, demonstrando “resultados” imediatos que sinalizassem que esta Lei “poderia fazer muito diferença no cenário nacional”. A partir deste encontro nacional, o FBSSAN decidiu estrategicamente concentrar suas ações na mudança da alimentação escolar e na inclusão do direito humano à alimentação na Constituição Brasileira. Quanto ao PNAE, uma das principais ações do FBSSAN consistiu na organização em 2008 do Seminário “Alimentação Escolar: significados, experiências e perspectivas”, o qual buscou promover o debate sobre a alimentação escolar e seu marco legal e construir uma agenda de mobilização para a aprovação do Projeto de Lei referido acima (Grisa e Flexor, 2012).

Quanto aos movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar, é relevante destacar que as políticas de comercialização para os produtos dos “pequenos agricultores” compõem a pauta de reivindicações dos mesmos desde a década de 1970 e que na década de 1990 demandavam “a regionalização do calendário escolar, de acordo com as características climáticas, ecológicas e produtivas de cada região” (CONTAG, 1994; 1979; 1973;

Grito da Terra Brasil, 1994). Em meados dos anos 2000, a partir dos resultados socioeconômicos e simbólicos do PAA, dos interesses de ampliação do mercado institucional para a agricultura familiar, e das discussões em alguns espaços públicos como o Consea, as organizações da agricultura familiar também começaram a pautar e a reivindicar a articulação entre a alimentação escolar e a agricultura familiar. Estas reivindicações se manifestavam e se somavam com as ideias de outros grupos de atores presentes em espaços públicos de participação, como o Consea, e principalmente se expressavam nos espaços de interlocução direta com o governo, como, por exemplo, nos espaços de discussão das pautas de reivindicação dos Gritos da Terra Brasil ou das Jornadas Nacionais de Lutas da Agricultura Familiar que ocorrem todos os anos.

Algumas experiências de certos municípios na aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar e o aprendizado institucional do PAA sinalizavam para este conjunto de atores (compreendidos, aqui, os atores e organizações vinculados à SAN e à agricultura familiar e alguns gestores públicos) as possibilidades, as limitações e as virtudes da articulação entre a alimentação escolar e a agricultura familiar. A experiência e o aprendizado trazidos por este conjunto de atores foram fundamentais para sustentar as possibilidades de operacionalização do Programa.

No entanto, as ideias a favor da articulação da alimentação escolar com a agricultura familiar, construídas e defendidas pelo conjunto de atores mencionado, também encontraram “ideias resistentes” à proposta. A “resistência” tinha origem principalmente no Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e em empresas do sistema agroalimentar que participavam deste mercado institucional, os quais procuraram construir *lobby* no Congresso Nacional impondo barreiras institucionais e políticas à aprovação do Projeto de Lei. Além de justificativas de geração de empregos, estes atores também recorriam à superioridade da Lei de Licitações (Lei nº. 8.666 de 1993) e às dificuldades de cumprimento e adequação às novas institucionalidades (Grisa e Flexor, 2012).

Diante deste cenário, visando agilizar a execução, inicialmente o Governo Federal promulgou a Medida Provisória nº. 455 de 28 de janeiro de 2009, a qual, em seu Artigo 14, estabelecia que, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo FNDE deveriam ser destinados à aquisição de alimentos da agricultura familiar. Ainda que as pressões do CONSED e de determinadas empresas do sistema agroalimentar não tenham sido suficientes para inviabilizar a aprovação do Projeto Lei, elas repercutiram no mesmo e provocaram modificações em seu texto, incluindo condicionalidades às aquisições de alimentos da agricultura familiar<sup>9</sup> (Grisa e Flexor, 2012).

Em entrevista, um gestor público comenta que, no início do Programa, os grandes municípios e capitais federativas também apresentaram resistências à Lei, alegando as dificuldades de execução em municípios de tamanho porte. O entrevistado cita o caso do município do Rio de Janeiro que não apresenta área rural, sendo todo o território considerado área urbana pelo Plano Diretor. Neste caso, o gestor nacional relata que os gestores locais indagavam como eles iriam cumprir a legislação “sem a presença de agricultores familiares” no

9 O Artigo 14 da Lei 11.947/2009 salienta que a observância do percentual estabelecido poderá ser dispensada na ocorrência de uma destas situações: impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente; inviabilidade de fornecimento regular e constante de gêneros alimentícios; condições higiênico-sanitárias inadequadas (Brasil, Presidência da República, 2009)

município<sup>10</sup>. Haveria, inclusive, uma reivindicação dos grandes municípios de que a exigência de aquisição de, no mínimo, de 30% de alimentos da agricultura familiar não fosse imposta aos mesmos.<sup>11</sup>

Também é importante citar que, no interior do próprio governo, havia certos gestores públicos que apresentavam resistência e preocupações com as institucionalidades que seriam criadas, as quais demandariam o rompimento/adequação com outras já estabelecidas (Grisa e Flexor, 2012). Estes atores citavam um conjunto de elementos constituídos ao longo do tempo que impunham certas dificuldades para a implementação da referida lei, tais como as mudanças que seriam necessárias no sistema de prestação de contas e no monitoramento realizado pelo FNDE, a falta de recursos humanos e de infraestrutura das escolas para preparar a alimentação, a facilidade de utilizar alimentos pré-processados ou prontos nas refeições, o despreparo de algumas nutricionistas em elaborar cardápios conforme a oferta da agricultura familiar, as dificuldades de logística e de organização da produção dos agricultores familiares, entre outros. Com efeito, conforme entrevista realizada com gestora do Programa, esta resistência é ainda observada nos três níveis da administração pública brasileira, principalmente no que se refere a não realização dos processos licitatórios: “Temos um aparato governamental nas três esferas da Federação que estão muito ligados à fórmula tradicional de compra que é a licitação, que é a lei do menor preço, que segue o princípio da economicidade, que é um dos princípios constitucionais (...) Na verdade, a economicidade envolve outros elementos que não só o preço (...) então nós temos que buscar nova organização jurídica, institucional, do setor de compras para atender a esta nova forma de aquisição.” Nos termos do neoinstitucionalismo histórico (Mahoney, 2001), pode-se aludir que há certa dependência de caminho que oferece resistências às mudanças no PNAE.

Assim, foram as ideias e as reivindicações históricas de um conjunto de atores vinculados nomeadamente ao Partido dos Trabalhadores, à SAN e à agricultura familiar que colocaram a articulação entre a alimentação escolar e a agricultura familiar na agenda pública, sendo que estas encontraram ideias resistentes e foram mediadas por interesses e instituições diversas, algumas destas estrangendo a institucionalização do Projeto de Lei proposto pelo CONSEA e FNDE, outras favorecendo-o como aquelas subsidiando a execução do PAA. Foram as negociações entre ideias, interesses e instituições distintas que possibilitaram a aliança entre o PNAE e a agricultura familiar.

### 2.1.2 O PNAE e suas interfaces com a ruralidade brasileira

Como dito na introdução do capítulo, a Lei nº. 11.947 de 16 de junho de 2009, complementada pela Resolução nº. 26 de 17 de junho de 2013 oriunda do Conselho Deliberativo do FNDE, estabeleceu um elo institucional entre a alimentação escolar e a agricultura familiar, gerando repercussões em ambas, como será apontado

**10** Frisamos a expressão “sem agricultores familiares” na cidade do Rio de Janeiro pois esta é simbólica das distorções provocadas pela forma como o rural e o urbano são mensurados. O fato do município não ter “área rural” não significa que não existam agricultores, inclusive os agricultores familiares enfrentam dificuldades para acessar as políticas em decorrência das limitações para adquirir a Declaração de Aptidão ao Pronaf. Segundo o Censo Agropecuário 2006, existem 1.055 estabelecimentos agropecuários no município do Rio de Janeiro, que produziram naquele ano quase 3.400 toneladas de mandioca (a sexta maior produção do estado) e mais de 6.500 toneladas de banana (a segunda maior produção do estado).

**11** O entrevistado cita que, procurando dialogar com a dificuldade sentida pelas grandes cidades para executar a Lei nº 11.947, o MDA estabeleceu o Projeto Nutre, que consiste em uma iniciativa de promoção da Assistência Técnica e Extensão Rural focada na capacitação de cooperativas para o fornecimento da alimentação escolar nas capitais federativas e grandes cidades metropolitanas. Ademais, o Projeto atua junto aos gestores dos municípios selecionados para garantir a publicação das chamadas públicas e a adequação destas à agricultura familiar local. Existem cinco projetos Nutre em execução no Brasil (Projeto Nutre Nordeste, Rio, Pará, São Paulo e Minas), abarcando 13 estados.

a seguir. A partir desta data, a alimentação escolar passou a ser orientada por algumas diretrizes, como: a) o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica; b) o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos (Brasil, Presidência da República, 2009)

No Artigo 14, a Lei estabelece que do total de recursos repassados pelo FNDE para o PNAE, no mínimo 30% deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios “diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas” (Brasil, Presidência da República, 2009). Conforme Grisa e Flexor (2012), houve muito cuidado na redação da lei no sentido de assegurar a aquisição direta e exclusiva dos agricultores familiares, sem a mediação de atravessadores ou empresas e organizações que não fossem oriundas desta categoria social. Os gestores procuraram construir o texto de modo que não deixasse “brechas institucionais” que viabilizasse a atuação de intermediários.

Complementarmente, a Resolução nº. 26 de 2013 estabeleceu ainda que, dentre os agricultores familiares, deverão ser priorizados (nesta ordem) os fornecedores locais do município; os assentados de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas; os fornecedores de alimentos orgânicos ou agroecológicos; os grupos formais sobre os grupos informais e fornecedores individuais; e organizações formais com maior porcentagem de agricultores familiares no seu quadro de sócios (Brasil, Ministério da Educação, 2013). Esta resolução também estabelece que as Entidades Executoras do PNAE (estados, municípios, Distrito Federal e escolas federais) devem publicar a demanda de aquisição de alimentos da agricultura familiar por meio de chamadas públicas, sendo que devem ser priorizadas as propostas de grupos de agricultores dos municípios e, não obtendo as quantidades necessárias nestas, as demandas podem ser complementadas com alimentos de grupos de agricultores da região, do território rural, do estado e do país, nesta ordem de prioridade. Para participar do mercado institucional, os agricultores familiares poderão fazê-lo de modo individual ou organizados em grupos formais ou informais e deverão ser detentores da DAP física e/ou jurídica, que consiste em um recurso que assegura exclusividade de participação da agricultura familiar nas políticas públicas, mas, ao mesmo tempo, limita a inserção daqueles que não conseguem contemplar as institucionalidades exigidas. O Artigo 14 da Lei 11.947/2009 também institui que as aquisições da agricultura familiar poderão ser realizadas dispensando o processo licitatório orientado pela Lei nº. 8.666, “desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no Art. 37 da Constituição Federal, e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria” (Brasil, Presidência da República, 2009). Rompeu-se deste modo com um importante obstáculo à participação da agricultura familiar neste mercado. Nem sempre os agricultores familiares e as suas organizações conseguem estabelecer escalas de produção e sistemas de logística que permitem competir em termos de preços com grandes empresas do sistema agroalimentar, o que limitava a



participação daquela categoria social no fornecimento da alimentação escolar. Nas palavras de uma gestora do PNAE, “*Se usava a 8.666 [Lei de Licitações] como o grande arcabouço de transparência, mas que no fundo limitava o acesso do pequeno agricultor*” (Grisa e Flexor, 2012).

Ademais, a Resolução nº 26 estabeleceu que os preços pagos pelos produtos deverão tomar em consideração o preço médio pesquisado em, no mínimo, três mercados em âmbito local, territorial, estadual ou nacional, nesta ordem, priorizando a feira do produtor da agricultura familiar quando houver (Brasil, Presidência da República, 2013). Os preços definidos deverão considerar todos os insumos necessários para viabilizar a aquisição, como frete, embalagens e outros custos relativos ao fornecimento. Ressalta-se que os alimentos agroecológicos ou orgânicos poderão ter acréscimo em até 30% nos preços em relação aos produtos convencionais. Estes elementos possibilitam que, diferentemente da Lei de Licitação, as chamadas públicas priorizem as aquisições a partir de critérios orientados pela segurança alimentar e nutricional (alimentos locais, frescos, coerentes com a cultura local, agroecológicos etc.) e não principalmente pelo parâmetro menor preço.

Segundo entrevista realizada com uma gestora, estas mudanças do PNAE demandaram alterações na própria estrutura do Estado. Até 2009, o FNDE não trazia um tratamento diferenciado para o rural e para a agricultura familiar, sendo que a Lei nº 11.947 demandou a criação, a partir de 2012, de uma Divisão de Desenvolvimento da Agricultura Familiar (DIDAF) dentro da organização governamental para tratar das especificidades da categoria social. Esta mudança na estrutura governamental expressa as “sensibilidades” do Estado para tratar das particularidades de grupos sociais do rural brasileiro e manifesta o interesse de que a Lei nº. 11.947 ganhe concretude na realidade social, ou seja, o Estado cria instrumentos para ampliar as possibilidades de execução de seus normativos, de modo que estes cheguem aos espaços locais mais próximos as suas respectivas características.

A Lei nº. 11.947 e seus normativos posteriores significaram uma mudança de extrema importância para o desenvolvimento rural brasileiro, mormente para a agricultura familiar e a diversidade de segmentos em seu interior. De uma alimentação escolar, em grande medida, mediada pela indústria e supermercados, a qual geralmente padroniza práticas e gostos alimentares, despersonaliza processos produtivos e culturais, e distancia a origem “natural” (sazonalidade) e rural dos produtos<sup>12</sup>, passa-se a fortalecer práticas alimentares que reconectam necessidades vitais (o alimentar-se) aos processos produtivos, às dinâmicas da “natureza”, às construções culturais e às identidades sociais locais e aproximam produtores e consumidores. Com efeito, são dadas ênfases na alimentação escolar aos alimentos *in natura* ou pouco processados, orgânicos ou agroecológicos, produtos da estação e arraigados às práticas culturais locais. A origem rural e agropecuária da alimentação escolar<sup>13</sup> é retomada neste processo, valorizando a identidade e o trabalho do agricultor, provocando ressignificações do e no rural próximo, encurtando as distâncias sociais entre rural e urbano, e promovendo o desenvolvimento dos territórios. Em suma, poderíamos nos referir, como fazem Kneafsey *et al.* (2008), a um processo de (re) conexão entre consumidores, produtores e alimentos, mediado pela alimentação escolar.

12 Isto não significa ignorar os processos de reapropriação da produção “industrial” e de convencionalização da produção “alternativa”, o que confere limites, por vezes, tênues entre padrão alimentar hegemônico e contra-hegemônico. Citam-se, como exemplos, a apropriação de adjetivos como “caseiro” e “colonial” por empresas do sistema agroalimentar, e a convencionalização de segmentos da produção orgânica que seguem modelos produtivos e comerciais similares à produção convencional (Niederle, 2011).

13 O que não denota a desconsideração sobre a participação das práticas de agricultura urbana e periurbana nos mercados institucionais.

Citando a alimentação escolar no município de Rolante no Rio Grande do Sul – um dos municípios vanguarda na aquisição de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar, antes mesmo da implementação da Lei nº. 11.947 – Triches (2010) observou que os atores locais visaram neste mercado institucional um mecanismo potencializador para o rural, não raro considerado atrasado e sem importância econômica. Ao fazer as aquisições para alimentação escolar da agricultura familiar local, contrariamente a um modelo de desenvolvimento pautado na industrialização, urbanização ou rural modernizado, estar-se-ia fomentando um rural que “deveria manter suas raízes e seu modo de vida”. Trata-se de uma “revisão do modelo de desenvolvimento perseguido, não mais voltado à industrialização e urbanização, mas ao rural”. (Triches, 2010).

Segundo pesquisa da autora, além de garantia de renda aos produtores e incentivo à produção, o mercado da alimentação escolar tem estimulado a manutenção dos agricultores no meio rural e a busca pela sua qualificação profissional. Em outras palavras, o que se observa é a valorização da própria identidade de agricultor. No termos da autora, “Os gestores, pais, diretores e merendeiros, ao referirem as suas motivações para a aquisição de produtos de agricultores familiares, na maioria das vezes, associavam o interesse pela saúde e educação das crianças e qualidade do alimento adquirido, ao auxílio ao produtor local, a sua valorização, autoestima e de sua família, com a intenção de mantê-los no meio rural.” (Triches, 2010: 191). Ressalta-se que esta valorização recai sobre identidades específicas do meio rural brasileiro, as quais, desde um passado bem longínquo, vinham sendo arrefecidas, por vezes desqualificadas e alijadas das ações do Estado, e que agora são ressignificadas e reconhecidas como sujeitos de direitos, a exemplo dos agricultores familiares, quilombolas, indígenas, e demais povos e comunidades tradicionais.

A valorização dessas identidades perpassa também a construção da confiança da sociedade consumidora e envolvente com este conjunto de atores rurais específicos. Com efeito, diante das recorrentes controvérsias da “qualidade alimentar industrial”, procura-se estabelecer nas relações pessoais entre consumidor e produtor/agricultor a garantia da SAN. “Assim, as incertezas seriam minimizadas, quando da busca de fornecedores conhecidos, de alimentos com procedência e, portanto, do controle sobre a forma como são produzidos ou, como refere o próprio agricultor, o consumidor confia porque “eles conhecem o produto, a produção e a pessoa”.” (Triches, 2010: 192). O fato de o consumidor final ser crianças também reforça esta confiança, bem como a possibilidade de, dentre os consumidores, estarem os filhos dos próprios agricultores, ou filhos de parentes, vizinhos, ou da mesma localidade onde residem os agricultores (Triches, 2010).

Outro elemento importante do PNAE, relacionado com o debate de ruralidade proposto neste trabalho, refere-se à promoção de modelos de produção agropecuária distintos da matriz tecnológica da modernização da agricultura. Como visto nos normativos acima, o Programa estimula a produção de alimentos orgânicos e, como a demanda é diversificada, pode fomentar a diversificação das propriedades rurais em contraposição à monocultura e à especialização da agricultura convencional. Este modelo tem repercussões ambientais no sentido de redução/isenção do uso de agrotóxicos e de outros produtos químicos que podem causar contaminações do solo e da água, de preservação dos recursos naturais, e principalmente reflexos na saúde dos produtores e de consumidores.

Neste sentido, Morgan e Sonnino (2007) resgatam a inserção crescente da produção orgânica e local na alimentação escolar da Itália, cujas razões vinculam-se à preocupação de promover uma alimentação saudável. Sendo a alimentação escolar reconhecida na Itália como parte do direito das pessoas à educação e como parte do

direito dos consumidores à saúde, as entidades públicas que operam cantinas de escolas e de hospitais promovem uma dieta baseada no uso de orgânicos e de produtos típicos e tradicionais. Há expectativas no contexto italiano de que estes gostos, sabores e valores incitados na alimentação escolar extrapolem o espaço delimitado pelos muros das escolas e abarquem o conjunto das famílias dos escolares em um processo de educação alimentar que, em um ciclo virtuoso, volte-se posteriormente para os agricultores, fomentando as práticas de produção orgânicas, diversificadas e locais e empoderando a sua reprodução social. Conforme uma gestora do PNAE, há expectativas de que este mesmo processo ocorra em território brasileiro, considerando que a alimentação escolar, oferecida durante vários anos na idade escolar, tem o papel de contribuir para a formação de hábitos e padrões alimentares.

Também cabe citar que este esforço do PNAE de priorizar os alimentos produzidos no local vai ao encontro do tema da realocização, que é compreendida como “uma estratégia crucial para criar sistemas alimentares que promovem democracia, integridade ambiental e formas de desenvolvimento econômico mais equitativas – sendo estes os princípios do desenvolvimento sustentável. Central para este argumento está a ideia que sistemas alimentares locais reduzem os custos de energia e poluição associados com o transporte dos alimentos (*food miles*), fomentam relações de confiança entre produtores e consumidores e melhoram a saúde humana ao enfatizar alimentos frescos e sazonais” (Sonnino e Macwilliam, 2011: 823)<sup>14</sup>. Morgan e Sonnino (2007) observam este movimento na alimentação escolar claramente na Itália e emergentes iniciativas no Reino Unido que se confrontam com orientações neoliberais orientadas pela desregulamentação do Estado e pelo viés do alimento mais barato. Izumi, Wright e Ham (2009) observam que este processo vem sendo buscado também nos Estados Unidos, com ênfase na territorialidade da alimentação e na conexão do abastecimento público com a agricultura local. Corroborando com o fato, relatório recente do Programa Mundial de Alimentos afirma que “há uma crescente excitação em torno da idéia de que os programas de alimentação escolar que usam alimentos produzidos e adquiridos localmente, ou pelo menos dentro dos limites de um país, pode gerar benefícios adicionais para as crianças escolares, para os agricultores, comunidades e economias locais” (World Food Programme, 2013: 50)

Deste modo, com base nos elementos acima, poderíamos aludir que a mudança institucional recente na alimentação escolar brasileira é um fator fundamental para se promover o desenvolvimento territorial. Poderíamos reconhecer, como fazem Morgan e Sonnino (2007), o papel multifuncional da alimentação escolar, cujas repercussões significam a valorização dos recursos humanos, naturais, econômicos, culturais e sociais do território. Os recursos financeiros aplicados no local repercutem, alimentam e se reproduzem no próprio território, gerando efeitos sinérgicos nos mercados locais, no capital social, nos padrões de produção e consumo etc. Como afirmam Morgan e Sonino (2010; 2008), o “prato público” pode fornecer mais que quantidades alimentares e nutricionais necessárias ao crescimento dos escolares, expressando as opções que os gestores públicos e a sociedade local fazem em termos de alimentação e desenvolvimento.

É preciso ressaltar que a execução do PNAE exige o esforço da intersetorialidade ao colocar em diálogo atores rurais e urbanos e vinculados a múltiplos setores, como educação, nutrição, planejamento, infraestrut-

<sup>14</sup> A afirmação da realocização não ignora as contradições e ambiguidades que a noção pode trazer para a sustentabilidade do sistema agroalimentar (Sonnino e Macwilliam, 2011). A realocização encurta distâncias entre produtores e consumidores e reduz os custos energéticos de transporte, mas pode, igualmente, gerar pressões insustentáveis sobre recursos como a água e o solo. Se a realocização não for pautada em modelos de produção agrícola distintos daquele da modernização da agricultura, as proposições da noção podem ser minimizadas e seus potenciais resultados sociais e ambientais invertidos.

tura e agropecuária. O arranjo institucional do Programa exige a sensibilidade e a comunicação entre estes diferentes atores, sendo que, quanto maior sintonia e articulações houver em suas ações, mais são potencializados os possíveis resultados do Programa mencionados acima. Esta intersetorialidade do Programa pode ser um instrumento para recolocar em cena a discussão da própria ruralidade brasileira que, por sua vez, também deve ser compreendida de modo intersetorial, considerando as múltiplas ligações e interrelações entre rural e urbano e as várias dimensões que devem ser trabalhadas no espaço rural para além da agricultura.

A Lei 11.947 vem sendo progressivamente implementada. Dados preliminares do FNDE indicam que, em 2010, 49% das entidades executoras (estados e municípios) adquiriram produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, perfazendo um montante de R\$ 148 milhões investidos especificadamente na agricultura familiar. Neste ano, 15% das entidades executoras atenderam o percentual mínimo de 30%. Em 2011 78% das entidades executoras adquiriram produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, sendo que 48% destas atenderam o percentual mínimo de 30%, totalizando R\$ 233 milhões de reais. Em 2012 81% das entidades executoras adquiriram produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, sendo 50% atingiram o percentual mínimo estipulado, perfazendo um total quase R\$ 363 milhões de reais.

Em estudo do Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar da Universidade Federal de Brasília (Cecane/UNB), a partir de prestações de contas dos municípios e estados em 2010 (Saraiva *et al.*, 2013), observa-se que a região Sul do país apresentou o percentual mais elevado de municípios e estados que compraram da agricultura familiar, alcançando 71,3% (ainda que sem definição de qual foi o percentual de participação das compras da agricultura familiar); na região Norte este percentual foi de 47,3%; no Sudeste, 42,4%; na região Nordeste, 38,9%; e, no Centro Oeste, 35,3%.

De acordo com gestor público entrevistado, os pequenos municípios conseguem executar mais facilmente a Lei nº 11.947 em decorrência da logística de distribuição dos alimentos ser menos complexa. Nas capitais e nas grandes cidades metropolitanas, de um modo geral, as dificuldades de produção em grandes quantidades e regularidades, e as demandas por logísticas colocam desafios ao atendimento à referida legislação. Ademais, conforme relato, há uma predominância das cooperativas do Centro-Sul no fornecimento da alimentação escolar, que, segundo o gestor, são nestas regiões onde há maior recorrência de cooperativas estruturadas. Este fato implica que, ainda que a alimentação escolar preze e priorize os produtos locais, persistem ainda certos deslocamentos, como, por exemplo, o leite em pó do Rio Grande do Sul sendo entregue e consumido na Bahia ou suco de uva gaúcho sendo adquirido nas escolas paulistas. Quanto ao “tamanho” das cooperativas, o gestor relata que grande parte das cooperativas estão conseguindo acessar o mercado institucional, sendo elas menores ou maiores. Todavia o gestor relata que as cooperativas menores apresentam dificuldades de concorrer em demandas maiores, como as grandes capitais e regiões metropolitanas, dadas as necessidades de logística e as implicações disto para o preço final do produto comercializado. “*Então as pequenas cooperativas tendem a ficar com os mercados mais próximos*”.

Dentre as justificativas presentes nos relatórios de prestações de contas para o não atendimento do critério de aquisição de 30% dos produtos da agricultura familiar foram mais frequentes “a inviabilidade de fornecimento regular e constante de gêneros alimentícios” (21,10%) e “outras razões” (32,90%), onde incluíam-se

justificativas como “falta de interesse dos agricultores, demora de a prefeitura elaborar a chamada pública, os agricultores já haviam destinado todos os gêneros para o PAA, dentre outros limites” (Saraiva *et al.*, 2013: 932). Outros estudos também apontam como limitações para a execução do Artigo 14 da lei 11.947: as dificuldades de organização social e planejamento da produção dos agricultores familiares, a ausência de DAP’s, a falta de informações e compreensões pelos atores envolvidos sobre os possíveis resultados da articulação entre a alimentação escolar e a agricultura familiar, as dificuldades de logística do Programa, a ausência de PAA no município, o que dificulta o processo de compreensão e execução do PNAE, as estruturas ausentes ou inadequadas nas escolas (ausência de cozinha e refeitório, falta de equipamentos, falta de energia elétrica etc.), os desafios do abastecimento das grandes cidades e regiões metropolitanas (grande número de pontos de entrega, dificuldades de transporte, armazenamento dos produtos etc.), as resistências de adequação dos cardápios construídos pelas nutricionistas à oferta e sazonalidade dos produtos da agricultura familiar, a necessidade de aprofundamento do debate sobre alimentação saudável nas escolas e aproximação da mesma com os hábitos alimentares locais, as dificuldades de adequação à legislação sanitária e à certificação junto aos serviços de inspeção, as resistências às chamadas públicas e reprodução de processos licitatórios, a falta de assistência técnica aos agricultores familiares, a carência de comunicação entre os atores envolvidos (secretarias da educação, da agricultura, organizações de agricultores, nutricionistas etc.), o uso de práticas clientelistas anteriormente e após a Lei, entre outros (Altemburg, 2014; Siliprandi e Belik, 2012; Chaim e Belik, 2012). Há um conjunto de dificuldades organizacionais, resistências e necessidades de adaptações institucionais, e conflitos de interesses e de ideais sobre o papel da agricultura familiar na alimentação escolar que limitam e impõem barreiras à execução da referida Lei.

### 2.1.3 Desafios para o PNAE e o desenvolvimento rural brasileiro

Como visto acima, ao longo de décadas a alimentação escolar foi passando por mudanças importantes, culminando com a institucionalização da Lei nº 11.947. De produtos “importados” e desvincilhados da cultura alimentar nacional que prevaleciam até a década de 1970, passou-se a uma alimentação escolar que preza por alimentos saudáveis; oferece alimentos frescos e diversificados; valoriza a cultura alimentar e produtiva local; restabelece a vinculação entre a alimentação, sua origem fundamentalmente rural (e não industrial) e os “ritmos” da natureza (sazonalidade); aproxima o agricultor do consumidor e o rural do urbano; apóia formas familiares de produção agrícola e segmentos sociais específicos (as quais, muitas vezes, encontram dificuldades de inserir-se nos mercados); promove as dinâmicas locais de desenvolvimento; e “reconecta a produção ao consumo”.

Para a agricultura familiar, a mudança ocorrida no PNAE em 2009 significou a criação de novos mercados (inclusive para produtos que não eram comercializados anteriormente), a incitação de circuitos curtos de produção e consumo, a valorização e a resignificação da produção familiar e da agricultura familiar, a promoção de sistemas de produção mais diversificados e sustentáveis, e o fortalecimento de estratégias de reprodução social mais “autônomas” (Ploeg, 2008; 2006). Não são raros os depoimentos do consumo de alimentos pelas crianças em idade escolar, cuja origem dos mesmos é dos estabelecimentos dos próprios pais agricultores familiares, e o que isto significa em termos de preocupação com a oferta de um alimento saudável e de reconhecimento e de valorização da profissão e do modo de vida do agricultor familiar.

Em termos de desenvolvimento local e para o debate sobre ruralidade, esta articulação entre alimentação escolar e agricultura familiar local significa a valorização dos recursos humanos, naturais, econômicos e culturais do próprio território. O território como um todo (rural e urbano) pode ser potencializado por meio do fortalecimento dos mercados locais, da cultura local e das pessoas do lugar. A alimentação escolar desponta como um instrumento que valoriza os produtos do rural para o rural e aproxima o urbano do rural.

Contudo, há uma série de dificuldades e desafios para que a lei seja implementada em sua plenitude. Dentre estes, gostaríamos de destacar alguns: a) muitas escolas enfrentam problemas de infraestrutura (espaços inadequados para a preparação e consumo dos alimentos, falta de energia elétrica e equipamentos etc.) e de recursos humanos; b) há desconhecimento da política pública pelos atores locais (agricultores familiares, gestores públicos e escolares) e há falta de articulação desta com outros instrumentos de intervenção do Estado, a exemplo do crédito rural, da assistência técnica e extensão rural, das políticas de infraestrutura etc.; c) é preciso avançar na execução da legislação em grandes cidades e capitais, o que exige maior aproximação da sociedade civil e do Estado, tanto no que diz respeito ao conhecimento das demandas e das ofertas alimentares locais, quanto no suporte às necessidades de logística e de organização social; e, d) é preciso avançar no atendimento ao mínimo de 30% de aquisições de alimentos da agricultura familiar, mas, ao mesmo tempo, avançar em ações qualitativas, como, por exemplo, fortalecer as aquisições de alimentos locais e dos públicos prioritários (assentados, quilombolas, indígenas e demais populações tradicionais), promover a alimentação agroecológica, construir espaços de conhecimento e de diálogo entre os agricultores e os consumidores (escolares), e a avançar no debate sobre a alimentação saudável.

## **2.2 A Política de Assentamentos de Reforma agrária e o rural brasileiro**

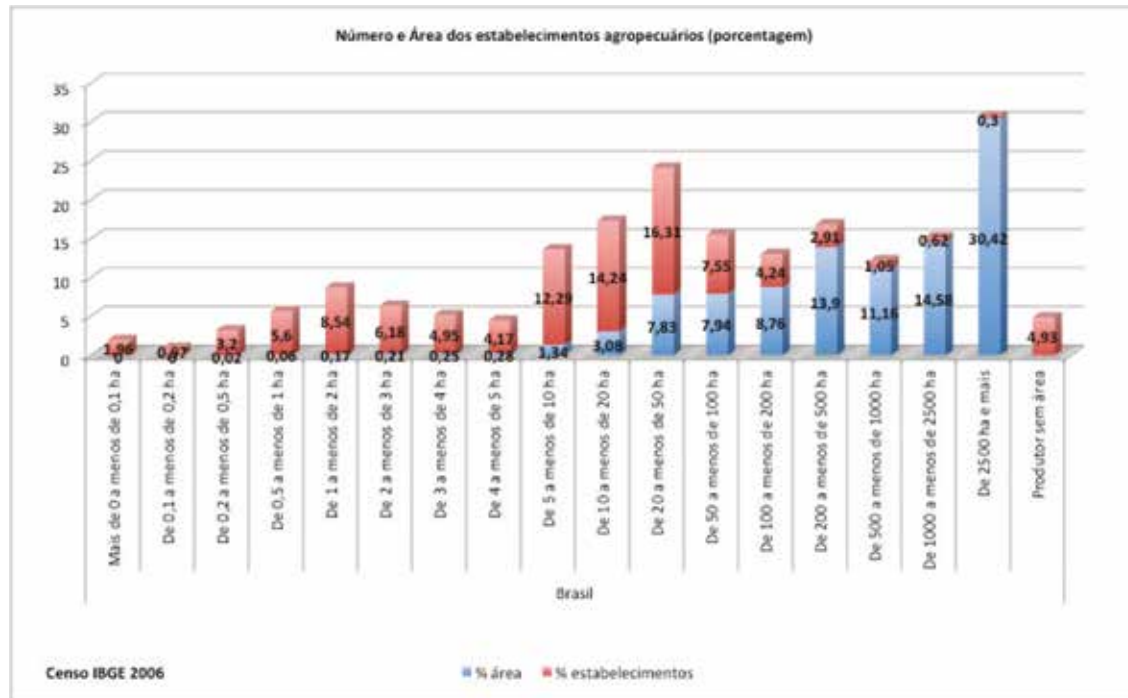
### **2.2.1 A atualidade da política de criação de assentamentos e reforma agrária**

A reforma agrária no Brasil tem sido uma promessa historicamente adiada. A concentração da estrutura fundiária do Brasil é antiga e remete ao processo de colonização do território pelos portugueses (Buainain, 2003; Delgado, 2005; Fernandes, Welch e Gonçalves, 2012). Não obstante as distintas experiências de gestão da estrutura agrária nacional e de enfrentamento de sua concentração, a questão agrária ainda se mantém como uma questão bastante atual e urgente para a sociedade brasileira.

A pesquisa aqui realizada identificou que ao longo do tempo, a política de criação de assentamentos rurais de reforma agrária foi sendo modificada e adaptada de forma a incorporar em seus instrumentos parte das críticas e demandas da sociedade civil organizada e as mudanças pelas quais passou o mundo rural. Contudo, não obstante isso, o avanço da política de reforma agrária tem esbarrado em certos limites dados pelo modelo macroeconômico adotado, pelo avanço (e pela importância política e econômica) do agronegócio e por outras questões mais conjunturais, como foi a crise dos alimentos de 2008, e questões operacionais, como a excesso de burocracias e a lentidão dos processos judiciais de desapropriação.

Como resultado, o Brasil é hoje em dia, ainda, um dos países mais desiguais do mundo. Isso se reflete na consequente concentração das oportunidades econômicas, financeiras e políticas, com potenciais reflexos sobre o crescimento econômico sustentável e, principalmente, sobre o bem estar social. De acordo com o Censo Agro-

pecuário de 2006, do IBGE, nos últimos vinte anos a distribuição de terras no país permaneceu praticamente inalterada e o índice de Gini apontou para uma mudança mais que tímida (de 0,857 para 0,854) entre 1985 a 2006. Essa concentração se mantém em nível regional. No gráfico abaixo vemos claramente que as categorias nas quais os estabelecimentos possuem menores áreas concentra-se o maior número de estabelecimentos (expresso pela parte vermelha do gráfico). Isso se inverte nas faixas de estabelecimentos com maiores áreas.



Esse processo ganha tons alarmantes se considerarmos algumas tendência mundiais, como a corrida das potências mundiais para comprar terras em países estrangeiros, e principalmente na África e na América Latina (dentre eles o Brasil), com o objetivo de implantar produções em larga escala de matérias-primas e alimentos para exportação e as perspectivas de aumento no consumo de agrocombustíveis. Sauer e Leite (2012) demonstram como a demanda mundial por terras tem aumentado consideravelmente nos últimos anos, de modo que entre outubro de 2008 e agosto de 2009 já teriam sido comercializados mais de 45 milhões de hectares de terras (sendo 75% desses na África e outros 3,6 milhões de hectares no Brasil e Argentina). Num processo paralelo, observamos o crescimento dos investimentos estrangeiros diretos (IDEs) no setor primário brasileiro, de 2002 a 2008 (de 2,4 bilhões de dólares para 13,1 bilhões de dólares, alta de 445%).

## 2.2.2 Evolução do marco legal: da reforma agrária em contraposição ao desenvolvimento à reforma agrária como vetor do desenvolvimento

A longa história do Brasil e as muitas políticas fundiárias executadas em diferentes contextos políticos, econômicos e sociais contrastam-se com a permanência, mais ou menos inalterada, da estrutura fundiária extremamente concentrada (Delgado 2005; Fernandes, Welch e Gonçalves, 2012; Engelmann e Gil, 2012; Nakatani, Faleiros, Vargas, 2012; Monte, 2013). Analisaremos nessa seção, ainda que de forma bem geral, a forma como as leis e medidas que regulamentam a política de reforma agrária e de criação de assentamentos rurais no Brasil foram evoluindo ao longo do tempo<sup>15</sup>.

Um dos mais antigos marcos de regulação das relações jurídicas, sociais e econômicas concernentes aos bens imóveis rurais (seu domínio, posse e uso) e de disciplinamento dos procedimentos relacionados à execução da reforma agrária e da política agrícola foi o Estatuto da Terra (Lei número 4.504 e Decreto número 55.891), de 1964. Sua redação e conteúdos refletiram o debate sobre a questão agrária que tomou corpo no Brasil nos anos do pós-guerra e que foi calado com o golpe de 1964<sup>16</sup>.

O autor (2005: 2) destaca, nesse período, grosso modo, quatro principais centros de reflexão sobre a natureza (ou a não existência) da questão agrária: o Partido Comunista Brasileiro (PCB), os setores reformistas da Igreja Católica, a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) e um grupo denominado de os economistas conservadores da USP. Os três primeiros grupos reconheciam cada um à sua maneira e enfatizando determinadas dimensões (sociais, agrárias, trabalhistas, econômicas etc.), a existência de uma questão agrária no Brasil com influência direta nas condições sob as quais se daria o desenvolvimento (leia-se a industrialização) do país na época<sup>17</sup>. Do lado conservador, Delfim Netto era o principal expoente, exercendo uma crítica direta à reforma agrária e defendendo em seu lugar a execução de políticas voltadas para a modernização agrícola. Influenciado pelo pensamento norte-americano funcionalista, o argumento-chave deste grupo era que a agricultura teria que desempenhar certas funções na etapa do desenvolvimento que o país vivenciava e que a reforma agrária só faria sentido em situações nas quais a estrutura fundiária impedia que a agricultura respondesse positivamente a essas funções (2005: 4). Esse último grupo se tornaria preponderante no debate público a partir de 1970.

Refletindo esse rico debate político, ainda no final da década de 1950 e 1960, a reforma agrária ganhou destaque nas propostas de reforma de base, levando João Goulart a criar em 1962 o Conselho Nacional da Reforma Agrária. Em 1963, Goulart apresentou às lideranças políticas um anteprojeto de reforma agrária que previa a desapropriação de terras com título da dívida pública (medida que não foi aprovada pelo Congresso). Em 1964, foi observada uma ofensiva em prol da realização das reformas de base, com destaque para a reforma agrária, quando Goulart assinou um decreto que permitia a desapropriação de terras que ladeavam eixos rodoviários, leitos de ferrovia, açudes públicos federais e terras beneficiadas por obras da União e defendia mudanças na

15 Para uma análise mais completa e detalhada, consultar o relatório expandido no CD em anexo.

16 Delgado (2005) entende que é nesse período que se “constrói [uiu] o discurso teórico e político a favor da Reforma Agrária [...]” e, por sua vez, foi também nesse período que, em reação a este, se “elabora [ou] o discurso da modernização técnica da agropecuária, que terminará [ou] prevalecendo depois do golpe militar de 1964”.

17 Para uma análise mais detalhada dos traços gerais de cada um desses grupos consultar o relatório expandido em CD anexo.



Constituição que permitissem que as desapropriações fossem pagas com títulos da dívida (Melito, 2014). Como reação aos caminhos tomados pelo governo, em 1964 o golpe militar acabaria de vez com as possibilidades de concretização das reformas almejadas.

Cortando a efervescência do debate agrário pelo “argumento” da força (Delgado, 2005), a tese da “modernização sem reforma” foi o caminho escolhido pelo golpe militar de 1964 com relação ao meio rural. A visão hegemônica só reconhecia crise quando a agricultura deixava de cumprir seu papel no desenvolvimento e, portanto, quando não cumpria com as suas funções produtivas, independentemente de sua estrutura. Delgado (2005: 5) entende que no primeiro período do governo militar prevalecia uma visão do papel da agricultura no desenvolvimento que misturava a visão cepalina e estruturalista com a visão desenvolvimentista-funcionalista (Delgado, 2005). Essa perspectiva se refletiu no Estatuto da Terra, subscrito pelo Ministro do Planejamento Roberto Campos.

Este documento continha alguns elementos progressistas na medida em que instituía instrumentos que regulavam os direitos e deveres relacionados à propriedade para a execução da reforma agrária e para a promoção da política agrícola, como o Imposto Territorial Rural (ITR), instrumentos da desapropriação pelo Estado de áreas subutilizadas, o reconhecimento da desapropriação de terras para fins de reforma agrária e a criação de um organismo federal, o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) (Monte, 2013). Mas ao mesmo tempo em que avançava no estabelecimento de parâmetros para a reforma agrária, ela também instituía os instrumentos da política agrícola.

O Estatuto da Terra, no Artigo 2 (Brasil, 1964), assegurava a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, que deveria sempre estar condicionada pelo exercício de sua função social. A função social era garantida por quatro fatores: favorecer o bem estar dos proprietários e trabalhadores; manter níveis satisfatórios de produtividade; assegurar a conservação dos recursos naturais; e observar as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

O documento apresentava um caráter ambíguo (Delgado 2005; Buainain, 2012; Monte, 2013). Ao mesmo tempo que instituía a correção do regime de posse e uso da terra, promovia por outro lado, o desenvolvimento de uma agricultura empresarial que, ao garantir elevados índices de produtividade, ficava isenta da desapropriação, qualquer que fosse o seu tamanho. Sendo assim, ao mesmo tempo em que se reconhecia e elencava instrumentos para agir sobre a questão agrária, o Estatuto instituía medidas de promoção do desenvolvimento rural de caráter produtivista e pautados num modelo de agricultura de larga escala que permitia que a agricultura cumprisse “seu papel” no desenvolvimento do país. Por outro lado, ele teve como efeito prático dar certa “freada” na reforma agrária.

O governo militar seguiu uma proposta de modernização técnica sem reforma agrária (aceita apenas em algumas áreas em que a estrutura agrária não respondia ao sistema de preços e gerava ineficiência como no caso do Nordeste). A expansão agrícola dependeria de quatro fatores principais: o nível técnico da mão-de-obra; o nível de mecanização; o nível de utilização de adubos; e a existência de uma estrutura agrária eficiente (e não necessariamente justa). Isso se manifestou como um projeto explícito do governo a partir do momento em que Delfim Netto assumiu o Ministério da Fazenda em 1967 e implementou o Sistema Nacional de Crédito Rural, que se tornou o principal instrumento de fomento à produção agropecuária. (Delgado, 2005: 6).

A aplicação dessa nova lógica e as políticas de crédito e comerciais aplicadas promoveram o crescente aprofundamento das relações técnicas da agricultura com a indústria. Essa constituiu a “idade de ouro” do desenvolvimento de uma agricultura capitalista integrada com a indústria, com o mundo urbano e com o setor externo, sob forte mediação do setor financeiro levando à crescente financeirização da agricultura (idem, 2005). A reforma agrária executada pelos órgãos governamentais ligados ao regime militar passou a se restringir aos projetos de colonização principalmente no Norte e Centro-Oeste. Seu objetivo era incentivar a criação e a expansão de empresas rurais de exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agroindustrial, e criar colônias nas faixas de fronteira e de segurança nacional<sup>18</sup>. Esse processo tendeu a acentuar o caráter concentrado da estrutura fundiária brasileira (Monte, 2013: 27).

A forte intervenção do Estado alterou profundamente o perfil do campo brasileiro. Palmeira e Leite (1998: 6) destacam, grosso modo, duas configurações de interesses opostas que vão se consolidar a partir de então. De um lado figuram os capitalistas que investem na agricultura, com motivações econômicas. De outro, os trabalhadores rurais que, mais do que representar a agricultura, lutam para acabar com a articulação hierarquizada de interesses que gera a exclusão no campo, buscando construir um projeto de classe e de sociedade que não se restringe à agricultura, mas volta-se para a construção de um determinado tipo de ruralidade.

O avanço da modernização conservadora no campo, além da industrialização da agricultura e do aumento da produtividade, gerou outros efeitos no campo como a concentração acelerada da estrutura fundiária, o aumento da desigualdade social e econômica, a geração de intensos fluxos de êxodo rural, o aumento da taxa de exploração dos trabalhadores rurais, uma piora da qualidade de vida dos segmentos mais pobres do campo e, como não poderia deixar de ser, o agravamento das condições ambientais (Martine e Garcia, 1987). Palmeira e Leite (1998: 6) destacam outros processos sociais, mais ou menos autônomos à modernização, como a observância de transformações relevantes na esfera do Estado fruto das pressões de múltiplos interesses em jogo; o surgimento e fortalecimento de novas categorias sociais, modificando parte da realidade e do jogo político; o papel crescente no campo e na luta pela reforma agrária de atores como a Igreja Católica e os sindicatos de trabalhadores rurais; o fortalecimento de certos atores pelas políticas de apoio à modernização da agricultura conformando uma poderosa coalizão de interesses articulada por dentro da máquina do Estado em torno de negócios com a terra (idem, 1998). Palmeira e Leite (1998: 27 e 28) destacam que todos esses processos, ao interagirem uns com os outros, determinaram mudanças na configuração assumida pela questão agrária na transição do regime autoritário para a democracia.

Como medida emergencial, em resposta à intensificação dos conflitos e das manifestações de trabalhadores rurais com o início da abertura democrática, em 1982, foi criado o Programa Nacional de Política Fundiária (PNPF) e o Ministro de Estado Extraordinário para Assuntos Fundiários (MEAF). Os objetivos do Programa eram: i. Unificar a implantação dos projetos fundiários; ii. Ativar a execução de projetos para assegurar o cumprimento das metas prioritárias; e, iii. Fazer o Estatuto da Terra ser cumprido. O fim do período militar, contudo, possibilitou que a reforma agrária voltasse à agenda política ainda mais forte, mas agora com novas leituras, expressas no I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

18 Um maior detalhamento destas questões encontram-se no relatório expandido em CD anexo.

O Plano Nacional de Reforma Agrária<sup>19</sup> foi aprovado pelo Decreto número 91.766 de 10 de outubro de 1985, já no governo de José Sarney, que também criou o Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário (MIRAD), num momento em que cresciam os conflitos e mortes no campo e no qual a maior parte da população rural vivia em condições de extrema pobreza (Monte, 2013). O plano tinha como programa básico a formação de assentamentos de trabalhadores rurais, além de ser complementado por outros programas de apoio como cadastro rural, apoio jurídico, desenvolvimento de recursos humanos e de estudos e pesquisas agrárias (Brasil, 1985). O PNRA estabelecia como meta global 1,4 milhão de famílias (Brasil, 1985). A nova legislação mantinha a função social da propriedade e estipulava a utilização racional e o aproveitamento adequado da terra seriam comprovados quando a propriedade atingisse os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração.

Nesse mesmo momento, o presidente Sarney instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR) que acabou por subordinar, mais uma vez, a reforma agrária à política agrícola de modernização da agricultura. Os resultados da primeira política foram bastante tímidos, apenas 6,5% das famílias pretendidas foram atendidas e 10,5% das áreas previstas efetivamente foram incorporadas à reforma agrária (Monte, 2013).

Após o período de redemocratização, as possibilidades de reforma agrária recaíram nas mãos da Assembleia Constituinte que redigia a nova Carta Magna. Esta reafirmou o princípio de que terras produtivas não poderiam ser desapropriadas (Montes, 2013). A função social ficou definida como a situação na qual a propriedade rural atendia ao: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulamentam as relações de trabalho; exploração que favorecesse o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores. Foi somente em 1993, com a Lei número 8.629, que foram regulamentados os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária. Até esse período a reforma agrária ficou praticamente paralisada (Monte, 2013).

Com o *impeachment* de Collor, a reforma agrária voltou à agenda governamental por parte dos movimentos sociais, ainda que não tenha sido incorporada de forma estruturada na política do governo que se centrou na abertura econômica, em programas de privatização e na redução de certas estruturas do Estado. O governo de Itamar Franco elaborou o Programa Emergencial da Reforma Agrária que focava nas áreas de tensão e conflito e de acampamentos e instituiu instrumentos de desapropriação, de aquisição por compra e venda, de transferência de terras confiscadas pela União, de terras recebidas por doação e outras formas emergenciais de ação como a doação de cestas básicas para famílias em situação de vulnerabilidade (Monte, 2013).

No governo de Fernando Henrique Cardoso, o tema da reforma agrária persistiu no cenário político, puxado agora pelas ações dos movimentos sociais organizados, tendo como expressões maiores o MST e a Contag.

19 A primeira versão do Plano Nacional de Reforma Agrária foi preparada pelo grupo coordenado pelo ministro Nelson Ribeiro que continha compromissos formalizados e que pretendia adotar no programa um horizonte temporal de 15 anos para assentar mais de sete milhões de famílias, constituídas por assalariados, parceiros, arrendatários, posseiros, moradores, agricultores sem terra ou com terra insuficiente. Contudo a proposta não foi aprovada e provocou muitas reações por parte da classe dominante do campo, principalmente da CNA, SRB e a OCB e também de interesses situados na área urbana que tinham investimentos em ativos fundiários. O PNRA aprovado, portanto, consistiu numa outra versão, sem boa parte das medidas estipuladas na sua primeira versão e repleto de incongruências. Comparando a primeira versão com a segunda chama atenção a exclusão da desapropriação dos latifúndios que cumpriam a função social, a não especificação de áreas prioritárias para a reforma agrária, e o estabelecimento da desapropriação em recurso extremo cuja decisão pelo uso estaria nas mãos do presidente da república (Brasil, 1985; Monte, 2013).

No primeiro mandato, a agenda política do governo foi dominada pelos debates em torno da política de estabilização e combate à inflação, dada a implementação do Plano Real ainda em 1994. Nesse momento, reforma agrária, ainda que com pressão social, teve um espaço secundário. Em paralelo, observava-se uma ampliação das tensões do campo. Só em 1994 a Comissão Pastoral da Terra contabilizou a ocorrência de 485 conflitos fundiários envolvendo mais de 300 mil pessoas e resultando em 47 assassinatos.

Diante da conjuntura política de avanço agressivo das medidas e reformas neoliberais, as ocupações de terras se tornaram a estratégia acionada pelos movimentos sociais e sindicatos do campo para fazer o governo agir no que concerne à política fundiária (Monte, 2013: 39). A intervenção governamental, por sua vez, se deu de maneira emergencial e forçada. O INCRA passou a atuar “apagando incêndios” e, com isso, a política de criação de assentamentos resultou, muitas vezes, na criação de enclaves territoriais, com assentamentos dispersos e, portanto, com pouco planejamento com relação a sua operacionalização, consolidação e viabilidade.

Já no segundo mandato<sup>20</sup> o governo colocou em prática uma estratégia nova que se apoiava em duas “pernas”: de um lado criaria e incentivaria novos instrumentos para a realização da “reforma agrária” e de outro passou crescentemente a reprimir e a criminalizar os movimentos sociais do campo. A substituição progressiva da desapropriação de terras pela reforma agrária de mercado, contribuía para tirar a dimensão dos conflitos, ao mesmo tempo que a criminalização dos movimentos sociais e sindicais do campo reprimia as ocupações de terra. A “reforma agrária de mercado” se inspirava nas experiências, de 1997, do Programa Cédula da Terra (no Ceará, Maranhão, Pernambuco, Bahia e Minas Gerais), realizado em parceria com o Banco Mundial (Esquerdo e Bergamasco, 2011). Em março de 1999, foi lançada a política “Agricultura Familiar, Reforma Agrária e Desenvolvimento Local para um Novo Mundo Rural: política de desenvolvimento rural com base na expansão da agricultura familiar e sua inserção no mercado”, que também ficou conhecida como “Novo Mundo Rural” ou “Nova Reforma Agrária” (Lopes, 1999). Esquerdo e Bergamasco (2011: 3) destacam que o programa do governo partia do diagnóstico de necessidade de mudanças no campo, colocando a reforma agrária como central para o tratamento de problemas de segurança alimentar, para os conflitos agrários e para o fortalecimento da agricultura familiar. Contudo, não propunha uma mudança estrutural.

Resumindo, no que concerne especificamente à reforma agrária, o governo de Fernando Henrique, em particular a partir do segundo mandato, seguiu com a estratégia de atuação de intensificação da repressão às ocupações de sem terras; avançou nos instrumentos de criminalização dos movimentos sociais e criou medidas que possibilitavam a perseguição de suas lideranças; e alterou as regras de política de obtenção de crédito e de financiamento da produção (Lopes, 1999). Contudo, a nova estrutura institucional e a proposta de atuação descentralizada muitas vezes recaiu num “localismo” exagerado (Monte, 2013). Entre o período de 1995 a 1998 o governo assentou sob diferentes formas (desapropriação, arrecadação, venda etc.) 284 mil famílias numa área total de 12,8 milhões de hectares, distribuídas em 2.428 projetos de assentamentos. Entre 1999 e 2002, o governo assentou 139.585 famílias em 2.672 projetos de assentamento que totalizavam 9,2 milhões de hectares (Ferreira e Silveira, 2003 *apud*. Esquerdo e Bergamasco, 2011). Ao longo de todo esse percurso, com forte apoio dos governos e tornando-se peça-chave

**20** Esquerdo e Bergamasco (2011) apontam que, se comparados os dois mandatos, houve a diminuição na quantidade de terras disponibilizadas para a realização de novos assentamentos que é mais acentuada na categoria de terras obtidas por meio de processos de arrecadação e de desapropriação. Por outro lado, houve o aumento no volume de terras por meio da compra direta.

no equilíbrio do Balanço de Pagamentos do país, tornou-se cada vez mais latente o poder político (ancorado na bancada ruralista e nas alianças travadas) e econômico do agronegócio (Delgado et alii, 2010).

Fernandes (2012: 12) destaca que no século XXI, os sentidos e os significados da reforma agrária mudaram por conta de vários processos. O principal, segundo o autor, é a consolidação do agronegócio. O segundo são os próprios caminhos seguidos pela agricultura familiar e pelo campesinato. Para o autor, contudo, a urgência e atualidade da reforma agrária nos dias de hoje persiste nas disputas territoriais que são ativadas pelo enfrentamento de diferentes modelos de desenvolvimento rural que se dão num determinado território no país.

A chegada de Luiz Inácio Lula da Silva em 2003 encheu de expectativas os movimentos sociais e organizações ligados à reforma agrária, uma vez que essa sempre fora um bandeira do Partido dos Trabalhadores (PT). A grosso modo, a agenda política do governo se caracterizou pela manutenção da política econômica neoliberal, mas com um foco na realização de políticas sociais (normalmente compensatórias) e na retomada do Estado como um ator importante para pensar o desenvolvimento do país. Para Sauer e Souza (2008 *apud* Esquerdo e Bergamasco, 2011: 6), no que concerne à reforma agrária, a política de governo refletiu o “rebaixamento” do programa agrário do PT. Delgado et alii. (2010: 2) se baseiam na Carta ao Povo Brasileiro, de 2002, para pensar o lugar ambíguo da reforma agrária no governo, que aparece sempre ao lado do incentivo às exportações e do apoio ao agronegócio e à agricultura familiar.

Não obstante as ambiguidades, nos últimos anos, observou-se um avanço considerável na institucionalização dos mecanismos de política direcionados ao público não patronal do meio rural brasileiro, o que se refletiu na constituição de marcos legais e de políticas públicas específicas. Delgado et alii. (2010: 11) destacam como exemplos desse avanço a Lei da Agricultura Familiar (Lei 11.326 de 24.07.2006), a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei 11.346 de 15.09.2006) e, recentemente, a Lei de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER (Lei 12.188 de 11.01.2010), além da promulgação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, pelo Decreto 6.040, de 07.02.2007.

Em 2003/2004 foi lançado, durante o primeiro mandato do presidente Lula<sup>21</sup>, o II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA)<sup>22</sup>. O novo Plano tinha como meta assentar 400 mil novas famílias de 2003 a 2006 e regularizar mais 100 mil propriedades (Esquerdo e Bergamasco, 2011: 5). Além disso, apresentava um duplo objetivo: massificar os assentamentos de famílias e trabalhadores rurais e levar qualidade aos mesmos, complementando sua infraestrutura.

Contrapondo-se à perspectiva local e regional do plano anterior, o II PNRA enfatizava a dimensão territorial, de modo a romper com a ideia de que haveria um modelo único de assentamento a ser implementado

21 Nos mandatos de Lula, a questão agrária foi objeto de atenção, ainda que entre o primeiro e o segundo mandatos tenha havido uma perda de prestígio do tema no âmbito dos gestores e decisores da política, mesmo tendo o Brasil sediado em 2006 a II Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural da FAO/ONU (Delgado et alii., 2010: 21).

22 Metas do novo plano: i) 400 mil novas famílias assentadas até 2006; ii) 500 mil famílias com posses regularizadas até o final de 2006, com título definitivo da terra; iii) 130 mil famílias com acesso à terra por meio do Crédito Fundiário (substituiu o antigo Banco da Terra); iv) a recuperação da capacidade produtiva e a viabilidade econômica dos atuais assentamentos, e universalização do direito à educação, à cultura e à seguridade social; v) o reconhecimento, demarcação e titulação de áreas de comunidades quilombolas; vi) a garantia de reassentamento dos ocupantes não índios de áreas indígenas; vii) a promoção da igualdade de gênero na reforma agrária; viii) a garantia de assistência técnica e extensão rural, capacitação, crédito e políticas de comercialização a todas as famílias das áreas reformadas.

nacionalmente. Assim, segundo documento do governo (MDA, 2004: 15) o maior atributo do plano foi adequar o modelo de reforma agrária às características das principais regiões e biomas, prevendo instrumentos variados que poderiam ser utilizados de forma integrada e complementar, de acordo com as especificidades de cada região e dos diversos públicos. Por meio das denominadas áreas reformadas, categoria importante do II PNRA, se buscava a concentração espacial e uma maior integração produtiva entre os assentamentos pré-existentes e os novos, os posseiros regularizados e os agricultores familiares. Isso teria o potencial de fortalecer sistemas locais de produção rural que, por sua vez, integrariam um plano de desenvolvimento territorial (MDA, 2010: 15).

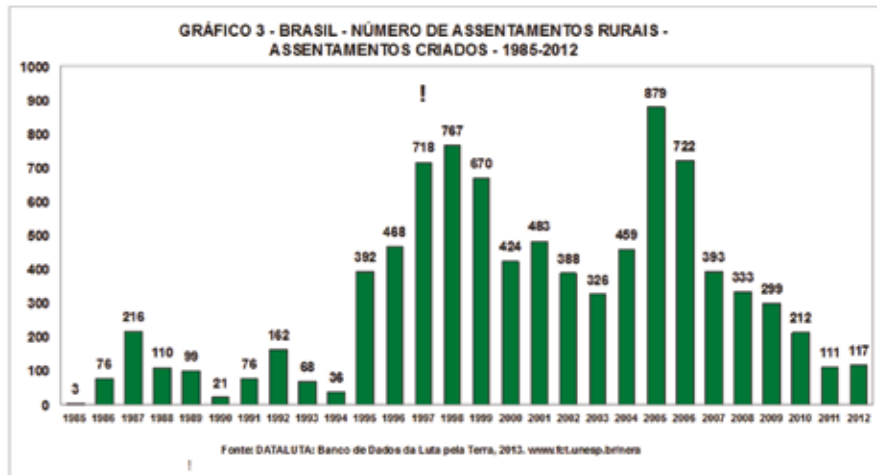
O II PNRA inclui como seu público, para além dos beneficiários tradicionais da reforma agrária, os agricultores familiares, as comunidades rurais tradicionais, as populações ribeirinhas, os atingidos por barragens e outras grandes obras de infraestrutura, os ocupantes não índios das áreas indígenas, as mulheres trabalhadoras rurais e a juventude rural, e outros segmentos da população que habitam o meio rural e que não se dedicam às atividades agrícolas, mas que a elas estão interligados (MDA, 2004: 10).<sup>23</sup> Os instrumentos previstos para realização da reforma agrária eram<sup>24</sup>: redistribuição de terras, regularização de posses e reordenamento agrário, fornecimento dos meios indispensáveis à exploração racional da terra aos beneficiários da reforma e aos agricultores familiares, dinamização da economia e da vida social e cultural do territórios.

As metas colocadas inicialmente pelo II PNRA, contudo, não foram cumpridas integralmente. Adicionalmente, críticas dirigidas ao programa do governo alegavam que os números oficiais propagados estariam inflacionados, posto que contabilizariam assentamentos de famílias em áreas desapropriadas, em terras públicas, além de envolver processos de reordenamento e regularização fundiária. Fernandes (2012: 4) estimou em 2010 que em torno de 50% das terras dos assentamentos existentes até aquele momento seriam resultado de regularização fundiária e não de desapropriação (que seria apenas 31%). Os números do governo refletiriam, assim, valores muito mais elevados do que as terras efetivamente desapropriadas. Mostramos abaixo a evolução no número dos assentamentos rurais criados de 1985 a 2012.

**23** A partir de 2008 o levantamento dos beneficiários do programa de reforma agrária passou a incorporar os cruzamentos com os dados dos beneficiários e as bases governamentais para validar as informações declaradas pela entidade familiar no momento da seleção, que tem o objetivo de averiguar a legitimidade dos dados. As fontes governamentais utilizadas são a base do Tribunal Superior Eleitoral, o Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária, o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS). A Norma de Execução INCRA número 69 de 12 de março de 2008 foi a última a dispor sobre o processo de criação e reconhecimento de projetos de assentamentos da reforma agrária.

**24** Para um maior detalhamento, ver o relatório expandido no CD anexado ao livro.

**Gráfico 2. Número de Projetos de Assentamentos Implantados (Brasil) 1995-2012**



Fonte: Girardi e Vinha (2012).

Com relação a esse aspecto, Delgado et alii. (2010) destacam que a análise do percentual de terras desapropriadas sobre o total de terras arrecadadas mostra que ambos os governos, FHC e Lula, utilizaram esse artifício em suas contabilidades da reforma agrária, ainda que Lula tenha feito mais uso desse artifício do que o governo anterior (63,7% e 39,7% nos governos FHC contra 5,15% no primeiro governo Lula). Assim, o comportamento dos imóveis desapropriados, por sua vez, apresenta desde 1998, um declínio contínuo que só foi interrompido momentaneamente em 2003-2005.

Um dos fatores que reforça as críticas à política de criação de assentamentos rurais é a forte concentração desses projetos na região Norte (chegou a ser 60% do total em 2006). Para alguns autores, isso é grave na medida em que, nessa região, a regularização corre o risco de “legalizar” áreas griladas (Fernandes, 2012: 8). Adicionalmente, destaca-se que esse movimento refletiria a tendência do governo em “fazer a reforma agrária” em áreas menos valorizadas pelo agronegócio, uma vez que a maior parte da demanda por terras dos movimentos (medida pelo número e dimensão das ocupações) estaria na região Nordeste e Centro-Sul. Segundo Fernandes (2012), seria nessa última região também que se encontrariam os maiores conflitos por terra. Até 2012, 23% dos assentamentos estavam na região Norte, ainda que somente 9,3% das ocupações estivesse nessa região. Cerca de 38% da ocupação de terras se dá na região Nordeste, que contem 45% dos assentamentos.

Existem atualmente, segundo o sítio eletrônico do INCRA, 9.128 assentamentos rurais no Brasil (dados de 29/04/2014). Com relação ao número de famílias assentadas por ano, após um pico de assentamentos em 2006 (justamente o final da vigência do II PNRA), se observou uma tendência contínua de redução no número de famílias assentadas.

Acentuando essa marca, no segundo mandato do presidente Lula, ao fim do II PNRA, foi lançado o programa Terra Legal que passou a operar em 2009. Ele realizou uma ofensiva no processo de regularização fundiária, com a articulação de ministérios e órgãos governamentais, que se concentrou no Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia e Roraima (total de 43 municípios). Seu objetivo era regularizar ocupações legítimas com prioridade para pequenos produtores e comunidades locais com o objetivo de implantar modelos de produção sustentável. Críticas apontavam que, na prática, essa medida servia para ampliar a área passível de regularização na Amazônia Legal, sendo uma “legalização da grilagem” (Esquerdo e Bergamasco, 2011). Contudo, o governo federal negou essa possibilidade e defende que até o final de 2010 as atividades de cadastramento das terras situadas na Amazônia Legal haviam indicado mais de 10 milhões de hectares ocupados por 86,3 mil famílias em áreas rurais (mais de 90% correspondentes a agricultores familiares com áreas de até 400 hectares). Para o INCRA, as atividades de regularização estariam em harmonia com a preservação e a recuperação do meio ambiente (Esquerdo e Bergamasco, 2011).

O governo Lula foi seguido do governo Dilma, também do PT. Dilma iniciou seu governo disposta a erradicar a pobreza e criar oportunidades para todos os brasileiros, conforme colocou em seu discurso de posse. Contudo, a presidenta pouco sinalizou em relação à reforma agrária (Esquerdo e Bergamasco, 2011). Nesse campo, seu discurso foi de não focar mais na criação de novos assentamentos, mas de buscar a melhoria da infraestrutura daqueles já existentes (MST, 2013). Sem lançar um plano específico para a reforma agrária, o governo Dilma procurou agir com a intenção de ampliar os instrumentos propostos pelo governo anterior, bem como melhorar a gestão do INCRA por meio da descentralização de suas ações. Essas se dariam de duas formas: compartilhando responsabilidades com outros órgãos governamentais; e repassando máquinas e equipamentos para as prefeituras por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) de modo a permitir que os municípios construíssem infraestrutura (estradas etc.) para os assentamentos já existentes (Sinpaf, 2013).

Para os movimentos sociais e organizações da sociedade civil ligados ao tema da reforma agrária esse posicionamento do governo Dilma refletiu sua necessidade de conciliar interesses opostos e contraditórios da base do governo, que procura atender à agricultura familiar e seus movimentos representativos e, ao mesmo tempo, garantir o apoio dos ruralistas e do agronegócio (MST, 2013). Segundo Fernandes (2012: 6) o governo Lula (e nós poderíamos acrescentar, sem muito prejuízo para o raciocínio, o governo Dilma), no lugar de construir e negociar com os movimentos um modelo alternativo de desenvolvimento do campesinato e da agricultura familiar, intervindo para alterar a estrutura fundiária, optou por fazer a “reforma agrária possível” (parafraseando Martins, 2000) sem mexer na estrutura.

No âmbito do INCRA, no final de 2013, foram criados diferentes conjuntos de ações a serem postos em prática nos assentamentos de acordo com o seu perfil, denominadas “rotas de sustentabilidade dos assentamentos”<sup>25</sup>. As ações serão realizadas em parcerias com o governo, prefeituras, e entidades com o objetivo de melhorar a qualidade de vida nos assentamentos da reforma agrária com foco nas dimensões econômica, ambiental e social. Foram criadas, então, três rotas (com assentamentos prioritários): rota Brasil sem Miséria, rota Assentamentos Verdes; e rota Estruturação Produtiva. A rota Brasil Sem Miséria compreende aqueles assentamentos que apresentam em seus indicadores elevado grau de pobreza e para os quais se propõe



uma ação coordenada com o MDS com foco em programas sociais (destaque para o Bolsa Família, Minha Casa, Minha Vida, Água para Todos). A rota Assentamentos Verdes tem foco na sustentabilidade ambiental, procurando planejar ações em estreita parceria com o Ministério do Meio Ambiente (MMA) (destaque para o Bolsa Verde). A rota Estruturação Produtiva procura fomentar a dimensão produtiva dos assentamentos, com atuação em parceria com o MDA e em projetos que proporcionem uma maior e melhor interação com os mercados (destaque para o programa Terra Forte). Ao longo do mandato as relações dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil relacionadas à luta pela terra e do governo foram se desgastando frente a uma suposta paralisia da reforma agrária e de um insuficiente diálogo do governo com a sociedade civil organizada (Albuquerque, 2014).

### 2.2.3 Como o rural é (ou não) incorporado aos objetivos do programa

Por se tratar de uma política estruturante, é importante entender que a política fundiária guarda uma estreita relação com o território e com as formas pelas quais as ruralidades se expressam. Uma vez entrando em vigência, ela tem o poder de modificar, transformar e alterar continuamente aquela realidade, criando categorias novas, permitindo o reconhecimento de distintas identidades, legitimando determinados direitos antes não reconhecidos etc. Isso, por sua vez, transforma sua estrutura política, social, econômica e espacial, e influencia as novas lutas que serão travadas naquele mesmo território em prol de determinadas formas de intervenção do Estado e de instrumentos que serão postos em marcha para lidar com a estrutura agrária do país e com o desenvolvimento rural. Em nossa concepção, as leis agrárias e, em particular, a política de formação de assentamentos rurais da reforma agrária têm, assim, um papel diferenciado na conformação do rural que se tem no presente e na leitura que dele fazemos para pensar o futuro, guardando estreita relação com as imagens do rural que se quer (ou se pode ter) no futuro.

A multiplicidade de leituras sobre o “rural que queremos” está relacionada às diferentes perspectivas no tratamento e nas relações sociais travadas com a terra, que se condensam em distintos modelos de produção e de relação com o território e com os grupos sociais que dele fazem parte. De um modo geral, podemos dizer que essas leituras variam de um polo que tem a terra como mercadoria e fonte de especulação, e que a tomam principalmente pela dimensão da produção, a outro relacionado com aqueles segmentos que encontram na terra uma identidade cultural, ou seja, que nela veem mais do que um espaço de produção, mas um espaço de vida<sup>26</sup>. Essa dimensão do rural está relacionada às especificidades e às multiplicidades de representações

26 Os conflitos travados entre as distintas visões do rural (que atravessam a política de reforma agrária) podem ser encontrados, a título de demonstração, nas visões contraditórias que se faz desse espaço e que se propaga em nossa sociedade nos tempos atuais. Recente publicação do Valor Econômico traz a seguinte interpretação genérica do meio rural: “planícies verdes, cobertas de cana e milho da nova safra e entrecortadas por pastos e pequenas florestas de eucaliptos, desenham uma linha reta no horizonte (...)” mais à frente o jornalista continua “com área total plantada de 680 hectares (...) o paranaense (...) utiliza um conjunto completo de máquinas duas colheitadeiras, duas plantadeiras, cinco tratores, três pulverizadores, duas carretas de transporte de cereais e dois caminhões. (...) O agricultor e os [três] filhos (...) dão conta de todo o trabalho (...)” (Valor Econômico, 2014). Esta descrição prioriza em grande parte a dimensão setorial do meio rural e a sua relação com a produção em larga escala. Esse é o rural produtivo que tanto contribui para a nossa balança comercial. Quase sempre em contraposição, outros enfoques têm como característica buscar um maior equilíbrio entre a dimensão econômica do espaço, com aspectos sociais, culturais e ambientais. Essas múltiplas formas de ver o rural e de promover o seu desenvolvimento são corporificadas na ideia de um “rural com gente” e, principalmente, de um rural diversificado do ponto de vista econômico (não se resumindo à produção agrícola) e social (contendo atores sociais que reivindicam múltiplas identidades).

que fazemos desse espaço. Segundo Wanderley (2000a: 204) isso deriva do fato de o rural ser ao mesmo tempo espaço físico, lugar onde se vive, e lugar de onde se vê e de onde se vive o mundo. O embate entre essas múltiplas visões do rural (aqui, numa simplificação, polarizadas) se dá em diferentes escalas, em distintos ambientes e de distintas maneiras, ao longo do “diálogo possível” sobre o papel do desenvolvimento rural no desenvolvimento do país. Fernandes (2012: 15) também menciona a constante tensão entre esses dois modelos que, em diferentes escalas e momentos, se cruzam, são debatidos e geram conflito. Para o autor (Fernandes, 2012), em alguns territórios, esse conflito é mais latente porque, num limite, as visões de mundo do paradigma do capitalismo agrário não valorizam e reconhecem as práticas territoriais das outras formas de vida e de produção dos agricultores e dos povos e comunidades tradicionais do campo.

Desde o Estatuto da Terra até os dias de hoje as formas como a questão agrária foi tratada mudaram, o que determinou que se alterasse também a forma como se deu a sua influência sobre o meio rural. De modo geral, um elemento que destacamos é que nesse período, os instrumentos que compõem a política de reforma agrária e de criação de assentamentos foram se complexificando. Percebemos isso através de duas dimensões principais: a primeira com relação aos instrumentos que a compõem que vão se tornando mais amplos, incorporando e valorizando outras dimensões para além da dimensão econômica (como a social, cultural e ambiental); a segunda está relacionada com um aumento, ao longo do tempo, da flexibilidade com a finalidade de permitir que a mesma se adapte mais facilmente às especificidades regionais.

Contudo, essa trajetória também guarda certas continuidades. Na extensa literatura sobre a questão agrária no Brasil, não é difícil encontrar a constatação da não realização da reforma agrária como um consenso compartilhado<sup>27</sup> (Nakatami, Faleiros, Vargas, 2012). Não obstante a consolidação de governos autoritários ou de esquerda e progressistas, a estrutura da propriedade da terra no Brasil pouco se alterou. Nakatami, Faleiros e Vargas (2012), entendem que ao longo do tempo, a opção do Estado foi a de “congelar” a estrutura fundiária (verificar dados no artigo expandido), ao mesmo tempo em que se buscou amortecer os conflitos latentes com políticas compensatórias.

Delgado (2005: 9) atribui a não realização da reforma agrária não somente a uma opção política de um determinado governo datado, mas ao jogo político que é estabelecido após a redemocratização e que se baseia num processo de ajustamento constrangido à ordem econômica mundial globalizada. Esse modelo tem sua origem na década de 1980, com a crise econômica imposta pela moratória mexicana, que levou o Brasil a uma posição constrangida no plano macroeconômico, dado seu elevado nível de endividamento e de dependência externa. Essa posição representou um bloqueio para certas opções políticas e econômicas antes abertas ao desenvolvimento do país e que se calcavam na realização de mudanças estruturais. A maneira como o “*establishment*” econômico promoveu e promove a gestão da crise da dependência externa colocou o setor agrícola e, em particular as cadeias agroindustriais exportadoras, no centro do equilíbrio macroeconômico, ao serem grandes geradoras de divisas. A contrapartida desse modelo no plano nacional seria a imposição de importantes limites para a realização de políticas, incluindo (mas não só) as sociais e de reforma agrária e uma crescente primarização da pauta de exportações do país.

<sup>27</sup> Fernandes (2012) relativiza esse consenso, na medida em que a resposta da realização ou não da reforma agrária dependerá de como se olhe o que se entende por reforma agrária.

Assim, os movimentos sociais, as mobilizações e as ocupações de terra, portanto, ainda que sejam importantes e que desempenhem um papel central na luta pela reforma agrária, não são suficientes para alterar esse quadro. O modelo macroeconômico atual, revestido de um elevado grau de tecnicismo, pouco aberto ao debate popular sobre as estratégias a serem seguidas e detentor de uma espécie de dependência de trajetória cuja origem está nos anos 1980, relegaria pouco espaço para a realização da reforma agrária e para a construção de uma nova concepção de estratégia de desenvolvimento (Delgado, 2005).

Dada a complexidade da realidade e da história como um contínuo processo contraditório de recriações e reiteraões, entretanto, ainda haveria possibilidades bastante ricas para o avanço da reforma agrária. Fernandes (2012) destaca que, não obstante a não realização até os dias de hoje de uma reforma que efetivamente desconcentrasse a estrutura fundiária, ainda existiriam várias histórias possíveis e distintos caminhos para a reforma agrária. Um avanço nessa direção, seriam as experiências de algumas políticas públicas que pensam o campo de uma perspectiva ampla e autônoma, como as de educação do campo. Nesse contexto, atualmente, após completar 30 anos, o MST, um dos mais representativos movimentos de defesa da reforma agrária, reavalia as suas ações e procura redefinir as suas diretrizes de ação. O mesmo tem redirecionado o seu discurso entendendo a reforma agrária para além da distribuição de terras, mas como o caminho para a construção de um novo modelo de produção na agricultura brasileira, que tem por base a redemocratização da terra, a segurança alimentar e a diversidade ambiental (Stedile, 2013). Uma vez colocadas essas questões mais amplas com relação aos caminhos e descaminhos da reforma agrária, passaremos para uma análise mais detalhada da política atual sobre a estrutura fundiária que tem como objetivo final fazer avançar o processo de democratização da terra.

Com esse propósito, destacamos alguns elementos sobre os quais refletir, tendo em vista o II PNRA (tendo em vista que não foi substituído por outro plano) e as ações implementadas no último governo. Um dos avanços colocados e muito enfatizados foi a incorporação da dimensão territorial, expressa concretamente na ideia de áreas reformadas. A perspectiva territorial no II PNRA se manifestava principalmente em dois aspectos que explicitaremos a seguir. Numa primeira situação, se manifestava no reconhecimento do meio rural a partir de um recorte espacial e não setorial, ao mesmo tempo em que enfatizava a importância das relações estabelecidas entre esse local e os fluxos políticos, econômicos, sociais, culturais do entorno mais amplo, o território. Numa segunda situação, enfatiza a importância de que os assentamentos rurais não sejam percebidos e planejados a partir de uma visão uniformizante, mas por meio de instrumentos que identifiquem suas particularidades e potencialidades e que valorizem esses aspectos no planejamento e no direcionamento dos seus processos de desenvolvimento.

O resgate da dimensão territorial, nesse sentido, é um grande avanço na forma de se pensar o desenvolvimento de assentamentos rurais e a realização da reforma agrária. A natureza da política de criação de assentamentos da reforma agrária, que tem em seu corpo principal o ato de “colocar gente no campo” para viver e produzir, guardaria uma estreita relação com a criação, recriação e manutenção de uma ruralidade diversificada, que é objeto de nossa investigação. Esse componente territorial da política agrária, contudo, não é novo. Já se fazia perceber, em parte, no governo de FHC, e ganhou força e nova roupagem no governo Lula.

Nessa trajetória, as políticas de criação de assentamentos ressaltaram, cada uma a sua maneira e de forma crescente, o componente espacial (e territorial, no caso dessa última) como uma dimensão importante da política<sup>28</sup>.

Recentemente, o II PNRA retomou essa ideia na categoria de “áreas reformadas”. Contudo, a mesma não chegou a ser colocada em prática (Delgado et alii., 2010) de modo que a criação dos assentamentos seguiu uma dinâmica bastante fragmentada, o que se evidencia nas disparidades entre as regiões com relação aos assentamentos criados (Fernandes, 2012). Assim, a longa trajetória de implementação de políticas de criação de assentamentos no Brasil se caracterizou, pela fragmentação e, na maior parte das situações, pelo constrangimento ao ambiente macroeconômico e à expansão da grande produção de commodities agrícolas e minerais para exportação (Delgado, 2005; Fernandes, 2012).

Adicionalmente, como enfatiza a dimensão territorial, chama atenção a ausência de articulação do II PNRA com as ações recentes do MDA em prol do desenvolvimento territorial. Ainda que tivesse sido reivindicada pelas organizações da sociedade civil a inclusão dos programas relacionados à reforma agrária nas discussões e nos planejamentos realizados pelos Colegiados Territoriais, relatos dão conta de que havia uma grande resistência do MDA e dos órgãos governamentais em incluir essa temática nos debates do colegiado e nas ações em prol do desenvolvimento negociadas em âmbito territorial incentivadas pelo MDA.

Esse aspecto chama atenção na medida em que se torna mais urgente a necessidade de ampliação da participação dos movimentos e organizações por outras vias que não somente a realização de ocupações. Somma-se a isso o fato, já levantado no início do texto, das ações promovidas pela reforma agrária apresentarem caráter estrutural e, portanto, importantes impactos na configuração dos espaços rurais, apresentando elevado potencial para bloquear e/ou fomentar as demais políticas públicas são operacionalizadas e articuladas no território. De uma perspectiva ampliada, a efetiva realização da reforma agrária e um avanço na regularização das terras em municípios rurais pode também contribuir com a consolidação de um modelo de desenvolvimento mais equitativo e, portanto, mais sustentável.

Falta avançar, portanto, na construção de uma visão territorial do desenvolvimento que pense o fortalecimento dos assentamentos a partir de uma perspectiva ampliada de desenvolvimento regional. Para além de articular a política agrária com a política territorial, que no fundo deveriam constituir duas faces de um mesmo processo, resta fortalecer instrumentos que fomentem a construção participativa de um plano de desenvolvimento para o território que pense a articulação e a inserção dos assentamentos, procurando construir sinergias e ampliar as relações estabelecidas com os fluxos regionais. Essa dimensão do desenvolvimento territorial, portanto, requer a consideração das relações estabelecidas entre o rural e o urbano e que pense para além do local. Visto isso, destaca-se a importância de que o planejamento territorial e o plano de desenvolvimento do assentamento, que nem sempre são implementados de fato, sejam fortalecidos.

**28** Essa ideia, por exemplo, estava contida já na noção de área ou zona prioritária do Estatuto da Terra, ainda que não tenha sido implementada. A delimitação dessa área permitia que, junto com a criação do assentamento, se concentrassem esforços adicionais que provocariam a mudança na estrutura da posse e uso da terra (Lopes, 1999: 50). No período de vigência do I PNRA também não foram definidas as áreas prioritárias (Ferreira et alii., 2009).

Contudo, para possibilitar que os planos de desenvolvimento sejam elaborados com qualidade e colocados em prática, é importante estabelecer claramente as responsabilidades e a forma de interação entre os diferentes atores que estão a frente das políticas em questão. Esse processo envolve os assentados, os mediadores e movimentos sociais e os gestores das políticas públicas em questão entre outros. Na perspectiva de uma reforma agrária descentralizada, como colocada pelo atual governo federal, esse processo envolve atores para além do INCRA e para além da esfera governamental. Mas o maior envolvimento da sociedade civil requer, em contrapartida, um tratamento adequado por parte dos poderes públicos e dos gestores de políticas públicas dessa participação, envolvendo a repartição de responsabilidades, o estabelecimento de espaços de participação, a formação, a garantia da autonomia nas negociações e o respeito às diferenças. Isso, a nosso ver não parece estar bem definido no II PNRA.

Essa constatação, por outro lado, nos coloca mais uma questão para refletir no que se refere ao público beneficiário das ações de reforma agrária. De antemão chama atenção a ampliação do público beneficiário das ações do II PNRA, cujo universo é bem mais extenso e diferenciado do que aquele previsto nos programas anteriores de reforma agrária. Estes últimos focalizavam em maior grau trabalhadores rurais sem terra e agricultores familiares com terra insuficiente para garantir a sua reprodução social e, em algumas situações, populações atingidas por grandes projetos. O II PNRA, seguindo uma tendência observada em outras políticas do governo Lula (Delgado et alii., 2010), passou a incluir uma gama de atores do meio rural que demandam políticas de desenvolvimento e, em boa parte dos casos, de políticas agrárias, mas que não se identificam com o universo da agricultura familiar. Isso sem dúvida constitui uma força do II PNRA e é consistente com a abordagem territorial priorizada em suas ações.

Adicionalmente, como as políticas de reforma agrária no Brasil em grande parte têm sido puxadas por uma dinâmica com grande participação dos movimentos sociais, cabe-nos refletir sobre as possibilidades de inclusão no público da política daqueles segmentos que não se encontram organizados ou que não são base de nenhum movimento social (ou de movimentos pouco expressivos) no campo. Esses atores que podem constituir os grupos que mais necessitam de uma intervenção no sentido de ampliar seu acesso a políticas e recursos no meio rural permanecem invisíveis no II PNRA. Essa lacuna poderia ser suprida por um maior envolvimento dos colegiados territoriais na definição das áreas reformadas, pelo cruzamento e ampliação dos cadastros de beneficiários da reforma agrária e pelo incentivo e oferecimento de infraestrutura para uma melhor atuação dos movimentos sociais e poderes públicos das respectivas regiões.

Na mesma perspectiva, chama atenção no II PNRA, a destinação de um instrumento de ação prioritário para grupos impactados por grandes obras de infraestrutura. Esse público, até então, tinha um menor destaque nas políticas de reforma agrária. Isso ganha maior relevância se levarmos em consideração que no momento recente, o país avança na consolidação de um modelo de desenvolvimento que é pautado na realização, com o apoio ativo do Estado, de grandes obras de infraestrutura voltadas para o escoamento da produção e viabilização da exportação (estradas, ferrovias, portos), para a geração de energia (hidrelétricas), para a ampliação da exploração de petróleo e do parque de refino (estrutura do Pré-sal, Comperj, plantas petroquímicas) e para a ampliação da estrutura de extração de minérios (duplicação de Carajás, estradas de ferro, portos).

Contudo, a inclusão desses grupos no universo de beneficiários da reforma agrária, ainda que constitua um direito garantido e um avanço do plano, tal qual colocado, não nos parece ser suficiente para assegurar a realização de um importante debate (relacionado ao direito à terra) que ainda precisa ser realizado. Esses projetos, não raro, são implementados em áreas rurais e impactam diretamente grupos sociais que vivem da agricultura, da pesca ou de pequenos serviços e que, não raro, caracteriza-se por viverem em situação de grande vulnerabilidade. Em muitos casos, essas pessoas são pertencentes a grupos étnicos ou tradicionais como extrativistas, ribeirinhos, quilombolas, indígenas etc. A chegada e o andamento dos projetos, muitas vezes realizados sem a devida comunicação e divulgação de informações, determinam o estabelecimento de uma disputa pelo uso do território com uma correlação de forças bastante desproporcional. À lógica tradicional desses grupos sociais, determinada pela relação que travam com o espaço e o lugar onde vivem, se contrapõe uma lógica capitalista e empresarial de uso do território, resultando numa equação nem sempre facilmente compatibilizada (Fernandes, 2012).

Diante dessas questões, cabe-nos colocar e trazer para reflexão três pontos com relação a esse processo. Em primeiro lugar, refletimos e nos questionamos acerca da validade de pensar o desenvolvimento das áreas rurais a partir de lógicas e empreendimentos que são externos e estranhos à população local (por não dialogar com a cultura e os costumes dos grupos que habitam historicamente essas regiões). Em nossa percepção, ainda não está suficientemente claro até que ponto essas propostas são compatíveis com as propostas de desenvolvimento territorial que valorizam alternativas e caminhos de desenvolvimento que são pensados a partir do território e que buscam valorizar atividades inovadoras e novos ativos a partir de uma dinâmica ascendente (e que são tão enfatizadas pelas políticas territoriais do MDA, por exemplo).

Relacionado com o ponto anterior, destacamos a relevância de avaliarmos se a garantia do assentamento e o acompanhamento do Estado seriam suficientes para assegurar o respeito aos direitos desses grupos. Isso é mais destacado com relação a quilombolas e indígenas que têm o direito às suas terras ancestrais pela Constituição de 1988. Ficam aqui registradas, portanto, as dúvidas com relação à capacidade do II PNRA em garantir a esses grupos o direito de opinarem e negarem esses projetos. Da mesma forma, ficam interrogações relacionadas às possibilidades desses grupos, a partir de uma indenização e de um reassentamento conduzidos pelo Estado, de reconstruírem suas vidas distante de um território que, mais do que um espaço geográfico, é parte de sua identidade cultural ou das atividades tradicionais que estavam acostumados a desempenhar. Para além de agir nos casos em que essas comunidades procuram recuperar seu direito ao território (já ocupado por terceiros) caberia também, portanto, à política fundiária do Estado assegurar a permanência desses grupos nos territórios e a realização do seu direito pleno de uso do mesmo.

Em adição, esses questionamentos nos levam a refletir se esses megaprojetos (incluindo as empresas relacionadas ao agronegócio no meio rural) têm sido conduzidos e decididos de forma satisfatória no que concerne à garantia de voz às comunidades e grupos sociais diversificados que habitam o rural. E, principalmente, compreender em que medida essas ações se articulam com as recentes tentativas por parte do governo federal de fomento ao desenvolvimento territorial das áreas rurais. Muitas vezes essas duas ações têm se dado a partir de dinâmicas distintas e em universos paralelos, não articulados. Isso implica, muitas vezes, que a

chegada de um megaprojeto determina o bloqueio ou a desestruturação das dinâmicas locais e de propostas de desenvolvimento que vinham sendo construídas a partir do território e nas quais os atores do território já haviam investido uma boa dose de recursos, energia e esperanças.

De fato, todas essas reflexões estão, em última instância, relacionadas com a estrutura agrária e com os limites e possibilidades de realização da tão prometida reforma agrária em seu sentido amplo. Para além da distribuição de terras, está em jogo também a capacidade de o Estado atuar sobre o ordenamento territorial. Tal qual colocado por Fernandes (2012), não obstante os descaminhos que nos conduziram até aqui, ainda são muitas as possibilidades que estão abertas para a reforma agrária, algumas residindo em distintas experiências de desenvolvimento rural e de políticas públicas em curso no meio rural brasileiro. O principal desafio que está posto é identificar e fortalecer esses processos de modo a dar conta da questão agrária e da concentração fundiária que continuam postas e que nos impedem de construir, enquanto sociedade, processos de desenvolvimento menos concentrados e mais sustentáveis do ponto de vista econômico, social e ambiental.

### **2.3 O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o rural brasileiro**

Similarmente à Política de Assentamentos de Reforma Agrária, o Pronaf tem como foco de atuação as áreas e a população rurais. Ambas as políticas, em suas concepções iniciais, já se reportavam exclusivamente à população rural. Portanto, diversamente das demais políticas aqui analisadas, são programas que trazem o rural como foco exclusivo de intervenção, direcionando suas ações a segmentos específicos da ruralidade brasileira.

Criado em 1995, o Pronaf é a primeira política nacional direcionada especificamente para a agricultura familiar. Até então não existiam políticas nacionais voltadas ao atendimento exclusivo deste segmento social, tratando-se de experiências regionalizadas que buscavam a inserção deste público na modernização da agricultura ou referiam-se a políticas de combate a pobreza rural. Como afirmam Schneider, Cazella e Mattei (2004: 23), “O programa nasceu com a finalidade de prover crédito agrícola e apoio institucional aos pequenos produtores rurais que vinham sendo alijados das políticas públicas até então existentes e encontravam sérias dificuldades de se manter no campo.” Deste modo, a criação do Pronaf marcou o reconhecimento do Estado brasileiro a esta categoria social – aquele momento reconhecida por termos estereotipados como “pequeno agricultor”, “produtores de baixa renda” ou “agricultores de subsistência” – e legitimou a reivindicação dos movimentos sociais e sindicais dos trabalhadores rurais por políticas diferenciadas de desenvolvimento rural que contemplassem as suas especificidades. Trata-se da criação de um programa que ressignificou elementos da ruralidade brasileira, ao considerar a importância econômica e social da agricultura familiar, ao acreditar no desenvolvimento dos pequenos municípios marcados pela presença massiva desta categoria social (via linha Pronaf Infraestrutura e serviços municipais), e ao contribuir para a valorização do meio rural como “lugar de trabalho e de vida” a partir do incremento das possibilidades de reprodução social das famílias rurais. Conforme salientam, respectivamente, Abramovay (2002:12) e Wanderley (2009: 308)

O Pronaf representa uma dupla ruptura com a tradição brasileira das últimas décadas. Em primeiro lugar por considerar que os agricultores familiares são atores econômicos, capazes de iniciativas consistentes e não apenas objeto de políticas sociais. Além disso, ele exprime a convicção de que as áreas não densamente povoadas podem oferecer possibilidades de geração de renda promissoras para os que aí vivem, não só na agricultura, mas em um conjunto variado de atividades, entre as quais se destacam as ligadas à valorização da biodiversidade e do patrimônio paisagístico e cultural.

[...] pela primeira vez na história, a agricultura familiar foi oficialmente reconhecida como um ator social. Antes, vistos apenas como os pobres do campo, os produtores de baixa renda ou os pequenos produtores, os agricultores familiares são hoje percebidos como portadores de outra concepção de agricultura, diferente e alternativa à agricultura latifundiária e patronal dominante no país. O Programa de Apoio à Agricultura Familiar (Pronaf), implantado no Brasil nos anos 1990, apesar dos limites conhecidos à sua efetiva adoção, constitui uma expressão desta mudança. (...) Esta “ruralidade” da agricultura familiar, que povoa o campo e anima sua vida social, se opõe, ao mesmo tempo, à relação absenteísta, despovoadora e predatória do espaço rural, praticada pela agricultura latifundiária e à visão “urbano-centrada” dominante na sociedade que aceita o meio rural socialmente vazio.

A criação do Pronaf abriu uma “janela de oportunidades” ou pode ser considerada um “momento crítico” (Mahoney, 2001) para que novas ações fossem institucionalizadas para a agricultura familiar, como a recriação (1999) de um Ministério mais direcionado às suas especificidades (o Ministério do Desenvolvimento Agrário-MDA, com uma Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) estabelecida em 2001), e a institucionalização de novos programas como o Programa Garantia Safra, o PAA, o Seguro da Agricultura Familiar, o Programa de Garantia de Preço de Agricultura Familiar e o Programa Nacional de Habitação Rural. Em 2006, fruto da expansão das políticas e do próprio reconhecimento da agricultura familiar, o Governo Federal editou a Lei nº. 11.326 (Lei da Agricultura Familiar), que define as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura e Empreendimentos Familiares Rurais. Podendo ser considerada um momento que coroa a “trajetória de caminho” iniciada com o Pronaf, a Lei institucionalizou uma definição de agricultura familiar, balizando todas as políticas para a categoria. Uma vez que os “custos políticos” de institucionalização do Pronaf foram assumidos, os custos de novas formulações de políticas públicas foram consideravelmente reduzidos e ambos, agricultura familiar e políticas diferenciadas, ganharam crescente reconhecimento e legitimidade política e institucional (Flexor e Grisa, 2013; Santos, 2011).

Considerando o “peso” simbólico e político do Programa na redefinição da ruralidade brasileira e sua importância para a reprodução social da agricultura familiar, este texto analisa o modo como o segmento dos agricultores familiares, é atendido pelo Pronaf, destacando os seus vários instrumentos de intervenção e suas finalidades. Para contemplar o objetivo, primeiramente resgatamos o processo de construção do Pronaf e, em seguida, os principais instrumentos institucionalizados e as principais mudanças que foram ocorrendo nestes ao longo dos anos. A terceira seção realiza uma análise histórica do desempenho do Pronaf, evidenciando as relações que o programa estabelece com a diversidade socioeconômica e produtiva da agricultura familiar. Por fim, são realizadas algumas considerações sobre a relação do Pronaf com a ruralidade do país.



### 2.3.1 Emergência e mudanças no Pronaf: aproximações à diversidade do rural

A criação do Pronaf em 1995 é fruto de um conjunto de mobilizações e de lutas de movimentos sindicais e sociais vinculados à agricultura familiar, da confluência de alguns elementos em meados da década de 1990 e de mudanças na dimensão *polity* e nas institucionalidades do sistema político brasileiro, os quais foram “abrir” possibilidades de visibilidade e reconhecimento institucional e político da agricultura familiar. Recuperar brevemente esta trajetória é fundamental para compreender a ruralidade que estava “em jogo” e as mudanças nesta que foram iniciadas com a criação do Programa.

De acordo com Sallum Jr. (2003), dois processos alteraram o Estado brasileiro e a ordem política, institucional e econômica nacional a partir da segunda metade dos anos 1980: a redemocratização política e a liberalização econômica, sendo que ambos impuseram novas formas de fazer política pública e também afetaram os movimentos sociais e sindicais rurais da agricultura familiar e a sua interface com o Estado.

O processo de redemocratização a partir de meados da década de 1980 permitiu um “intenso movimento de rearticulação e florescimento de novas organizações na sociedade civil” (Santos, 2011: 79). Neste contexto, a Contag alterou seu posicionamento político em relação ao governo brasileiro, tornando-se mais propositiva de políticas públicas; foi criada a Central Única dos Trabalhadores (CUT) em 1983 e, nesta, a conformação do Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais (DNTR) em 1988; o MST emergiu em 1984; em 1985 foi criado o Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS); e, em 1991, foi oficializado o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB). Ainda que com objetivos distintos, estes grupos de atores explicitaram a desigualdade de rendas e de acesso a terras no meio rural brasileiro, incrementada com o projeto de modernização da agricultura nas décadas de 1960-70; tornaram visíveis as precárias condições de reprodução social dos “pequenos produtores” e a dificuldade de acesso às políticas públicas; questionaram a ruralidade que vinha sendo priorizada pelo Estado e pela sociedade; e exigiram a intervenção estatal na construção de políticas públicas adequadas as suas particularidades.

Por sua vez, o processo de liberalização econômica na década de 1990 impôs novas estratégias e instrumentos para a ação governamental, como a redução da intervenção do Estado, a desregulamentação das atividades econômicas, o “desmonte” dos instrumentos de política agrícola de décadas anteriores, a liberalização dos mercados, a privatização de companhias estatais etc. (Santos, 2011; Sallum Jr., 2003). Estas medidas ameaçaram a reprodução social e econômica dos pequenos agricultores, os quais já haviam sido afetados pelas consequências da modernização da agricultura e, de modo longínquo, pela estrutura agrária desigual que caracterizou a formação econômica e social do Brasil. Procurando contrapor-se a este contexto, e favorecidos pela abertura política, o sindicalismo dos trabalhadores rurais passou a adotar estratégias propositivas em contraposição a uma postura crítica e reivindicatória, até então prevaiente (Picolotto, 2011; Favareto, 2006).

Um dos principais eventos que marcou a atuação dos movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar foi a realização dos Gritos da Terra Brasil. O I Grito da Terra Brasil foi realizado em maio de 1994, organizado pelo DNTR/CUT, Contag, MST, MAB, CNS, Movimento Nacional de Pescadores (MONAPE) e Coordenação das articulações dos Povos Indígenas do Brasil (CAPOIB). As reivindicações em termos de política agrícola versavam, dentre

outros pontos, sobre a institucionalização de uma definição de pequeno produtor para as políticas públicas, e a construção de um crédito rural diferenciado aos pequenos agricultores, com recursos exclusivos, juros e prazos de pagamentos específicos, simplificação na documentação etc. (Grito da Terra Brasil, 1994).

Paralelamente a estas mobilizações, uma mudança paradigmática aconteceu nos estudos rurais brasileiros, os quais passaram a ressaltar a importância econômica e social da agricultura familiar nos países desenvolvidos e a capacidade de adaptação desta a contextos econômicos, sociais, culturais e ambientais distintos. Quatro estudos foram emblemáticos neste sentido e deram “impulso decisivo” à noção de agricultura familiar (até então pouco recorrente): Veiga (1991), Abramovay (1992), Lamarche (1993) e o relatório FAO/INCRA (1994). Diferentemente de “um final trágico” ou de passiva subordinação às condições capitalistas de produção, estudiosos e pesquisadores ressaltaram as diferentes estratégias de reprodução social da categoria social, sua capacidade de resistência e inovação, seu papel econômico e social nas sociedades contemporâneas e no desenvolvimento do Brasil, recomendaram revisões na política agrícola e indicaram a construção de políticas específicas à agricultura familiar. A dualidade do mundo rural brasileiro ganhava novas conotações com a classificação entre “agricultura patronal” e agricultura familiar, e a diversidade no interior desta última também ganhava magnitude com classificação entre agricultura familiar periférica, em transição e consolidada (FAO/INCRA, 1994). Estes estudos sobre a agricultura familiar no início da década de 1990, além de repercussões importantes entre os estudiosos do mundo rural e no debate acadêmico, auxiliaram as organizações da agricultura familiar a ter maior visibilidade política e subsidiaram a construção de políticas públicas.

Fruto da confluência entre estes elementos, instituiu-se o Pronaf por meio da Resolução nº 2.191 de 1995 do Conselho Monetário Nacional (CMN). O Pronaf foi destinado aos produtores rurais que explorassem a terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro; dispusessem de até dois empregados permanentes, sendo admitido o recurso eventual à ajuda de terceiros<sup>29</sup>; não detivessem área superior a quatro módulos fiscais; no mínimo 80% da renda bruta anual deveria ser proveniente da exploração agropecuária ou extrativa; e, deveriam residir na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximos. Ao longo dos anos, esta definição foi sendo alterada, sendo que atualmente são considerados beneficiários os estabelecimentos que: explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, comodatário, parceiro, concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) ou permissionário de áreas públicas; residam no estabelecimento ou em local próximo; não detenham área superior a quatro módulos fiscais; no mínimo 50% da renda bruta familiar seja originada da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento<sup>30</sup>; tenham o trabalho familiar como predominante na exploração, utilizando mão de obra de terceiros de acordo com as exigências sazonais da atividade agropecuária, podendo manter empregados permanentes em número

**29** A Resolução que criou o Pronaf autorizou o acesso ao Programa apenas pelos estabelecimentos que não tivessem empregados permanentes. No entanto, fruto da pressão política da Confederação Nacional da Agricultura (CNA) (Grisa, 2012; Santos, 2011), a Resolução nº 2.310 de 1996 revogou a Resolução anterior e aceitou a presença de até dois empregados permanentes. Para Abramovay e Veiga (1999), esta admissão teve duas consequências: permitiu o acesso ao Pronaf de agricultores familiares que, provavelmente, teriam maiores possibilidades de garantias reais de pagamento dos financiamentos aos bancos, o que, por conseguinte, também favoreceu a participação do sindicalismo patronal na execução local do Pronaf.

**30** Compreende-se “por atividades não-agropecuárias os serviços relacionados com turismo rural, produção artesanal, agronegócio familiar e outras prestações de serviços no meio rural, que sejam compatíveis com a natureza da exploração rural e com o melhor emprego da mão-de-obra familiar” (Brasil, CMN, 2006).

menor que o número de pessoas da família ocupadas com o empreendimento familiar; e, renda bruta familiar de até R\$ 360 mil reais (Brasil, BCB, 2013).<sup>31</sup> O atendimento a estes critérios passou a ser realizado por meio da DAP, um documento que identifica o agricultor familiar para o acesso ao Pronaf e às demais políticas para a agricultura familiar (voltaremos a esta questão na parte 3).

Desde sua criação, o Pronaf tem passado por mudanças importantes que afetam suas proposições e normativos iniciais. A seguir discutiremos algumas destas mudanças, cujas proposições e resultados têm implicações para o debate sobre ruralidade.

### **A construção do Pronafinho: rediscutindo o público do Pronaf**

Como mencionado acima, a construção do Pronaf contou com subsídios importantes de estudiosos do meio rural. Dentre estas contribuições destaca-se o relatório FAO/INCRA (1994), o qual: a) definiu com maior clareza conceitual a agricultura familiar, sendo que esta se distinguiria da “agricultura patronal” em razão das características da sua forma de (re)produção social (e não pelo seu tamanho); b) propôs uma nova estratégia de desenvolvimento rural para o Brasil baseada na agricultura familiar; e, c) classificou a agricultura familiar em consolidada, em transição e periférica, argumentando que o foco das políticas governamentais deveria ser a categoria intermediária visando torná-la consolidada, enquanto para os periféricos deveriam ser elaboradas políticas agrárias e sociais, tendo em vista as dificuldades de produção agrícola que enfrentam.

Seguindo estas indicações, o Pronaf privilegiou os agricultores familiares “em transição” como o público prioritário (Guanziroli, 2007; Marques, 2004; Brasil, MAPA, 1998; Carneiro, 1997). O objetivo era promover os agricultores ainda não consolidados como empresas rurais, mas que apresentassem acesso parcial aos circuitos de inovação tecnológica e de mercado e amplo potencial de viabilização econômica a partir de estratégias de reprodução social essencialmente agrícolas, ou seja, agricultores familiares que reagissem aos estímulos e aumentassem a produção, a produtividade e a renda. O critério de necessidade de 80% da renda ser oriunda de atividades agrícolas presente na definição de agricultor familiar confluía com este intuito, como fica explicitado no documento governamental abaixo. O Pronaf crédito era visto não como um programa de assistência social, mas como um mecanismo para impulsionar para os mercados os agricultores que apresentassem um mínimo de condições produtivas.

No entanto, logo em seguida à criação do Pronaf esta orientação foi colocada “em xeque” levando à emergência de uma linha especial de crédito de custeio: o “Pronafinho”, como comumente é denominado. O Pronafinho nasceu em 1997 para atender um segmento mais específico dentre os agricultores familiares, os quais enfrentavam dificuldades para acessar os recursos do Programa e o sistema bancário. Gestores públicos e organizações sociais avaliaram que a continuidade das normas até então estabelecidas significaria a reprodução de certa seletividade observada no crédito rural das décadas de 1960-80. Nas palavras de Abramovay e Piketty (2005: 62), “Criou-se uma nova linha de crédito no interior do Pronaf voltada a agricultores bem próximos da linha de pobreza, ou seja, em média, um terço do nível de renda bruta dos primeiros beneficiários do Programa.” Tratava-se de um público mais próximo aos “periféricos”, segundo classificações dos Relatórios FAO/INCRA (1994; 1996), diferindo das concepções originais do Pronaf.

31 Discutiremos, ao longo do texto, como algumas destas alterações foram realizadas.

A criação desta linha especial resultou de mobilizações de agricultores familiares que viriam a constituir, em dezembro de 1997, em Brasília, o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA). Vivenciando um período de intensa estiagem (seca) no Sul do Brasil, estes agricultores reivindicaram um conjunto de medidas do Estado, dentre elas anistia das dívidas do crédito de custeio agrícola e criação de uma linha de crédito subsidiado para os agricultores familiares menos capitalizados visando recuperar a capacidade produtiva da agricultura familiar. Destas reivindicações emergiu o Pronafinho em outubro de 1997 (Abramovay, 2002; Abramovay e Veiga, 1999).

Esta foi uma mudança importante no Programa, abrindo espaço para o reconhecimento da diversidade socioeconômica da agricultura familiar e para a necessidade de redesenhar mecanismos e instrumentos coerentes com suas especificidades, que possibilitassem a inclusão, a (re)inserção e o fortalecimento produtivo de parte importante deste grupo social. Se o Pronaf demarcou o reconhecimento social e econômico da agricultura familiar na ruralidade contemporânea, a criação do pronafinho representou o reconhecimento da necessidade das políticas públicas diferenciadas de desenvolvimento rural voltarem-se para a própria diversidade da categoria social e para o imperativo de construir instrumentos e mecanismos diferenciados que a contemplassem. A mudança analisada abaixo também contribuiu neste sentido.

### **Reconhecendo a diversidade socioeconômica da agricultura familiar**

Subsequente à diferenciação iniciada com o Pronafinho foram criados os Grupos A, B, C, A/C, D e E do Pronaf<sup>32</sup>. O Grupo “A” refere-se aos assentados pelo Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) ou beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) que não haviam contratado operação de investimento pelo Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (PROCERA) ou que ainda não contrataram o limite de operações ou de valor de crédito de investimento para estruturação do lote; o Grupo “B” corresponde aos beneficiários cuja renda bruta familiar anual não seja superior a R\$ 20 mil reais e que não contratem trabalho assalariado permanente; “A/C” concerne aos assentados pelo PNRA ou beneficiários do PNCF que tenham contratado a primeira operação no Grupo “A” e não tenham contrato de financiamento de custeio, exceto no próprio Grupo “A/C”; e, os demais grupos atendiam o conjunto da agricultura familiar de acordo com o grau de capitalização, sendo que o Grupo E referia-se aos agricultores mais capitalizados.

Essa diferenciação no interior do Pronaf emergiu tanto das reivindicações dos movimentos sindicais dos trabalhadores rurais, quanto das elaborações acadêmicas. Estudiosos do mundo rural vinham afirmando que, concomitante à distinção entre estabelecimentos familiares e patronais, tornava-se relevante compreender as diferenças no interior daquela categoria para, deste modo, elaborar políticas públicas mais adaptadas as suas especificidades. Um estudo que contribuiu para demonstrar a diversidade presente no interior da agricultura familiar foi o trabalho coordenado por Guanzirolí e Cardim (2000), o qual, dando continuidade aos projetos FAO/INCRA, propôs uma nova classificação dos agricultores familiares de acordo com a renda total. De acordo com este critério, os agricultores familiares foram reclassificados em A, B, C e D, os quais correspondiam, respectivamente, aos agricultores capitalizados, em processo de capitalização, em descapitalização e descapitaliza-

32 Em 2008, visando simplificar as normas de operacionalização do Pronaf, os grupos C, D e E foram extintos, agrupados em um único grupo, denominados “agricultores familiares - AF” ou grupo “variável”. Para este grupo são oferecidas faixas de financiamento, com valores e taxas de juros diferenciadas.

dos. Este estudo demonstrou a heterogeneidade das formas familiares de produção em termos de área, renda, condições de posse e uso da terra, padrão tecnológico, atividades desenvolvidas etc. Conforme evidenciam alguns autores (Mattei, 2006; Schneider, Cazella e Mattei, 2004), as ideias deste estudo foram incorporadas no Pronaf e traduziram-se na criação dos “Grupos”, ainda que em ordem inversa.

Por sua vez, como mencionado acima, as organizações da agricultura familiar começaram a refletir sobre as possibilidades de, ao continuar no formato estabelecido, o Pronaf reproduzir no interior da agricultura familiar certa seletividade observada no crédito rural tradicional nas décadas de 1960-80. Diante da diversidade da categoria social, das condições creditícias estabelecidas e das dificuldades que determinados grupos social da agricultura familiar vinham enfrentando no acesso ao Programa, o sindicalismo dos trabalhadores rurais passou a reivindicar diferenciações intra-categoria, culminando igualmente na criação dos grupos do Pronaf.

Além desta classificação foram criadas algumas linhas direcionadas para grupos e segmentos específicos, como mulheres e Jovens. O Pronaf Mulher foi criado visando o “atendimento de propostas de créditos relacionadas com projetos específicos de interesse da esposa ou companheira dos agricultores familiares” (Brasil, CMN, 2004). São beneficiárias desta linha mulheres integrantes de unidades familiares enquadradas no Pronaf, independente de sua condição civil. Por sua vez, o Pronaf Jovem foi estabelecido com o fito de atender propostas de créditos relacionadas com projetos específicos de interesse de jovens. Podem acessar esta linha jovens com idade entre 16 e 29 anos, portadores de DAP, que: tenham concluído ou estejam cursando o último ano em centros familiares rurais de formação por alternância ou escolas técnicas agrícolas de nível médio; ou tenham participado de curso ou estágio de formação profissional reconhecidos pela SAF/MDA ou que tenham orientação e acompanhamento de empresa de assistência técnica e extensão rural reconhecida pela SAF/MDA e pela instituição financeira; ou que tenham participado de cursos de formação do Pronatec ou do Pronacampo (Brasil, MCR, 2013).

Estas alterações (criação dos grupos do Pronaf e de linhas específicas) caminham no sentido do reconhecimento da diversidade da ruralidade brasileira, no caso em análise, particularmente da diversidade da agricultura familiar. Estas mudanças no Pronaf facilitaram normativamente o acesso destes segmentos, contudo é preciso verificar se, na fase de implementação, esta diversidade foi contemplada. Retomaremos este debate, particularmente em relação ao atendimento aos grupos do Pronaf, nas seções seguintes.

Quanto ao Pronaf Mulher, Cintrão e Siliprandi (2011) citam a concessão de pouco mais de 37 mil contratos e 236 milhões de reais período 2003 a 2009, valores pequenos em relação aos números gerais do Pronaf (Ver a seguir). Conforme as autoras, ainda permanecem limitações para a inclusão das mulheres no Pronaf, como o desconhecimento sobre a linha por parte de mediadores e pelas próprias mulheres; dificuldades das mulheres para a elaboração dos projetos e limitações de acesso à assistência técnica; falta de documentos pessoais e do título terra em seu nome; e a autonomia para a definição do uso de recursos financiados. Em que pesem estas limitações, os resultados da linha apontam para o empoderamento das mulheres: “[...] a obtenção do crédito em seu nome traz inegáveis avanços em termos de autoestima e do seu reconhecimento como agentes econômicos dentro da família e nas comunidades. A mudança na relação com os bancos, a possibilidade de sair do espaço privado, a experiência de gerenciar recursos em seu próprio nome e o orgulho que as mulheres sentem por contribuir para a renda da família não devem ser desconsiderados.” (Cintrão e Siliprandi, 2011: 204).

Em relação ao Pronaf Jovem, estimativas apontam que, entre 2003 e 2010, foram beneficiados 1.316 jovens por esta linha, número igualmente pequeno considerado o conjunto do Programa (Barcelos, s.d.). De acordo com avaliação do Grupo Temático de Juventude Rural do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), um conjunto de “entraves ou problemas” dificulta o acesso e a operacionalização desta linha, como: desconhecimento e falta de divulgação da linha entre o público beneficiário potencial; “os critérios de seleção dos beneficiários dificultam o acesso ao crédito por grande parte da população rural jovem que não frequenta escolas técnicas agrícolas ou não tiveram acesso a experiências de capacitação”; há dificuldades de acesso à assistência técnica e extensão rural qualificada e contínua; “os agentes bancários e governamentais estigmatizam a juventude premeditando sua inadimplência, o que inviabiliza o acesso desse segmento a linha de crédito, apesar das dificuldades de acesso aos dados oficiais que comprovem essa inadimplência”; a “vinculação do jovem à DAP familiar o impede de acessar o crédito para realizar um investimento próprio. Esse contexto inviabiliza possibilidades emancipatórias, de reconhecimento do jovem como sujeito de direito, servindo para reforçar a lógica tutelar, que recai a juventude do campo e da cidade”; e, a dificuldade de financiar projetos alternativos à agricultura convencional (o que não é particularidade desta linha, como será apontado a seguir) (Barcelos, s.d.).

A análise das linhas Pronaf Mulher e Jovem sinaliza para as dificuldades destas mudanças institucionais encontrarem correspondência com a realidade social. A ruralidade reconhecida nos normativos pode encontrar uma série de limitações e resistências, muitas vezes, em um processo de “dependência de caminho”, que dificultam sua manifestação e expressão na realidade social. Retomaremos este debate nas seções seguintes.

### **Refletindo sobre “novas” agriculturas**

Embora os movimentos sociais e organizações sindicais da agricultura familiar apresentassem críticas ao modelo tecnológico de produção agropecuária vigente na década de 1990 (CONTAG, 1994; 1984; CUT, 1995), esta dimensão foi minimizada na construção do Pronaf (Grisa, 2012). A elaboração de uma primeira política para a agricultura familiar e outras demandas imediatas prevaleceram na pauta destas organizações, as quais buscavam com as conquistas fortalecer os movimentos sociais e sindicais rurais e a categoria social. Ademais, o “tempo da política”, regido por dinâmicas eleitorais, e a necessidade de a gestão pública apresentar resultados de suas ações minimizaram o debate sobre o modelo de produção agropecuária que seria seguido pelo Pronaf.

Deste modo, embora estivesse presente no Decreto de criação do Pronaf a preocupação com a qualidade de vida, o desenvolvimento rural sustentável, a geração de emprego e renda, e tecnologias adequadas à agricultura familiar, não havia, ao menos explícita e operacionalmente, a proposição de um modelo de produção agrícola distinto daquele predominante até então e que provocou importantes consequências sociais e ambientais (Carneiro, 1997; Graziano da Silva, 1999). A falta de clareza sobre o modelo de produção estimulado pelo Pronaf, somada à definição do público beneficiário discutida acima, indicava a construção de uma política pública similar ao crédito rural das décadas anteriores, que compreende o rural como sinônimo de agrícola e baseado na elevação da produção, na adoção intensiva de insumos, na tecnificação, na especialização e na profissionalização dos agricultores familiares, referencial este reconhecido atualmente por certos gestores públicos e confirmado por vários estudos (Grisa, 2012; Aquino e Schneider, 2010; Sabourin, 2009; Mattei, 2006; Gazola e Schneider, 2005; Kageyama, 2003). Como argumentou Carneiro (1997), tornava-se difícil, a partir da

concepção institucionalizada do Pronaf, “[...] reconhecer a real possibilidade do governo em romper efetivamente com as práticas desenvolvimentistas do passado, pautadas na tecnificação, para se orientar na direção de um “novo paradigma de desenvolvimento rural”.”

Esta discussão sobre o modelo de produção financiado pelo Pronaf retornou na agenda pública no início de 2003, a partir da atuação principalmente de organizações do campo agroecológico brasileiro, representadas nomeadamente pela Articulação Nacional de Agroecologia (ANA). A partir de críticas ao modelo convencional de produção financiado pelo Pronaf, as organizações agroecológicas, particularmente por meio do Grupo de Trabalho (GT) “Financiamento da Produção” da ANA, começaram a elaborar propostas para o financiamento da transição agroecológica (Weid, 2010). Nas negociações iniciais com o governo para a inserção da agroecologia no Pronaf, duas propostas foram apresentadas: a) o “esverdeamento” do Programa, ou seja, permitir que o financiamento da produção agroecológica fosse incorporado no Pronaf como um todo, em sua estrutura já institucionalizada; e, b) a construção de linhas específicas para a produção agroecológica (Weid, 2010). Fruto de negociações entre os atores envolvidos foram criadas as linhas: a) Pronaf Agroecologia que possibilitava a elevação em 50% dos limites de crédito para determinados grupos (Brasil, MDA, 2003a), sendo que os agricultores deveriam apresentar um projeto de financiamento que incluísse plano de manejo e de transição agroecológico; b) Pronaf Semiárido destinado aos agricultores dos grupos B, C, A/C e D, com a finalidade de investimentos em projetos de infraestrutura hídrica e apoio a iniciativas de dessalinização, produção e serviços agropecuários e não agropecuários para populações de baixa renda da região semi-árida (Brasil, CMN, 2003).

Além destas, mais duas linhas dialogam com a proposta de promoção de “novas” formas de produção agropecuária. São elas: a) Pronaf Floresta, criada em 2002, com o objetivo, atualmente, de financiamento de investimentos em sistemas agroflorestais, exploração extrativista sustentável, plano de manejo florestal, recomposição e manutenção de áreas de preservação permanente e reserva legal e recuperação de áreas degradadas; b) Pronaf Eco, criada em 2007, com a finalidade de apoiar o uso da energia solar, da biomassa, eólica, mini usinas de biocombustíveis, a implantação de estações de tratamentos de água, de dejetos e efluente, compostagens e reciclagens, a instalação de cisternas, barragens, entre outras (Brasil, BCB, 2013).

Todavia é importante notar que estas “linhas verdes” (Brasil, MDA, 2011) são marginais no Programa. De acordo com Sambuichi e Oliveira (2011), entre os anos agrícolas 2005-2006 e 2009-2010 foram realizados 979 contratos do Pronaf Agroecologia totalizando R\$ 11,4 milhões; 14.927 contratos do Pronaf Floresta no valor total de R\$ 75 milhões; no Pronaf semiárido foram aplicados 188,4 milhões em 38.210 contratos; e, R\$ 40,3 milhões foram aplicados em 3.026 contratos do Pronaf Eco. “O valor total financiado pelas quatro linhas juntas no período de seis safras analisadas foi de R\$ 315,1 milhões, o que representa apenas 1,6% do volume total de recursos (R\$ 21 bilhões de reais) financiados em investimentos pelo Pronaf geral no mesmo período” (Sambuichi e Oliveira, 2011: 3). A pouca expressividade destas linhas decorrem de várias razões. Segundo Weid (2010), elaborar projetos agroecológicos envolve certa complexidade, difícil de ser enquadrada nos normativos do Programa, como, por exemplo, prever o período da transição agroecológica e o valor monetário necessário neste processo. Ademais, estas “linhas verdes” encontram certas resistências na institucionalidade bancária e em órgãos de assistência técnica e extensão rural, os quais alegam a carência de modelos de produção que

apresentem coeficientes técnicos e financeiros reconhecidos (Sambuichi e Oliveira, 2011; Weid, 2010; ANA, 2007). Estas limitações têm induzido os agricultores familiares a acessarem o crédito nas suas modalidades usuais, o que implica, por exemplo, a não identificação dos cultivos e práticas utilizados. “Trata-se de um procedimento de risco, uma vez que, em caso de fracasso na safra, esse desvio do uso dos recursos impediria o pagamento do seguro.” (Weid, 2010: 06).

### **O rural/agrícola ou o território/intersetorialidade? As mudanças no Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais**

Além de financiamento da produção agropecuária (crédito rural), a partir de 1996 o Pronaf contemplou mais três linhas: i) financiamento de infraestruturas e serviços básicos municipais (“Pronaf Infraestrutura”); ii) capacitação e profissionalização dos agricultores familiares, conselheiros municipais e equipes técnicas responsáveis pela implementação do PMDR; iii) negociação com os órgãos setoriais para o aprimoramento da política pública. Diferentemente da política de crédito rural das décadas anteriores, o escopo do Programa apresentava-se mais amplo, incluindo outras questões igualmente importantes para o desenvolvimento rural, como o financiamento de infraestruturas coletivas, a promoção da participação social e da gestão democrática, o desenvolvimento dos municípios, e o planejamento do desenvolvimento rural em médio e longo prazo. Todavia, alguns destes eixos foram minimizados no decorrer do Programa, sendo o crédito rural e o financiamento de infraestruturas municipais os principais eixos implementados e, a partir de 2003, com a extinção do Pronaf Infraestrutura e a emergência da política territorial, o Pronaf expandiu-se basicamente como um programa de crédito rural.

Implementado por meio da articulação entre sociedade civil e representantes governamentais presentes nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) – que deveriam elaborar seus PMDR’s –, o Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais possibilitava o financiamento de estruturas como a rede principal de energia elétrica, projetos de irrigação, estradas vicinais, armazéns ou abatedouros comunitários, agroindústrias e habitação rural, ou seja, projetos coletivos que “ampliassem o espaço produtivo das unidades familiares rurais” (Abramovay, 2002) e auxiliassem a promover o desenvolvimento dos municípios. Para serem objetos desta linha, os projetos deveriam atender três diretrizes: “i) atuar de acordo com as demandas formuladas pelos agricultores familiares diretamente e/ou por suas organizações; ii) descentralizar pessoal e processos de trabalho, aproximando-os o mais possível das realidades locais; e) iii) concentrar esforços na busca de respostas integrais para os sistemas de produção típicos da agricultura familiar.” (Abramovay e Veiga, 1999). Como argumentam Abramovay e Veiga (1999: 07), havia uma “pretensão inovadora no Pronaf que tem mais implicações no financiamento de infraestrutura e serviços nos municípios do que em suas outras três linhas de ação. Trata-se evidentemente daquela que prevê o protagonismo dos agricultores familiares no planejamento, implantação e avaliação de projetos de caráter municipal e comunitário.”

Criada em 1997, esta linha rapidamente ganhou repercussão política com a proliferação de CMDRs (Schneider, Silva e Marques, 2004) e imediatamente surgiram avaliações de estudiosos do mundo rural e de organizações sindicais e movimentos sociais rurais sinalizando limitações e sugerindo aperfeiçoamentos. Dentre estas limitações destacavam-se: as fragilidades de muitos conselhos de desenvolvimento rural no sentido da prevalência de participação e de poder de decisão das prefeituras, conferindo o que ficou denominado de “prefeitur-



zação”; os limites do recorte municipal para contribuir com o desenvolvimento rural, considerando que geralmente os recursos eram utilizados para suprir as necessidades elementares e particulares de cada municipalidade, na ausência de uma estratégia de desenvolvimento rural para potencializar os vários tipos de recursos presentes no entorno/região; e a predominância de ações basicamente agrícolas, geralmente voltadas às necessidades econômicas e produtivas da agricultura que já estavam em operação no município (Schneider, Silva e Marques, 2004; Abramovay, 2003c; Cazella, Mattei e Delgado, 2002; Abramovay e Veiga, 1999). Conforme ressaltaram Favareto e Demarco (2004: 134), prevalecia uma “concepção onde o espaço rural e suas possibilidades se resumem ao fortalecimento da agricultura, e onde o horizonte das intervenções é sempre restrito aos limites do município, e marcadamente, aos limites dos agentes tradicionais da agricultura desse município; uma concepção relativamente oposta às tendências recentes das dinâmicas e processos de desenvolvimento nos espaços rurais.”

É importante destacar que, neste período, o debate sobre desenvolvimento territorial e novas ruralidades ganhou força no Brasil. Diversos autores passaram a questionar a dicotomia rural-urbano, as taxas de urbanização do país, o tratamento do rural como sinônimo de agrícola, e sublinharam a necessidade de trabalhar o desenvolvimento em uma perspectiva territorial, incorporando a interação entre campo e cidade, a presença de serviços e atividades não-agrícolas no meio rural, a proeminência da pluriatividade, e as virtudes e os efeitos sinérgicos da valorização da dimensão espacial da economia e dos recursos locais de um território (Abramovay, 2003b; 1998; Veiga, 2002a; 2002b; Veiga *et al.*, 2001; Wanderley, 2001; 2000; Campanhola e Graziano da Silva, 2000a;2000b).

A partir destes estudos e das críticas à atuação do Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais, iniciou-se um processo de reformulação da linha, manifesto inicialmente na Resolução nº 27 de 28 de novembro de 2001 do CNDRS que estabeleceu a utilização de “5 a 15% do valor da cota de cada Estado para apoio a projetos de desenvolvimento rural e fortalecimento da agricultura familiar, apresentados por organizações intermunicipais regularmente constituídas no estado” (Brasil, CNDRS, 2001). Em 2003, já em um novo contexto político no Brasil com o início do primeiro mandato do Governo Lula, o Pronaf Infraestrutura foi reformulado e em seu lugar foi implementado o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), sob responsabilidade da recém criada Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT).

Se esta mudança e as políticas territoriais que emergiram na sua sequência auxiliaram a explicitar a necessidade de repensar a ruralidade brasileira – mesmo considerando os limites também observados nas políticas territoriais, os quais reproduzem certas práticas do programa antecessor e certa dependência de caminho (Leite, 2013; Delgado e Grisa, 2013; Favareto, 2010) –, as mesmas minimizaram a proposta inicial do Pronaf de ser um programa mais amplo para o desenvolvimento rural do país. Atualmente o Pronaf constitui-se basicamente como um programa de crédito rural, cujas finalidades de financiamento, em grande medida, auxiliam a reproduzir a imagem do rural como sinônimo de agrícola, sendo a diversidade produtiva financiada pouco expressiva em muitos estados, como será discutido posteriormente.

### **O apoio às rendas não agropecuárias e as atividades fora do estabelecimento**

Como visto, o Pronaf inicialmente foi destinado aos agricultores familiares cujas estratégias de reprodução social fossem fundamentalmente agrícolas: 80% da renda bruta anual familiar deveria ser oriunda da ex-

ploração agropecuária ou extrativa do estabelecimento. Este critério foi construído a partir das reivindicações e das ideias do sindicalismo dos trabalhadores rurais e de gestores públicos. Para os primeiros, tratava-se de uma “atitude preventiva” no sentido de que o Pronaf fosse acessado exclusivamente por agricultores familiares, diferindo das décadas de 1960/70 quando o crédito rural foi acessado também por outros profissionais que possuíam vínculos com o rural, mas pouco ou nada com a agricultura. Já para os gestores públicos, tratava-se de uma estratégia para assegurar que o Pronaf fosse acesso exclusivamente por agricultores familiares em “condições economicamente sustentáveis”, que fossem capazes de gerar renda suficiente para “garantir, ao menos, a manutenção da família e o reembolso do empréstimo”.

Segundo Carneiro (1997) e outros autores (Schneider, 2007; Campanhola e Graziano da Silva, 2000b), pode-se aludir que estes critérios compreendiam uma ruralidade mais restrita, sendo esta sinônimo de agrícola e omissa as diversas interrelações e combinações entre rural e urbano e entre estratégias de reprodução social agrícolas e não agrícolas. Influenciados por estudos que passaram a destacar os limites da continuidade deste critério de classificação dos beneficiários, modificações foram sendo realizadas no Pronaf. A resolução nº 2629 de 1999, além de institucionalizar os Grupos do Pronaf, reconheceu a realização de atividades e as rendas não agropecuárias no estabelecimento, compreendendo estas como “aquelas relacionadas com turismo rural e com a produção artesanal” (Brasil, CMN, 1999). Ademais, esta resolução estabeleceu que o Grupo B deveria obter renda (sem estipular um percentual) oriunda da atividade agropecuária e não agropecuária do estabelecimento, e os Grupos C e D deveriam apresentar, no mínimo, 80% da renda oriunda da atividade agropecuária e não agropecuária do estabelecimento (Brasil, CMN, 1999). Em 2004, a resolução nº. 003206 determinou que a renda a ser obtida na exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento pelos beneficiários do Pronaf deveria ser de, no mínimo, 30% da renda familiar para o Grupo B, 60% para o Grupo C, 70% para o Grupo D e 80% para o Grupo E (Brasil, CMN, 2004). Atualmente o Manual do Crédito Rural estabelece que todos os beneficiários do programa devem apresentar, no mínimo, 50% da renda bruta familiar oriunda da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento (Brasil, BCB, 2013).<sup>33</sup>

Estas mudanças recentes, ao mesmo tempo em que expressam o reconhecimento da pluriatividade no público que até 2008 compreendia as famílias enquadradas nos grupos C, D e E, também significam um “estrangulamento” à participação dos agricultores familiares do Grupo B no Pronaf, considerando que eleva a importância de rendas de atividades agropecuárias e não agropecuárias na sua reprodução social. Como alertam Aquino *et al.* (2013), a maioria dos agricultores familiares, compreendidos no Grupo B, apresentam pequenas quantidades de terras (minifúndios), baixo padrão tecnológico (muitos não têm nem mesmo energia elétrica), enfrentam dificuldades de acesso à água e não dispõem de assistência técnica e extensão rural, o que impulsiona o acionamento de rendas fora do estabelecimento e a combinação de estratégias de reprodução social agrícolas, não-agrícolas e pluriativas. Neste sentido, o tratamento diferenciado ao Grupo B, decorrente de suas características socioeconômicas, precisaria ser reconsiderado no Pronaf.

Além destas mudanças no sentido do reconhecimento das rendas agropecuárias e não agropecuárias e da pluriatividade nos grupos do Pronaf, em 1998 o programa começou a institucionalizar linhas – para além

**33** São beneficiários do Pronaf as famílias que apresentem renda bruta anual de até R\$ 360 mil reais, incluídas as rendas agropecuárias e não agropecuárias e as rendas oriundas de atividades fora do estabelecimento, excluídos os benefícios sociais e os proventos previdenciários (Brasil, BCB, 2013).

do Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais – que reconheciam a intersectorialidade da agricultura familiar. Citam-se, como exemplos: a) em 1998 foi criada a Linha de Crédito de Investimento para Agregação de Renda à Atividade Rural (Aregar), visando o beneficiamento, processamento e comercialização da produção agropecuária ou de produtos artesanais desenvolvidos por famílias rurais e a exploração de turismo e lazer rural (Brasil, CMN, 1998); b) em 1999 foi institucionalizada outra linha destinada ao financiamento, de forma associativa e integrada, de projetos de desenvolvimento destinados a estimular a produção agropecuária, a implantação de pequenas e médias agroindústrias, e a instalação de unidades de qualidade do processamento, de marketing, de aquisição, de distribuição e de comercialização da produção (Brasil, CMN, 1999); e, c) o Plano Safra da Agricultura Familiar 2003/2004 anunciou a criação do Pronaf Turismo da Agricultura Familiar, uma “linha de crédito do Pronaf destinada a estimular geração e desenvolvimento de atividades turísticas vinculadas a unidades produtivas da agricultura familiar” (Brasil, MDA, 2003a).

Embora os diferentes caminhos utilizados (não exclusivamente as linhas específicas para a agroindústria familiar), as agroindústrias contaram com maior apoio do Pronaf que o turismo rural. De acordo com Wesz Jr. (2011), entre 2003 e 2006, quase 7.500 de agroindústrias contaram com o apoio do Pronaf. O autor chama a atenção, no entanto, para um alastramento do público do Pronaf-Agroindústria em direção às grandes cooperativas ao longo dos anos. Segundo o autor, no início do Pronaf-Agroindústria, a linha era direcionada para agricultores enquadráveis no programa e cooperativas, associações ou outras formas jurídicas constituídas em 90% ou mais de agricultores familiares, sendo que estes deveriam comprovar no projeto técnico que mais de 70% da matéria prima era produzida pela própria unidade familiar. Atualmente, esta linha é dirigida para empreendimentos familiares rurais em que 80% da produção beneficiada, processada e comercializada seja produzida por seus membros, e cooperativas ou associações em que 60% de seus participantes são beneficiários do Pronaf (DAP física) e que, no mínimo, 55% da produção beneficiada, processada e comercializada seja oriunda de cooperados ou associados pronafianos (Brasil, BCB, 2013). Ademais, nos primeiros anos de funcionamento, o teto dos contratos coletivos não poderia exceder R\$ 720 mil reais, sendo os contratos grupais estabelecidos por até 40 pessoas com o limite individual de R\$ 18 mil. Atualmente, as associações ou cooperativas podem acessar até R\$ 35 milhões de reais, observado o limite de R\$ 45 mil por associado pronafiano, e incluir até 900 agricultores por contrato (Brasil, BCB, 2013; Wesz Jr., 2011). Essas mudanças envolvem um debate que perpassa a “visão de desenvolvimento pensada para a agricultura familiar na atualidade, isto é, a construção de alternativas autônomas (pequenas agroindústrias no interior das propriedades) ou empreendimentos maiores fora do estabelecimento agropecuário (grandes cooperativas de produtores).” (Wesz Jr., 2011: 579).

Quanto à Linha Pronaf Turismo da Agricultura Familiar, a mesma não foi institucionalizada no CMN. Todavia o turismo rural pode ser financiado por meio de vários mecanismos e ações (Grupos e linhas). Em pesquisa realizada com sete famílias de agricultores familiares que desenvolvem atividades de turismo rural em São José dos Ausentes no Rio Grande do Sul, Lunardi (2012) observou o acesso ao Pronaf pelo conjunto das famílias para o financiamento de infraestruturas (casas, cabanas, quartos etc.). No entanto, esta não parece ser a regra para outros contextos rurais brasileiros. De modo geral, os estudos sobre o turismo rural na agricultura familiar indicam certo distanciamento entre o programa e a atividade. Segundo Teixeira e Nagabe (2010), em pesquisa sobre o turismo rural em Campo Mourão/Paraná, os agricultores tiveram dificuldades

de acessar o Pronaf para o financiamento da atividade. O mesmo foi visto por Schaidhauer (2011) em Rolante e Nova Esperança do Sul, ambos no Rio Grande do Sul, onde os agentes financeiros pouco conheciam as linhas de crédito direcionados ao turismo rural e a assistência técnica e extensão rural não estava habituada com o desenvolvimento da atividade.

### 2.3.2 Interpretando o rural do Pronaf: agricultores beneficiários, finalidades e cultivos financiados<sup>34</sup>

Como já citado, o Pronaf constituiu-se como a primeira política pública nacional destinada exclusivamente para os agricultores familiares, procurando contemplar as suas especificidades. Além desta importância histórica, atualmente trata-se da política agrícola de maior envergadura em termos de recursos financeiros disponibilizados e aplicados e número de agricultores familiares beneficiários. Desde o início do Pronaf têm sido crescentes os recursos aplicados no programa, sendo que em 1996 foram aplicados cerca de R\$ 470 milhões e em 2012 este montante alcançou o valor de quase R\$ 16 bilhões (valores correntes), o que significa um crescimento superior a 20 vezes. A expansão mais acentuada ocorreu após o Governo Lula, enquanto que de 1997 a 2002 manteve-se uma estabilidade nos valores aplicados, com uma cifra próxima a R\$ 2 bilhões.

Apesar da importância do Pronaf, cabe destacar que a participação dos recursos do programa na política de crédito rural brasileira (Sistema Nacional de Crédito Rural - SNCR) é relativamente baixa. A agricultura familiar responde por 84,4% dos estabelecimentos rurais do país (IBGE, 2009), no entanto o Pronaf participa com um percentual médio de apenas 14% dos recursos totais do crédito rural, sendo que o percentual mais elevado foi de 16% em 2006. Ao analisar esta distribuição entre as regiões brasileiras, observamos diferenças importantes. A região Nordeste é onde o Pronaf tem participação mais expressiva nos recursos totais da política de crédito rural, apresentando um percentual médio de 28% e chegando ao percentual máximo de 41,89% em 2006. A região Norte também se destaca, sendo que em 2006 e 2009 o Pronaf respondeu por 36% dos recursos do SNCR aplicados na região. Na região Sul, onde concentram-se os recursos totais do Pronaf (como será discutido a seguir), a participação deste programa na política de crédito rural situa-se em cerca de 18%. As regiões Sudeste e Centro Oeste apresentam as participações mais baixas. No Centro Oeste, o Pronaf responde por apenas cerca 5% dos recursos aplicados pelo crédito rural. Estes dados relativos à participação do Pronaf na política de crédito rural fornecem indicativos da ruralidade que é predominante e privilegiada na política agrícola brasileira, onde destaca-se a atuação voltada ao segmento reconhecido politicamente desde os anos 2000 como agronegócio.

Este cenário de expansão dos recursos do Pronaf se deve a um conjunto de alterações, cabendo destacar: i) a flexibilização das regras financeiras (taxa de juros, prazo de pagamento, limite de recursos por contrato etc.); ii) mudanças institucionais no sentido de diversificar o público da agricultura familiar beneficiário (mulheres, jovens, ribeirinhos, extrativistas, indígenas, quilombolas, pescadores artesanais, grandes cooperativas etc.); iii) a diversificação das atividades econômicas apoiadas (agroindústria, turismo rural, agrofloresta etc.); iv) o aumento dos municípios abrangidos (que atingem mais de 97% atualmente); v) a simplificação das condições de acesso (maior facilidade de obtenção da DAP, eliminação da classificação por grupos de agricultores

34 Para maiores detalhes sobre as informações discutidas nesta seção, ver relatório expandido em CD Anexo.

etc.); vi) o aumento da renda para fins de enquadramento dos agricultores no programa; vii) diversificação das fontes de financiamento; e, viii) fortalecimento social e econômico da agricultura familiar, exigindo maior relacionamento com as políticas públicas e com o sistema bancário (Grisa, Wesz Jr. e Buchweitz, 2014; Grisa, 2012; Mattei, 2011; Delgado, Leite e Wesz Jr, 2010).

Se os recursos do Pronaf apresentaram crescimento desde a criação do programa, o mesmo não pode ser visualizado no concerne ao número de contratos realizados, os quais apresentaram valores crescentes até 2006, quando atingiu o número máximo de 2,5 milhões contratos – período em que, como será visto a seguir, houve maior participação da região Nordeste no número de contratos, em detrimento principalmente da participação relativa da região Sul. De 2008 a 2011 o número de contratos manteve-se próximo de 1,5 milhão, chegando em 2012 a 1,8 milhão. Estimando a realização de um contrato por estabelecimento familiar, este número representaria cerca de 45% dos estabelecimentos familiares do Brasil em condições normativas de acessar o programa (IBGE, 2009).

Ao comparar o número de contratos do Pronaf com o número de contratos do crédito rural total (SNCR), observamos que a participação mais expressiva do primeiro foi em 2006 quando correspondeu a 72,4% dos contratos, sendo que desde 2009 mantém-se próximo a 67%. Retomando números já citados, nota-se que em 2006, o Pronaf respondeu por 72,4% dos contratos e por apenas 16% dos recursos totais do crédito rural (SNCR) – as participações mais expressivas da série analisada –, enquanto os demais agricultores (não pronafianos) e cooperativas do SNCR, no mesmo ano, acessaram 27,6% dos contratos e 84% dos recursos. Novamente destaca-se a disparidade no acesso às políticas públicas pelos diferentes segmentos que compõe a ruralidade brasileira, e o tratamento preferencial do Estado em termos de recursos ao grupo social dos agricultores não pronafianos.

Ao analisarmos a distribuição dos recursos e dos contratos do Pronaf entre as grandes regiões brasileiras, observamos a prevalência massiva da participação da região Sul nos recursos aplicados e, não raro, também nos contratos efetuados. Em termos de contratos do Pronaf, a região Sul respondeu por 60% do número total em 1998, enquanto que a região Nordeste participou com 25%. Nos anos de 2005 e 2006, após várias avaliações e reivindicações sociais, estes percentuais praticamente inverteram-se e o Nordeste passou a responder por 60% dos contratos totais. Contudo, em anos seguintes, a região Sul ampliou novamente a sua participação, ainda que em percentuais mais baixos que no início da década 2000. Em 2012 o Sul e o Nordeste responderam, respectivamente, por 32,74% e 45,48% dos contratos totais. As regiões Norte e Centro-Oeste participam com pequenos percentuais, sem nunca passar de 6% do total. A região Sudeste respondeu por percentual médio próximo dos 15% no período considerado. Ao comparar estes números com a distribuição dos estabelecimentos da agricultura familiar entre as regiões brasileiras – sendo predominante a presença da agricultura familiar no Nordeste (50%), seguida pelo Sul (19%), Sudeste (16%), Norte (10%) e Centro Oeste (5%) (França, Del Grossi e Marques, 2009) –, os desequilíbrios dos contratos do Pronaf ficam mais evidentes nas regiões Sul, Nordeste e Norte. Observa-se aqui certa dificuldade do programa contemplar a distribuição regional, cujas razões serão exploradas a seguir.

No que concerne aos recursos monetários aplicados pelo programa, observa-se a predominância da região Sul no período analisado, sendo que esta participação atingiu valores próximos a 60% dos recursos totais em 1997 e 2000. Em meados dos anos 2000, após várias avaliações críticas, a região meridional viu sua participação reduzida

a 40% dos recursos totais, com incremento relativo da região Nordeste, que em 2006 respondeu pelo percentual máximo de 26% dos recursos totais. No entanto, nos anos seguintes, a região Sul expandiu novamente sua participação, respondendo nos últimos cinco anos por valores próximos de 50% dos recursos totais. As regiões Norte e Centro-Oeste mantiveram valores relativos estáveis após a entrada do Governo Lula, com média de 6,5%.

Ao considerar a distribuição dos contratos do Pronaf no somatório do período de 1999 a 2012 entre os estados brasileiros e Distrito Federal, observa-se a prevalência dos mesmos no Rio Grande do Sul (com quase 20% do total), seguido por Minas Gerais (9,3%), Bahia (9,0%), Paraná (8,8%) e Santa Catarina (7,8%). Dos 20,5 milhões de contratos totais realizados no período, 36% foram realizados na região Sul. Dezesete estados e o Distrito Federal não atingiram 5% dos contratos totais realizados entre 1999 e 2012, sendo que oito não atingiram 1%. Ao analisar a participação dos estados e do Distrito Federal nos recursos totais do Pronaf, a discrepância fica ainda mais acentuada. Observa-se que dos R\$ 97,6 bilhões aplicados entre 1999 e 2012, 24% foram aplicados no Rio Grande do Sul, seguido por Paraná (13,5%) e Santa Catarina (12,4%). Portanto, cerca de 50% dos recursos do Pronaf no período considerado foram para a região Sul. Em quarto lugar destaca-se Minas Gerais (12,4%) e em quinto – distante percentualmente – está São Paulo (4,4%). O Distrito Federal e nove estados (com exceção do Rio de Janeiro, os demais localizam-se no Norte e no Nordeste) receberam, cada um, menos que 1% dos recursos totais do programa no período 1999-2012.

Complementando as informações anteriores, analisamos os valores médios dos contratos entre as grandes regiões brasileiras no período de 1996 a 2012. Embora o Centro-Oeste responda por uma participação baixa no número de contratos e nos recursos aplicados, é nesta região onde se encontram os valores médios mais elevados, atingindo mais de R\$ 20 mil em 2012. Por sua vez, a região Nordeste é onde prevalecem os valores médios mais baixos, próximo de R\$ 1.800,00 em 2012. As demais regiões apresentam valores intermediários, oscilantes entre os anos considerados. Estes dados sinalizam que ainda que a maioria dos beneficiários do Pronaf se localize localiza-se nas regiões Sul e Sudeste, é nesta última e no Centro Oeste onde encontramos os beneficiários mais capitalizados e com condições de acessarem montantes mais elevado do Pronaf.

Ao analisamos a distribuição dos recursos entre os grupos do programa, observamos que a participação do Grupo “A” e “A/C” foi significativamente reduzida ao longo do tempo, visto que respondia por 21% em 2000 (percentual máximo atingido) e chegou a apenas 3% do montante aplicado em 2012. Conforme Mattei (2011), nos últimos anos foi se intensificando o destino dos recursos financeiros para o segmento mais capitalizado da agricultura familiar, penalizando outros setores, particularmente aqueles assentados pela reforma agrária (categorias “A” e “A/C”), que estão em processo inicial de instalação e estruturação de suas unidades de produção.

O Grupo “B”, referente ao microcrédito rural, teve sua participação diferenciada daquela dos agricultores assentados pela reforma agrária. Os recursos aplicados cresceram ao longo dos anos, passando de 1% em 2000 para 8% em 2006 (ano de maior participação da região Nordeste no número de contratos) e 15% em 2012 (percentual que destoa dos valores de anos anteriores).<sup>35</sup> Vários fatores institucionais contribuíram para esse resultado, como: i) ampliação desta linha de crédito para todas as regiões brasileiras, visto que inicialmente

**35** Como este dado destoa dos anos anteriores, é preciso precaução na análise e a observação do comportamento em anos posteriores para considerações mais conclusivas.

se concentrava principalmente no Nordeste (Silva Maia *et al.*, 2012); ii) redução da burocracia bancária e simplificação das regras de liberação dos financiamentos (Magalhães e Abramovay, 2006); iii) crescimento do volume de recursos acessados por agricultor, que era de R\$ 500,00 em 2002 e chegou a R\$ 3.500,00 mil na safra 2013/14; iv) aumento substancial no limite de enquadramento do Grupo “B” ao longo dos anos, visto que a renda bruta anual do agricultor era de R\$ 1.500,00 em 2000 e alcançou R\$ 20.000,00 em 2013 (Brasil, MDA, 2013a); v) ampliação das fontes de financiamento, que inicialmente eram exclusivas do Orçamento Geral da União (OGU) e que, posteriormente, incluíram os recursos dos Fundos Constitucionais (BNDES, 2012); vi) desenvolvimento, por parte do Banco do Nordeste, de uma metodologia alternativa (chamada de “Agroamigo”) para a operacionalização do Grupo “B” (Abramovay, 2008; Cazella e Búrigo, 2009); e, vii) prioridade do Governo Federal na erradicação da miséria, fortalecendo as políticas de apoio às camadas mais pobres da população (BNDES, 2012).

Apesar do avanço do Pronaf para o Grupo “B”, foram os agricultores mais capitalizados (agora chamados de “Grupo Variável”) que acessaram massivamente os recursos do Pronaf, sendo que nos últimos anos os percentuais nunca foram menores a 80% – atingindo o valor máximo de 91% em 2008. Esta concentração se mantém ao longo dos anos porque, assim como aconteceu no Grupo “B”, houve importantes transformações institucionais no Pronaf que acabaram favorecendo este estrato de produtores, como a flexibilização das condições financeiras, aumento da renda para fins de enquadramento dos agricultores, a simplificação das condições de acesso, diversificação das fontes de financiamento, renegociação de dívidas etc. (Grisa, Wesz Jr. e Buchweitz, 2014; Delgado, Leite e Wesz Jr., 2010; Desconsi, 2012).

Estes dados destoam da estratificação da agricultura familiar entre os grupos do Pronaf realizada pelo IBGE no último Censo Agropecuário, sendo que os agricultores familiares enquadrados nos grupos “A” e “B” perfazem 67,56% dos estabelecimentos da agricultura familiar, enquanto que os demais respondem por 32,44% dos estabelecimentos. Dados de Mattei (2011) para o ano agrícola 2007/2008 indicavam que os agricultores familiares dos grupos “D” e “E”, correspondentes aos produtores mais estruturados e capitalizados entre a categoria social, detinham uma participação de 53% dos recursos do programa. Estas informações corroboram as evidências de outros estudos (Aquino *et al.*, 2011; Mattei, 2011), de que o Pronaf tem beneficiado, principalmente, as unidades familiares em melhores condições socioeconômicas.

Ao longo dos anos é possível observar a crescente participação do crédito de investimento (agrícola e pecuário) no Pronaf. No período inicial do programa havia uma supremacia do financiamento para custeio, cobrindo quase 90% dos contratos e mais de 80% dos recursos. A partir do ano 2000 observa-se um incremento na participação do investimento, que ocorre até o ano de 2006, quando há uma pequena redução em termos relativos. A partir da criação da Linha Mais Alimentos em 2008, há uma retomada do crescimento da modalidade investimento, o que está relacionado, provavelmente, às melhores condições de crédito (prazos de pagamento e juros cobrados). Em 2012, 63% dos contratos e 53% dos recursos foram aplicados em investimento, sinalizando para um possível incremento na capitalização da agricultura familiar.

Ao aprofundarmos a análise do crédito de investimento no Brasil, observamos o grande aumento dos recursos aplicados na compra de “máquinas e equipamentos” (que passaram de 3% em 2000 para 25% em 2012) e na aquisição de veículos, o que remete ao início do Programa Mais Alimentos, quando o financiamento para

estas modalidades chegou a um terço do total do crédito de investimento.<sup>36</sup> As metas do Plano Safra 2008/2009, que lançou o Mais Alimentos, eram comercializar 60 mil tratores e 300 mil máquinas e implementos agrícolas até 2010 (Brasil, MDA, 2008). Ainda que por ora não tenha atingido estas cifras, informações divulgadas em abril de 2012 indicavam a comercialização de 300 colheitadeiras desde 2008, quatro mil veículos de transporte de cargas e 44 mil tratores, superando de forma expressiva os menos de sete mil tratores adquiridos nos 10 anos anteriores à vigência desta linha do Pronaf (Brasil, Presidência da República, 2012). Ainda que o crédito de investimento seja uma necessidade para a agricultura familiar e seja reivindicado pelas organizações da categoria social (FETRAF-Brasil, 2011; 2010; CONTAG, 2008), é preciso analisar se o Mais Alimentos tem atingido seus objetivos, notadamente no que concerne ao aumento da produção de alimentos e à promoção da SAN. A esta análise poderia ser acrescentada a indagação se esta mudança no Pronaf não pode se traduzir em uma acentuação do caráter produtivista do Programa, dada sua ênfase na comercialização de tratores e outros maquinários agrícolas. Ao adquirir um financiamento elevado, o agricultor familiar tende a intensificar a produção comercial e aumentar a escala para cumprir seus “compromissos” com o banco, não raro investindo na especialização produtiva, na produção de *commodities* e no uso de insumos químicos (Grisa e Wesz Jr., 2010; Wilkinson, 1986). Nas palavras de Mattei (2011: 09), “[...] deve-se questionar se essa lógica de ‘modernização da agricultura familiar’ não poderia levar à construção de um processo de produção monocultor e excludente da mesma maneira que ocorreu com a agricultura comercial tradicional em períodos anteriores”.

Ao analisarmos o crédito de custeio agrícola para todo o país, observamos que os principais produtos de lavoura financiados no período de 1999 a 2012 foram milho, soja, café e fumo. O milho e a soja respondem desde 2001 por mais de 50% dos recursos aplicados pelo Pronaf no custeio de lavouras. Se somado os recursos aplicados no café, este valor atinge cerca de 70% dos recursos aplicados no custeio de lavouras. De modo geral, pode-se dizer que estes produtos, devido as suas características de produção e comercialização, restringem os “espaços de manobra” das unidades familiares de produção. Trata-se de lavouras geralmente associadas à monocultura, a escalas de produção, à crescente “externalização” da atividade produtiva e à dependência das grandes empresas do sistema agroindustrial (Ploeg, 2008; 2006). As características desses cultivos sinalizam para um caráter produtivista do Pronaf, como também já indicaram vários estudos (Aquino e Schneider, 2010; IBASE, 2006; Mattei, 2006; Gazola e Schneider, 2005; Kageyama, 2003). Apesar de o milho ser o principal cultivo do Pronaf, ele tem perdido participação relativa, assim como o fumo, feijão, mandioca e arroz. Nos últimos anos tem crescido o item “outras lavouras”<sup>37</sup>, o que sinaliza à possibilidade de ampliação das atividades financiadas e, portanto, à diversificação da carteira do Pronaf.

No entanto, esta análise nacional do crédito de custeio pode camuflar os processos regionais empreendidos pelo Pronaf. As Figuras 01 e 02 apresentam os dois principais cultivos financiados nos estados e no Distrito Federal na soma do período de 1999 a 2012. Algumas observações chamam a atenção rapidamente: é notória a diversidade de produtos financiados no país, que pode ser observada pela variedade de cores nos mapas, e a importância que

**36** As principais aplicações de investimento são “aquisição de animais”, “máquinas e equipamentos” e “melhoramento das explorações”, que respondem por cerca 80% dos recursos do crédito de investimento.

**37** Não há informações no Anuário Estatístico do Crédito Rural que possibilitem identificar os cultivos que fazem parte da categoria, nem a participação de cada um no total citado. Entretanto, é muito provável que se tratem de cultivos menos tradicionais para o crédito rural e com importantes variações regionais.

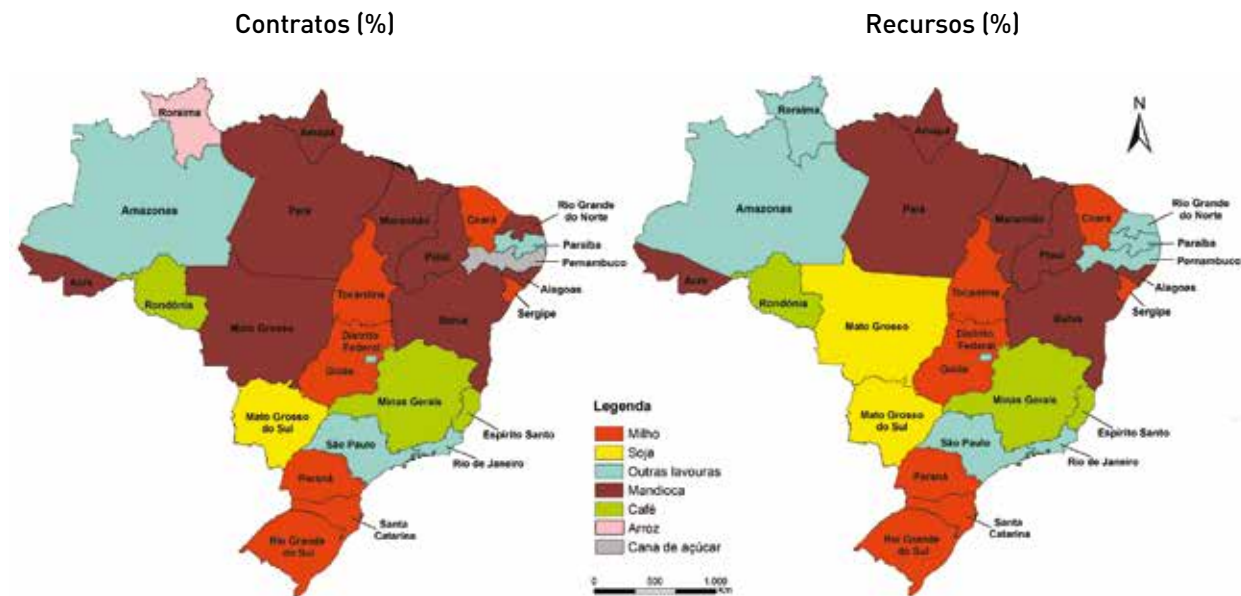


determinados produtos assumem em certas regiões e estados. Destaca-se, por exemplo, a mandioca no Amapá (que responde por 78,9% dos contratos e 65,3% dos recursos do custeio de lavouras); o café no Espírito Santo (85,4% dos contratos e 79,1% dos recursos); o arroz em Roraima (31,5% dos contratos); o feijão na Bahia (30,0% dos contratos e 22,7% dos recursos); a cana de açúcar em Pernambuco (36,9% dos contratos e 28,0% dos recursos); o algodão na Paraíba (25,6% dos contratos e 16,3% dos recursos); a soja no Mato Grosso do Sul (30% dos contratos e 50,9% dos recursos); o milho no Paraná (49,4% dos contratos e o 40,1% dos recursos); e o fumo em Santa Catarina (10,9%).

Chama a atenção igualmente a importância da categoria “outras lavouras”, apontando para a possível diversidade de produtos financiados em alguns estados, como Amazonas (46,7% dos contratos e 82,3% dos recursos), Rio de Janeiro (70,5% dos contratos e 78,9% dos recursos) e São Paulo (42,4% dos contratos e 47,7% dos recursos). Estes dados podem minimizar a constatação de um viés produtivista do Pronaf, demonstrando a variedade de cultivos financiados nos diferentes estados, bem como o elevado peso que alguns produtos exercem em certas regiões - o que não exige a necessidade de refletir sobre o viés setorial do Programa e o imperativo deste incorporar o debate sobre a ruralidade contemporânea, considerando as múltiplas atividades, papéis e interrelações que envolvem o rural.

No entanto, não é possível ignorar que mais de 30% dos contratos e 40% dos recursos foram, historicamente, aplicados na região Sul do Brasil. No Rio Grande do Sul e no Paraná o milho e a soja respondem por quase 80% dos contratos e mais de 70% dos recursos aplicados no custeio de lavoura no período 1999-2012, sendo que, nestes contextos, trata-se de cultivos associados à monocultura, à especialização produtiva e ao uso intensivo de insumos cuja origem em grande medida é externa aos estabelecimentos rurais. Também não é possível ignorar que mais de 55% dos recursos nacionais do custeio de lavouras no total do período de 1999-2012 foram aplicados em milho e soja. Assim, diante da diversidade regional brasileira, pode-se aludir para um certo produtivismo territorializado do Pronaf, marcado principalmente pela presença do milho e da soja nas regiões Sul e Centro-Oeste (Grisa, Wesz Jr. e Buchweitz, 2014). No Norte, no Nordeste e em alguns estados da região Sudeste é notável a participação de cultivos como a mandioca, feijão, arroz e outras lavouras, produtos que podem estar diretamente associados com a promoção da SAN dos agricultores familiares. O milho, que no Sul e Centro-Oeste está vinculado a um contexto de especialização produtiva, no Nordeste, por exemplo, é um produto fundamental para o consumo familiar e dos animais, normalmente cultivado em consórcio e que não rompe com a diversidade de atividades agrícolas dos agricultores familiares (Grisa, Wesz Jr. e Buchweitz, 2014).

Figura 01 – Principal cultivo financiado pelo crédito custeio agrícola no Pronaf nos Estados da Federação e Distrito Federal (somatório do período de 1999 a 2012)

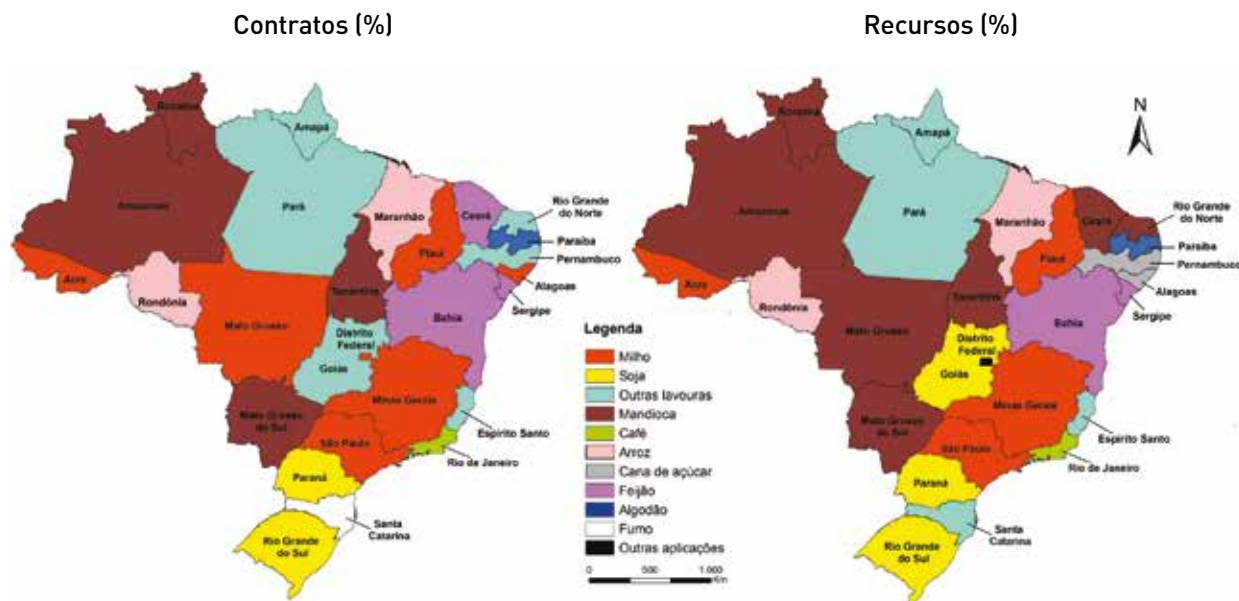


UFs	AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MG	MS	MT	PA
<b>Contratos (%)</b>	55,7	29,2	46,7	78,9	34,8	42,8	77,6	85,4	57,3	49,0	55,8	30,0	34,0	58,5
<b>Recursos (%)</b>	55,1	27,9	82,3	65,3	29,5	39,5	69,7	79,1	51,0	58,5	58,4	50,9	34,8	49,9

UFs	PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	SP	TO
<b>Contratos (%)</b>	26,3	36,9	40,6	49,4	70,5	40,9	68,3	31,5	52,0	66,6	46,1	42,4	33,4
<b>Recursos (%)</b>	57,8	48,9	45,0	40,1	78,9	49,8	69,6	39,5	38,2	54,5	55,8	47,7	28,3

Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural (vários anos) – Banco Central do Brasil.

Figura 02 – Segundo principal cultivo financiado pelo crédito custeio agrícola no Pronaf nos Estados da Federação e Distrito Federal (somatório do período de 1999 a 2012)



Estado	AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MG	MS	MT	PA
<b>Contratos (%)</b>	40	24,2	24,7	17,9	30,1	18,3	9,8	11,9	7,3	35,7	22,7	28,6	30,2	24,5
<b>Recursos (%)</b>	40,2	20,9	10,7	24,1	22,7	14,9	19,6	14,5	19,0	25,8	17,8	22,2	20,1	31,0

Estado	PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	SP	TO
<b>Contratos (%)</b>	25,7	30,9	22,2	28,6	13,1	26,9	12,2	30,8	27,0	10,9	16,8	42,4	31,8
<b>Recursos (%)</b>	16,3	28,0	18,8	39,1	11,5	39,3	8,9	26,1	35,4	13,4	14,3	47,7	27,7

Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural (vários anos) – Banco Central do Brasil.

### 2.3.3 Alguns desafios na relação entre Pronaf e o rural brasileiro

A construção do Pronaf pode ser considerada um “momento crítico” que ressignificou elementos da ruralidade brasileira, seja pela reconstrução e fortalecimento de identidades sociais (a agricultura familiar – ainda que aglutinando ampla diversidade em seu interior) e pela crescente legitimidade conferida as suas formas de organização social, seja pelas mudanças institucionais que desencadeou na ação pública e pelo reconhecimento institucional da diversidade do meio rural brasileiro. Deve-se destacar o crescente esforço de mudanças para a ampliação do acesso da agricultura familiar e para o atendimento às diversas condições

socioeconômicas e estratégias de reprodução social da categoria social, incluindo a diversidade produtiva. Mais recentemente também teve início a diferenciação do Pronaf para regiões específicas: integrando o Plano Safra para o Semiárido, os agricultores familiares desta região contarão com taxas de juros menores, rebate de 40% no pagamento regular do Pronaf B, prazos de pagamento maiores e acompanhamento da assistência técnica e extensão rural (Brasil, MDA, 2013b). Segundo entrevista com um gestor público, há expectativas que para o ano de 2014 proceda-se de modo similar com a região Norte, incorporando diferenciações do Pronaf no Plano Safra específico para esta região<sup>38</sup>

No entanto, nem todas estas mudanças institucionais conseguiram “ganhar corpo” na realidade social. Como visto acima, embora sejam majoritários na agricultura familiar brasileira e em que pesem alterações nas condições creditícias, os grupos A, A/C e B apresentam uma participação pouco expressiva numericamente no programa, sendo predominante a participação de agricultores familiares mais capitalizados. De modo similar, algumas linhas também foram pouco acessadas, como o Pronaf Agroecologia, Floresta, Eco, Mulher e Jovem, cujas dificuldades de ampliação podem estar relacionadas a resistências institucionais do instrumento em se adequar às realidades desses grupos e produtores, à falta de articulação com outras políticas públicas para promover o acesso (notamente a assistência técnica e extensão rural) e ao desconhecimento destas diferenciações pelo próprio público potencial beneficiário.

Desde a origem do programa (ainda que se tenha reduzido ao longo do tempo), o Pronaf continua reproduzindo uma distribuição desigual do crédito rural entre as regiões brasileiras e locais de concentração da agricultura familiar, sendo massiva a predominância da região Sul no acesso aos recursos (seguida pela região Sudeste) e, por quase metade dos anos do Pronaf, no número de contratos. A região Nordeste, embora tenha incrementado sua participação nos contratos desde meados dos anos 2000, acessa percentuais baixos dos recursos totais do Programa. Isso sugere que esses estados e regiões enfrentam maiores dificuldades de capilatização do instrumento do crédito e de adequação de suas diretivas às características da agricultura familiar da região, que é bem específica.

Embora houvesse reconhecimento da presença e da importância da combinação de rendas agrícolas e não agrícolas (cujas atividades são realizadas dentro e fora do estabelecimento) na reprodução social da agricultura familiar, constatou-se que, no período recente, houve maior exigência de rendas agropecuárias e não agropecuárias oriundas do estabelecimento para o Grupo B, justamente aquele que apresenta maiores dificuldades de garantir sua reprodução social a partir do trabalho sobre a terra, dada a estrutura fundiária e as condições tecnológicas e financeiras que dispõem (Aquino *et al*, 2013).

Adicionalmente, no que concerne ao desenvolvimento mais amplo e qualitativo das regiões, o Pronaf “deu alguns passos”, no sentido do reconhecimento da intersetorialidade intrínseca à ruralidade brasileira e da importância de construção de projetos coletivos de desenvolvimento para os territórios com o financiamento de infraestruturas municipais e territoriais (construção ou manutenção de estradas, construção de espaços de comercialização e agroindustrialização, abastecimento de água e saneamento ambiental, fornecimento de

**38** A criação de Planos Safra Territorializados merece ser ressaltada e potencializada. Visualiza-se nesta iniciativa um importante reconhecimento da diversidade do rural brasileiro e da necessidade de diferenciar as políticas públicas de acordo com estas especificidades.

energia elétrica etc.) que poderiam potencializar a interrelação do rural e do urbano, beneficiar as populações presentes em ambos os espaços e promover o desenvolvimento dos territórios. Contudo, esta dimensão foi arrefecida no Programa com a extinção da linha Pronaf-Infraestrutura e Serviços Municipais em 2003, ainda que atualmente alguns destes projetos possam ser financiados por outras linhas. Isso representou uma redução do “papel” do Programa no desenvolvimento rural e arrefecimento da participação das comunidades locais (via Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural) na operacionalização do Programa, sendo que a partir de então o Pronaf expandiu-se basicamente como um programa de crédito rural.

Ademais, ainda que o Programa tenha avançado no sentido de incremento da participação do crédito investimento com possível capitalização da agricultura familiar, uma crítica recorrente ao Pronaf refere-se à dificuldade do mesmo promover um modelo de produção agropecuária que seja distinto daquele fomentado pela modernização da agricultura, o qual baseou-se em grande medida na produção de *commodities*, na especialização produtiva, no uso intenso de insumos externos à propriedade, e na dependência de grandes e poucas empresas do sistema agroalimentar que operam circuitos longos de comercialização, minimizando os espaços de “autonomia” das unidades familiares (Ploeg, 2008 e 2006): 35% dos recursos do crédito de custeio de lavouras já aplicados no Pronaf desde 1999 foram destinados para milho, 21% para soja e 12% para café, sendo que os três cultivos juntos abocanharam quase 70% do total. Estes dados nacionais expressam a ruralidade que vem sendo promovida pelo programa, a qual muitas vezes pode fragilizar a reprodução social da agricultura familiar. Contudo, é importante mencionar que este modelo de agricultura ocorre principalmente em alguns estados das regiões Sul, Sudeste e Centro Oeste. Em outros estados – com participação diminuta nos recursos totais do crédito de custeio de lavouras – observa-se certa diversidade de produtos sendo financiada e, muitos deles, podendo estar vinculados à promoção da SAN, como a mandioca e o feijão. Portanto, poderíamos aludir que o Pronaf expressa certo produtivismo agrícola de modo territorializado, cuja análise nacional pode obscurecer as várias dinâmicas regionais que o programa pode engendrar no sentido de promoção da SAN, da diversificação produtiva e do fortalecimento da reprodução social das famílias rurais.

As dificuldades das mudanças no sentido de ampliação e diversificação das finalidades e do público do Pronaf “tomarem corpo” na realidade social relacionam-se com uma certa “dependência de trajetória” do crédito rural tradicional, em que regras e referências anteriores tendem a oferecer resistências para alterações mais bruscas e procuram reproduzir padrões e normas estabelecidos, tendo em vista que os custos de transação e políticos para a reprodução do caminho geralmente são menores que aqueles arraigados em inovações, que, por sua vez, tendem a oferecer riscos maiores. A consolidação do programa enquanto uma política de desenvolvimento rural efetiva ainda depende de importantes avanços operacionais e institucionais (Aquino e Schneider, 2010; Bastos, 2006; Bittencourt, 2003; Abramovay e Veiga, 1999). Como vimos, existem obstáculos burocráticos impostos pelo sistema bancário que dificultam o acesso de agricultores familiares com níveis de renda inferiores ou que apresentem projetos de financiamento produtivos não convencionais ou para atividades não agrícolas; geralmente os agricultores mais capitalizados estão mais organizados e informados, o que favorece o acesso destes ao programa; como comentou um gestor entrevistado, a “cultura” do crédito rural nas instituições bancárias é mais antiga na região Sul; em alguns contextos, as grandes distâncias e as dificuldades de deslocamento até às sedes dos municípios, onde geralmente encontram-se as agências

bancárias, também impõe-se como limitante importante ao crédito rural; não raro, a assistência técnica e a extensão rural apresentam dificuldades ou não estão preparadas para trabalhar com os segmentos menos capitalizados ou com projetos não convencionais, prevalecendo interpretações setoriais e produtivistas sobre o rural; a desarticulação entre as políticas públicas limitam o potencial do Pronaf em promover mudanças no padrão de desenvolvimento agrícola; e, embora apresentem críticas ao modelo de produção hegemônico, as reivindicações das organizações sindicais da agricultura familiar geralmente concernem a demandas operacionais do programa, o que pode confluir para a reprodução institucional do mesmo.

Muitas são as razões que hoje dificultam a expansão do Pronaf em suas diferentes linhas e grupos sociais, contudo todas as razões culminam para a urgente necessidade de se fortalecer a discussão sobre o delineamento de um projeto de desenvolvimento para o Brasil rural, bem como sobre o papel que o Pronaf deve assumir neste processo. Avanços têm sido realizados nessa direção, cabendo destacar, em particular, os esforços de gestores do MDA e de representantes da sociedade civil para a elaboração e aprovação do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, que representa um desdobramento da II Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (2013).

## 2.4 O Programa Minha Casa Minha Vida e o rural brasileiro

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) surgiu em março de 2009, para atender uma demanda reprimida por habitação social no país, compreendendo o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). O processo que tornou este problema social foco de uma política pública específica é assentado em uma história de reivindicações, que se confunde com a história de formação dos municípios brasileiros, evidenciando principalmente exigências relacionadas ao acesso à propriedade, tanto em áreas urbanas quanto rurais.

Embora o PMCMV também incluísse o meio rural, através do PNHR, apenas em 2011, após a criação da Superintendência Nacional de Habitação Rural na Caixa Econômica Federal (CEF), a área rural passou a ser foco de um programa específico. Para isso, foram necessárias mudanças nas regras do programa, voltadas às especificidades do meio rural.

Desde 2009 já foram realizados 3,2 milhões de contratos do PMCMV, sendo que cerca de 1,5 milhões foram entregues aos proprietários, dos quais 812 mil unidades habitacionais (53%) foram para pessoas com renda familiar de até R\$ 1,6 mil/mês, em sua maioria beneficiários selecionados pelas prefeituras (Ministério das Cidades, 2014). Conforme Brasil (s/d: 148/149), o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) contratou entre 2011 e 2012 cerca de R\$ 151,6 bilhões para aquisição, reforma ou construção de novas moradias, o que correspondia a 72% a mais do previsto para o período, representando mais de 890 mil famílias beneficiadas em todo o País. Os investimentos governamentais contratados no período citado equivalem a 36 bilhões de reais. Neste universo, os contratos na área rural chegaram a 109 mil unidades, sugerindo que o meio urbano tem uma participação maior no programa do que o meio rural.

### 2.4.1 Breve histórico sobre o problema habitacional no Brasil e construção de políticas públicas para o setor

O reconhecimento do problema habitacional no Brasil é fruto de um longo processo histórico. Desde os anos 1930 o país já experimentava uma crescente urbanização, que contribuiu para que na década de 1940 e 1950 se estabelecessem, em algumas cidades brasileiras, movimentos populares cuja principal bandeira de luta era a questão habitacional e a reforma urbana. Em 1946, a Fundação da Casa Popular foi a primeira política nacional de habitação criada para atender à demanda de moradia. Essa, contudo, revelou-se ineficaz devido à insuficiência de “recursos e às regras de financiamento estabelecidas”, ficando restrita a alguns estados da federação (Brasil, Ministério das Cidades, 2004:09).

Ao que nos interessa nesta pesquisa, do ponto de vista das questões associadas ao rural, Medeiros e Quintans (2013:20) salientam que nos anos de 1960 a questão urbana apareceu essencialmente como questão habitacional. Essa definição convergia para o mesmo ponto em que estava o debate sobre a questão agrária na época: a necessidade do Estado se dotar de instrumentos de intervenção nas relações de propriedade, tanto no meio urbano quanto rural. Nesse mesmo sentido, Maricato (2010:17) salienta que a primeira proposta de Reforma Urbana no Brasil, apresentada na década de 1960, incorporou o conceito da propriedade ociosa como ilegítima.

Neste período foi criada a Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, a qual instituiu a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, criou o sistema financeiro para aquisição da casa própria, o Banco Nacional da Habitação (BNH), as Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, além de outras providências. Assim, a política habitacional foi executada através do BNH. O foco da política era o financiamento, por meio de recursos do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), que chegou a atingir um montante significativo (Brasil, Ministério das Cidades, 2004:09).

No período ditatorial, conforme Rodrigues e Barbosa (2010:23), apesar da repressão, os movimentos de moradores de loteamentos irregulares e o Movimento de Defesa dos Favelados (este de caráter nacional) tiveram uma atuação importante. O país vivia um processo de expansão das periferias acompanhado por sérios problemas urbanos, o que contribuiu para que surgissem inúmeros movimentos espontâneos que, com apoio da Igreja Católica, de profissionais e entidades comprometidas ou de outros movimentos populares, se articularam no bairro, na favela e em determinadas regiões das cidades em defesa de melhores condições de vida. Entre o final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980, a política do Estado era determinada pela “ausência” de uma política habitacional atrelada à política urbana (Rodrigues e Barbosa, 2010:23).

Entre as críticas realizadas ao modelo “BNH” estava o entendimento de que este não tinha capacidade para atender às populações de baixa renda; apresentava um modelo institucional com forte grau de centralização e uniformização de soluções frente ao território nacional; implicava uma desarticulação entre os órgãos construtores das casas populares e aqueles encarregados dos serviços urbanos, resultando em conjuntos habitacionais em locais distantes e sem infraestrutura e; havia sido concebido em um modelo financeiro que se revelou inadequado para a economia inflacionada da época (Brasil, Ministério das Cidades, 2004:09).

A década de 1980 chega com inúmeras mudanças institucionais que afetaram diretamente a gestão da política habitacional no país. A criação de órgãos específicos e o reordenamento dos órgãos responsáveis pelo crédito habitacional contribuíram para se estabelecer um novo cenário na política habitacional, que não necessariamente atendeu às demandas populares (Ministério das Cidades, 2004:10). No período, é destaque uma mobilização social para incluir no texto constituinte uma Emenda Popular sobre a Reforma Urbana. Logo em seguida, com a mudança do papel dos municípios e a descentralização das políticas públicas, a pressão popular por políticas habitacionais se fortaleceu (Maricato, 2010; Bassul, 2010).

Conforme Rodrigues e Barbosa (2010:24), de todo esse processo surgiu, nos anos 1990, dois movimentos importantes de reivindicação da moradia popular: o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) e a União Nacional por Moradia Popular (UNMP). No mesmo período ocorreu a sistematização da agenda do movimento comunitário, na estruturação da Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM), e dos movimentos populares, na estruturação da Central dos Movimentos Populares (CMP)<sup>39</sup>. Entretanto, o período dos anos de 1990 é marcado pela ação descentralizada de estados e municípios no atendimento as políticas habitacionais, restringida pela impossibilidade e insuficiência dos recursos do FGTS, sendo destaque programas de urbanização e regularização de favelas e loteamentos periféricos, insuficientes no atendimento de novas demandas habitacionais<sup>40</sup>.

No princípio dos anos 2000 as reivindicações dos movimentos sociais dedicados à questão da habitação incluíram nas suas pautas a regulamentação e implementação do Estatuto da Cidade, através de planos diretores. Nos anos de 2003 ocorreu a criação do Ministério das Cidades e, conforme Maricato (2010:19) “tem início uma nova etapa de avanço das demandas sociais”, principalmente no que tange à questão urbana e aos investimentos em habitação e saneamento. No período, houve a criação do Conselho das Cidades (organismo consultivo que reunia 71 representantes do poder público e sociedade civil, desde lideranças sociais, sindicais, empresariais, acadêmicas, profissionais, entre outras); aprovação da Lei Federal que instituiu o marco regulatório do Saneamento; e da Lei Federal que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, responsáveis pelos repasses de recursos federais à existência de Planos Habitacionais, Conselhos e Fundos estaduais e municipais (Maricato, 2010:19).

No quadro institucional houve a criação do Ministério das Cidades, que passou a ser o órgão responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano e, dentro desta, pela Política Setorial de Habitação, através da Secretaria Nacional de Habitação.

Nesse contexto, conforme o Ministério das Cidades (2004:12), a Política de Habitação se inscreveu “dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado”, não restrito ao acesso à moradia, mas incorporando “o direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir direito à cidade”. Esta proposta estava alicerçada em um modelo democrático participativo de gestão da política urbana, com a criação do Conselho das Cidades. Segundo Rodrigues e Barbosa (2010:24), o MNLN, UNMP, a Conam e a CMP foram as principais organizações da sociedade civil envolvidas na apresentação do primeiro projeto de iniciativa popular do país voltado à criação do Fundo e Conselho Nacional de Habitação de Inte-

39 Embora existam inúmeros outros movimentos populares e entidades sociais que tratam do tema da habitação, as quatro organizações citadas tornaram-se referência no cenário político e passaram, desde então, a estar vinculadas à luta pela moradia e ao direito à cidade. Essas entidades participam, até os dias de hoje, do Fórum Nacional da Reforma Urbana e possuem estreita relação com o PMCMV.

40 Para uma análise mais detalhada consultar o relatório expandido em CD anexo.



resse Social, que foi aprovado no ano de 2005 pelo Congresso Nacional e sancionado em 2006. O ano de 2005 foi um marco no cenário político habitacional do Brasil, devido a criação do Fundo Nacional de Habitação e Interesse Social (FNHIS) e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), considerados os principais instrumentos de implementação da política de habitação de interesse social (Tavares e Cardoso, 2010:156).

É neste contexto que surge o PMCMV. Para Tavares e Cardoso (2010), o PMCMV é voltado à construção de moradias com o protagonismo da iniciativa privada, mais precisamente de construtoras. As autoras explicam que investimentos governamentais facilitaram o crédito para que as famílias pudessem adquirir sua casa própria, desde que comprovassem uma renda entre três salários mínimos (faixa que concentra o déficit habitacional) e dez salários mínimos. O PMCMV foi anunciado em um momento de forte crise econômica, na expectativa governamental de atuar como um “componente anticíclico”, priorizando e buscando facilitar os investimentos para a construção de moradias. Este era realizado através do repasse de recursos diretamente para as empresas, alegando-se com isso maior agilidade e redução da carga burocrática ainda presente nas operações da CEF (Tavares e Cardoso, 2010:157). Há, na análise destas autoras, a preocupação de que o modelo adotado no PMCMV repetisse o processo experimentado pela política do “BNH”, que em parte acabou intensificando a segregação social e urbana nas metrópoles brasileiras, com a criação de bairros residenciais distantes e sem infraestrutura.

#### 2.4.2 Criação da Política Nacional de Habitação - Programa Minha Casa Minha Vida Urbano e Rural

Inicialmente como Medida Provisória nº 459 de 25 de março de 2009, a Lei nº 11.977 foi promulgada em 07 de julho do mesmo ano, estabelecendo o PMCMV e a regularização fundiária de imóveis. Conforme a Lei citada, em seu Art. 01, sua finalidade é “criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais”, para famílias de baixa renda, a partir dos subprogramas Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Nacional de Habitação Rural (PNHR).

Nos artigos da Lei encontramos a definição dos conceitos de grupo familiar, imóvel novo, oferta pública de serviços, requalificação de imóveis urbanos, agricultor familiar e trabalhador rural<sup>41</sup> (Medeiros e Quintans, 2013:39/40).

A Lei nº 11.977/2009 foi alterada para Lei nº 12.424/2011, trazendo novas determinações, com destaque para a alteração do Art. 43 que tratava dos custos de emolumentos referentes à escritura pública, que conforme a nova lei deveriam ser reduzidos. Outras alterações ocorreram por meio dos Decretos nº 7.499 de 16 de junho de 2011; nº 7.795 de 24 de agosto de 2012 e; nº 7.825 de 11 de outubro de 2012; em que se destaca a mudança no valor base mínimo para receber o financiamento (atualmente estipulado em R\$ 5.000,00 mensais), novo limite de renda, aumento do subsídio e do teto.

O PMCMV está a cargo do Ministério das Cidades e da Fazenda, vinculado aos bancos públicos brasileiros, CEF e Banco do Brasil, e executado em parceria com estados, municípios, empresas e entidades sem fins lucrativos.

41 Conforme Medeiros e Quintans (2013/39), quando define agricultor familiar, a Lei faz referência ao § 2º do art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que considera agricultor familiar “aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.”

O PMCMV oferece um tratamento diferenciado para a população urbana e para a população rural, atendidas respectivamente pelo PMCMV Urbano e o PMCMV Rural. Fundamentalmente o que determina qual destes instrumentos da política habitacional o indivíduo e sua família tem direito a acessar é a localização geográfica da propriedade, isto é, se urbana ou rural.

Conforme o relato do sítio governamental, desde a criação do PMCMV, de um modo geral, o programa passou por mudanças para atender às demandas das famílias beneficiadas. Como exemplo, cita a ampliação da área construída, a melhoria da acessibilidade das unidades, a colocação de piso de cerâmica em todos os cômodos das casas e aquecimento solar nas moradias térreas. O PMCMV exige que 3% das unidades de cada empreendimento sejam destinadas aos idosos e o mesmo percentual para as pessoas com necessidades especiais. Mais recentemente, o programa passou a planejar a disposição de postos de saúde e educação junto às unidades habitacionais e a beneficiar agricultores familiares, trabalhadores rurais, assentados de reforma agrária, quilombolas, indígenas e pescadores, atendidos pela modalidade rural, que contabilizou 109 mil unidades contratadas até o final de 2013 (Ministério das Cidades, 2014).

A visibilidade do PMCMV e das fraudes causadas ao Programa, tem contribuído para adaptações em seu monitoramento<sup>42</sup>. Conforme sítio governamental, os beneficiários do PMCMV podem reclamar e dar sugestões sobre a infraestrutura onde vivem, e este contato se dá por meio do canal de atendimento da CEF, intitulado “Caixa de Olho na Qualidade”. A existência de um acordo entre a CEF e a Câmara Brasileira de Indústria da Construção determina que os reparos nas construções sejam executados em tempo determinado e, caso isso não aconteça, a construtora poderá entrar para uma lista “negativa” entre as prestadoras de serviço para o Programa<sup>43</sup>.

A estruturação de um instrumento destinado à área rural exigiu alguns arranjos governamentais para dar conta de especificidades dos segmentos sociais do meio rural. Um exemplo foi a criação, na CEF, de uma instância específica para tratar da habitação rural, com alguns profissionais sensíveis à realidade social e econômica das áreas rurais e conhecimento das demandas dos movimentos sociais voltados ao meio rural. Conforme um dos nossos entrevistados, “a habitação sempre foi o carro-chefe da CEF, mas a CEF sempre teve experiência de habitação urbana, historicamente nunca teve uma política de habitação rural”. Foi comentado que o atendimento ao público rural é uma experiência recente para a própria CEF, e surgiu como fruto de uma demanda social há muito tempo reprimida entre os movimentos sociais voltados às populações que vivem no espaço rural. Entre os movimentos sociais envolvidos, foram citados Contag, MST, Fetraf, MPA, entre outras entidades. A presença destas entidades nesse processo de criação da política foi fundamental na estruturação da Superintendência Nacional de Habitação Rural, inclusive, estas entidades também sugeriram nomes de técnicos funcionários da CEF para comporem o quadro administrativo da Superintendência. A principal preocupação, conforme relato, foi de garantir que a presença de técnicos sensíveis as demandas dos movimentos sociais e as distintas realidades rurais brasileiras<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> Um exemplo é a matéria “Minha Casa Minha Vida sofre com fraude em cadastros” (Estadão, 2014).

<sup>43</sup> Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portalmda/tv-md/benefici%C3%A1rios-do-minha-casa-minha-vida-podem-dar-sugest%C3%B5es-sobre-infraestrutura-das-moradias#sthash.7yRcqdEv.dpuf>

<sup>44</sup> Em nossas entrevistas foi citado que antes da instituição do PMCMV Rural houve uma experiência gerenciada pelo governo do estado do Rio Grande do Sul, administrado na época por Olívio Dutra. Não temos condições para relatar o caso gaúcho, mas conforme os entrevistados, a experiência que houve naquele estado serviu como referência para a instituição do PMCMV Rural, com a participação de representações de agricultores (Bolter, 2013: 21/22).

A meta da Superintendência, desde que foi criada, conforme um relato, era “subir” para o Norte e Nordeste. Para isto, foram realizados seminários para divulgar o programa, em eventos da Contag, MPA, Fetraf, nas regiões Norte e Nordeste. Nessas ocasiões, um técnico da CEF se fazia presente para esclarecimento das dúvidas dos agricultores. Percebeu-se que a dificuldade com a documentação dos possíveis beneficiários era grande, muitos deles sem registro pessoal, de posse de área entre outras limitações. Neste sentido, foram relatadas diferentes situações que, em princípio, tornavam inviável a execução dos projetos, como exemplo nos casos de longas distâncias, que permitem acesso apenas de avião e tornam complicadas as vistorias técnicas.

Conforme entrevista, os maiores interlocutores entre o PMCMV rural e os beneficiários hoje são os sindicatos, filiados à Contag e à Fetraf; o MPA; o Movimento Camponês Popular - MCP (que atua mais fortemente na região de Goiás); o MST (em virtude da inclusão dos assentados beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA).

Não temos condições de detalhar neste documento o PMCMV urbano, mas no que tange à questão central desta pesquisa, que é a interpretação do rural presente na política pública, na execução do PMCMV urbano devem ser observados alguns parâmetros para a liberação de recursos para aquisição das moradias. Destacamos a localização na área urbana ou área de expansão urbana; adequação ambiental do projeto; estar localizado em área com disponibilidade de infraestrutura básica de vias de acesso, iluminação pública, saneamento etc; bem como próximo a equipamentos de serviços de educação, lazer e transporte público. Para Medeiros e Quintans (2013:39), essas exigências que aparecem no PMCMV, em sua vertente urbana, implicam, em alguma medida, na manutenção da lógica de estabelecer o urbano como local dotado de infraestrutura e serviços, sem que, necessariamente, tal preocupação se reproduza para as áreas rurais.

Para o que interessa nesta pesquisa, no âmbito da política de habitação urbana, alguns questionamentos sobressaem: Quais as limitações encontradas para aquelas famílias que vivem em área de expansão urbana e que não dispõem da infraestrutura básica exigida pelo programa? Como o programa atende os moradores de áreas de expansão urbana incorporadas pelos novos Planos Diretores, mas que ainda se reconhecem como moradores de áreas rurais? Como são atendidos pela política habitacional os municípios com menos de 50 mil habitantes? Estas questões servem para pensarmos distintas situações da nova ruralidade brasileira.

### **Minha Casa Minha Vida Rural**

O MCMV Rural integra o PNHR e é regido por normativos voltados à área rural. Este visa subsidiar a “produção ou reforma de imóveis aos agricultores familiares e trabalhadores rurais, por intermédio de operações de repasse de recursos do OGU ou de financiamento habitacional com recursos do FGTS” (Lei nº 11.977/2009 Art. 11).

O Decreto 6.819 de 13 de abril de 2009 regulamentou o PNHR determinando a renda dos beneficiários. Algumas Portarias apresentaram reajustes ao Programa (Grisa, Kato e Zimmermann, 2014), servindo para adequar os marcos legais às especificidades das grandes regiões do Brasil, por exemplo, oferta de maiores recursos para beneficiários moradores da região Norte, onde os custos para construção e reforma de casas são maiores, bem como metas físicas maiores para as regiões Norte e Nordeste em comparação com as demais regiões brasileiras.

O PNHR é uma articulação entre o Ministério das Cidades, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a CEF e o Banco do Brasil (MDA, 2013)<sup>45</sup>. Aqui observamos que para a área rural, além das instituições que administram o programa para área urbana, temos adicionalmente a presença do MDS na coordenação das atividades. Já os bancos públicos envolvidos permanecem os mesmos.

Com a criação da Superintendência na CEF, vários problemas foram identificados, principalmente em virtude de as regras terem sido criadas para o meio urbano e não atenderem às especificidades da área rural. Entre as mudanças na legislação para atender o meio rural foram citadas revisão de Portarias e a estruturação de um grupo de trabalho que contou com a participação de movimentos sociais e da área jurídica dos Ministérios envolvidos.

### Como funciona o PMCMV Rural?

O Programa está dividido em três grupos de beneficiários (Grupo I, II e III), conforme a categoria de renda em que se encontram os agricultores familiares, os trabalhadores rurais e, mais recentemente incluídos, os assentados de reforma agrária<sup>46</sup>. Também podem acessar o benefício os pescadores artesanais, extrativistas, silvicultores, aquicultores, maricultores, piscicultores, comunidades quilombolas, ribeirinhos e povos indígenas e demais comunidades tradicionais. A inclusão dos assentados de reforma agrária entre os beneficiários do programa foi resultado de demanda social, conforme dito por um entrevistado, representando uma das adaptações do programa para atender as diferentes categorias sociais que vivem no meio rural brasileiro.

O PMCMV Rural, para beneficiários com faixas maiores de renda, Grupo II (com renda entre R\$ 15 mil a R\$ 30 mil) e Grupo III (com renda acima de R\$ 30 mil até R\$ 60 mil), concede financiamento habitacional com base em recursos do FGTS e OGU, no limite de até R\$ 80 mil para a construção ou reforma de moradias rurais, sendo os contratos realizados diretamente na CEF. Nestes casos, o Grupo II tem subsídio parcial do FGTS e OGU e financiamento imobiliário, enquanto o Grupo III tem financiamento imobiliário sem subsídio (CEF, 2013: slide 8). Já o Grupo I, tem subsídio total com contrapartida do beneficiário, o que implica outro arranjo para operacionalização do benefício.

No caso do Grupo I – que representa os beneficiários com renda familiar anual bruta máxima até R\$ 15 mil, comprovado enquadramento no Pronaf via DAP ou, no caso dos trabalhadores rurais, comprovada através de renda formal ou declarada, o acesso aos recursos do PMCMV Rural depende da intermediação de uma entidade sem fins lucrativos. Nesta situação, a entidade apta a executar projetos pode ser representada por cooperativa, associação, sindicato ou poder público (estado, município e Distrito Federal). O benefício consiste na concessão de subsídios, com recursos do OGU, para a construção ou reforma de unidades habitacionais, por meio da modalidade aquisição de material de construção, conclusão, reforma ou ampliação do imóvel.

45 [http://www.mda.gov.br/portal/noticias/item?item\\_id=10568517](http://www.mda.gov.br/portal/noticias/item?item_id=10568517)

46 A Portaria Interministerial MC/MP/MDA nº 78 de 8 de fevereiro de 2013 determinou a inclusão entre os beneficiários do PNHR os agricultores familiares beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária-PNRA. Estes agricultores passaram a acessar um chamado “processo simplificado”, no qual é dispensada a análise da gleba; a renda das famílias é informada pelo Incra; os grupos devem ser compostos por mais de cinquenta (50) famílias; as obras de infraestrutura (água, energia elétrica e acesso) são responsabilidade do Incra (CEF, 2013: slide 22). Para 2013 a meta era setenta mil unidades habitacionais

Para todos os grupos de beneficiários (Grupo I, II e III) a comprovação da renda anual é feita pela DAP, no caso dos agricultores familiares, e da renda da carteira de trabalho, contrato de trabalho, declaração em papel timbrado de cooperativa/sindicato/associação de que o proponente participa ou declarada pelo empregador com firma reconhecida em cartório ou por comprovante de proventos do INSS, no caso de aposentado de caráter permanente como trabalhador rural (trabalhador rural) (CEF, 2012).

O detalhamento das regras e modalidades do MCMV Rural encontra-se em dois manuais do programa, um deles específico ao detalhamento do Grupo I e outro para os Grupos II e III, disponíveis no site da CEF (2014). Nestes documentos encontramos explicações referentes ao: i) funcionamento do programa; ii) quem pode ser beneficiário; iii) quais documentos são necessários; iv) qual o papel das instituições envolvidas (das entidades organizadoras, do responsável técnico e do beneficiário); v) quais as condições para atendimento do MCMV rural; vi) quais modalidades o beneficiário pode acessar; vii) quais imóveis podem ser beneficiados; viii) quais regimes de construção são possíveis; ix) os valores envolvidos nos contratos; x) como deve ser a proposta/projeto de intervenção; xi) quais as exigências para o lote/gleba e infraestrutura da área a ser beneficiada; xii) quais são os passos básicos para a contratação; xiii) como se dá a relação com a obra em andamento e; xiv) a listagem dos documentos necessários para a execução da contratação.

Conforme Medeiros e Quintans (2013: 55), nas diretrizes do Programa voltado ao meio rural é prevista a construção ou reforma de unidades habitacionais visando ao abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica. Nesse contexto, os projetos arquitetônicos deverão apresentar compatibilidade com as características regionais, locais, climáticas e culturais da localidade, e ainda prever a ampliação futura da unidade habitacional. As autoras salientam que o texto regulamentar dedica especial atenção à mulher responsável pelo domicílio, aos idosos e às pessoas com deficiência, e às famílias em situação de emergência ou calamidade pública reconhecida por Portaria da Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional. O PMCMV Rural estabelece, ainda, o atendimento prioritário às famílias do Grupo I sem acesso ao abastecimento de água, em conjunto com o Programa Cisternas, a cargo do MDS; às famílias residentes em municípios constituintes do Programa Territórios da Cidadania, a cargo do MDA; às famílias integrantes de comunidades quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos, indígenas e demais comunidades tradicionais.

Considerando os comentários das autoras supracitadas, vamos nos ater aqui em três exigências do PMCMV Rural, que são detalhadas nos manuais do Programa, e que nos parecem importantes para refletir aspectos peculiares do meio rural e do debate das novas ruralidades pretendidas aqui: o local em que o programa permite a construção de unidades habitacionais, o regime de construção ou reforma do imóvel e as exigências de infraestrutura mínima.

A primeira questão é sobre a situação da área em que o Programa permite a construção de unidades habitacionais. Conforme os manuais citados, as unidades habitacionais isoladas<sup>47</sup> podem ser construídas em áreas: de propriedade do beneficiário; de propriedade de parentes de até terceiro grau, com matrícula no Registro de Imóveis (RI); de posseiros, de boa fé de terras públicas ou ocupantes de terras particulares, com

**47** Unidade habitacional isolada é uma categoria utilizada pelo Programa em seus documentos, sem explicações mais detalhadas do entendimento que se tem desta categoria.

direitos sucessórios, mas com processos de partilha ainda não encaminhados ou não concluídos, e não havendo dúvidas sobre o domínio do imóvel; de propriedade de associação de agricultor familiar constituída para aquisição de terras no âmbito do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF); com cláusula de usufruto vitalício; de Comunidade Indígena; de Comunidade Quilombola; de propriedade do poder público (CEF, 2012:11). Vê-se, nestas exigências, uma gama diferente de possibilidades de situação do lote. Foi relatado que, para facilitar a comprovação de casos específicos, como a situação de indígenas, está se buscando instituir que a Funai possa atestar a residência das famílias indígenas, tal qual o Incra faz hoje com os assentados. Nesta nova condição (em negociação conforme nos informou um entrevistado), o processo para construção de casas em área indígena pode se tornar mais ágil. Mesma estratégia é sugerida para quilombolas, por meio da atestação da Fundação Palmares.

A segunda questão diz respeito ao regime de construção ou reforma dos imóveis, que podem ser realizados em quatro formatos: autoconstrução assistida; mutirão assistido; administração direta; empreitada global (CEF, 2012: 12). No caso de a adoção do regime de construção via administração direta, a Entidade Organizadora deve declarar que possui funcionários capacitados e em número suficiente para executar as obras. As diferentes modalidades para construção da moradia foram criadas para o PMCMV Rural, sendo exaltadas por um entrevistado como uma boa adequação a realidade do meio rural. Isto porque, segundo ele, nestas áreas é comum o trabalho coletivo realizado através de mutirão ou mesmo a autoconstrução, realizada pelo beneficiário no período em que este não está envolvido nas principais atividades econômicas que sustentam a família, sejam produtivas ou assalariadas. Conforme relato nas entrevistas, a maioria dos projetos aprovados pela CEF em curso hoje são para a autoconstrução assistida.

Salientamos que no meio rural parece não haver muito interesse de grandes construtoras realizarem as obras, porque os valores são muito baixos e não compensa, conforme dito por um entrevistado. Entende-se que há um custo grande para as empreiteiras, porque estas teriam que investir em vários locais, não sendo uma oferta concentrada e que possibilitasse ganhos de escala. As parcerias que a CEF vem fazendo com governos estaduais e municipais, entretanto, tem contribuído para dar agilidade às construções, conforme nos foi relatado. Também os governos municipais são fundamentais para a execução do programa. Foi citado o caso das famílias que tem que fazer terraplanagem na propriedade para a construção da casa, o que é facilitado pelo apoio dos governos locais, já que estes dispõem de maquinário para esta ação.

A terceira questão é sobre as exigências quanto ao lote/gleba rural e infraestrutura mínima presente na área para que esta possa ser beneficiada com os recursos do PMCMV Rural. Esta preocupação se dá porque comumente a área rural é entendida enquanto aquela sem infraestrutura, ou onde os equipamentos públicos são mais escassos, quase inexistentes. Neste sentido, conforme o manual visitado, as exigências para o lote/gleba ser beneficiária pelo PMCMV Rural implicam em serem dotadas de vias de acesso; com soluções para abastecimento de água potável, esgoto sanitário e energia elétrica. No entanto, também é mencionada a possibilidade de que “soluções não convencionais serão analisadas e autorizadas pela Gerência de Filial de Desenvolvimento Urbano e Rural (GIDUR/CEF), considerando, principalmente, as soluções adotadas para a região” (CEF, 2012:16/17).

Observamos que as vias de acesso, abastecimento de água potável, esgoto sanitário e energia elétrica são aspectos reconhecidamente frágeis nas regiões mais empobrecidas do meio rural brasileiro. A menção de “soluções não convencionais” a serem autorizadas pela CEF pode ser considerada um aspecto extremamente significativo do PMCMV Rural, sugerindo uma sensibilidade para atender contextos diferenciados regionalmente e que não correspondem, necessariamente, aos contextos ideais para a aplicação da política pública. Nas exigências, vemos que “é dispensada a apresentação de solução para abastecimento de água potável para municípios do semiárido brasileiro”, o que permite uma situação particular àquele bioma. Embora as adequações mencionadas, o problema de dificuldade de vias de acesso é notavelmente um entrave para famílias que vivem em áreas isoladas.

Conforme os entrevistados, exige-se um mínimo de infraestrutura e saneamento para efetivação dos projetos, no entanto, há alguma flexibilidade de modo a permitir que o programa seja implantado nas áreas mais pobres e remotas do país. Assim, “não se exige sistema de esgoto”, mas prioritariamente o acesso (via transporte). Para um entrevistado, a falta de infraestrutura ainda representa um importante obstáculo ao avanço do programa no meio rural, principalmente na região Norte do país. Segundo entrevistados, há que se ter um olhar “sensível” para situações específicas, entender que há critérios da política que servem de “orientação”, mas destacam a importância de se ter sensibilidade e flexibilidade, ou corre-se o risco de “deixar quem mais precisa de fora”. Esta argumentação nos remete à importância da sensibilidade dos gestores, e demais *policy entrepreneurs* (Kingdon, 2007:238), sendo peças chaves na conexão entre as demandas sociais e as “janelas de oportunidades” criadas na política pública.

De um modo geral, conforme nossas entrevistas, a maioria do público que acessa o programa são os agricultores familiares. As comunidades indígenas e quilombolas estão buscando o programa com maior intensidade mais recentemente. Os grupos mais procurados são o Grupo II e III, sendo que o “forte do Programa são das famílias até quinze mil” reais mensais. Nestas situações, em média 96% do recurso investido é da União e a família entra com o aporte de 4%. Na opinião de um entrevistado, este processo é “educativo”, pois as famílias pagam em média quatro parcelas de R\$ 285,00 reais, recurso que pode ser (re)investido na política. O objetivo, neste relato, é “o fim do paternalismo”. Para acessar o Grupo I, a família pode estar no prazo regular de pagamento de algum crédito já demandando, mas não deve estar inadimplente.

Informações disponíveis no site do MDA apresentam uma preocupação do Programa com a população que habita a região da Amazônia Legal, considerada região vulnerável. Em agosto de 2012 o MDA e a CEF firmaram um acordo para facilitar o acesso ao PNHR dos agricultores familiares que produzem nesta região. Para tanto, o MDA repassou à CEF uma lista dos beneficiários do Programa Terra Legal que já receberam a titulação de suas terras, ao mesmo tempo em que vem articulando agricultores, governos estaduais e municipais, associações e cooperativas no intuito de incentivar à adesão ao PMCMV Rural. Dados do sítio na internet do MDA (2013) indicam que até outubro de 2012, havia mais de trinta mil unidades habitacionais contratadas na região.

Conforme o PNHR, as casas preveem quartos, sala, banheiro, cozinha e área de serviço, respeitando-se as características regionais, climáticas e culturais da localidade ou comunidade beneficiada. Pelo programa também é possível financiar a reforma das casas já ocupadas pelas famílias.

## As edificações e as histórias de vida – “Lar doce lar”

Ao longo do tempo, num processo de adaptação e aprendizado da política, o programa vem incorporando as especificidades locais, o que se reflete diretamente no formato e no conceito das casas que são construídas. Assim, conforme inúmeras fotos que nos foram mostradas nas entrevistas, as casas deixaram de ter um padrão único, sendo desenhadas visando atender às expectativas dos agricultores, e conforme nos foi relatado, seguindo demandas regionais. Por exemplo, no nordeste as casas apresentam áreas abertas para confraternização e na região sul as casas apresentam porão para que os agricultores possam guardar seus mantimentos. Nas fotos de casas em áreas indígenas, observamos que estas foram construídas em formato circular, tal qual uma oca. É possível perceber que em algumas regiões as áreas abertas são mais comuns na parte de trás da casa, enquanto em outras, a varanda fica na parte da frente da casa. Também é característico, segundo uma entrevistada, que no estado da Bahia as casas sejam “bem coloridas”. Conforme as entrevistas, entre as conquistas dos movimentos, está a construção de casas de “palafita” na região Norte, local tradicionalmente afetado pelas cheias dos rios, em que as casas são construídas sobre estacas de madeira.

Entre as estórias relatadas sobre as fotos em que aparecia a casa “antes” e “depois”, vimos inúmeras casas de madeira e de barro, muitas extremamente precárias, sem banheiro ou com banheiro precário no lado de fora da casa. Foi comentado o caso de uma família, no interior do estado de Santa Catarina, em que a dona da casa relatou que quando chovia passava muito medo, sendo que durante à noite nem ia ao banheiro porque era fora de casa, e no inverno, a família passava muito frio. A senhora, inclusive, dizia viver deprimida e, com a casa nova, a família passou a ter mais conforto e ela melhorou de saúde. Algumas casas reformadas também apareceram nas fotos, indicando que o programa adicionalmente atende àqueles que querem permanecer na mesma casa, mas querem agregar “conforto” e valorizar a propriedade.

Conforme as entrevistas, muitas vezes as pessoas não possuem documentos pessoais, e o apoio do governo por meio de outras políticas públicas contribui para a execução do PMCMV. Há relato de famílias que não estão em situação regular, por exemplo, um casal que estava separado, mas não oficialmente, e estavam morando juntos com outros companheiros. Para acessar o Programa tornou-se necessário “atualizar” toda a documentação da família, sendo, portanto, na opinião de uma entrevistada, um trabalho social indireto que é realizado pela política pública<sup>48</sup>. Também cita o caso de famílias no Maranhão, em que as pessoas comentaram que não era habitual fazer certidão de óbito quando alguém morria, mas que com a chegada do programa passaram a regulamentar a situação de todos os membros da família.

Embora existam hoje em dia inúmeras irregularidades no PMCMV, conforme sinalizado nos relatos, o meio rural surpreende porque “quase não tem problemas” (fraudes) na execução e entrega das obras. Isto, na opinião dos entrevistados, se dá “porque as famílias estão fazendo a sua própria casa”, em sua maioria no regime de autoconstrução assistida.

<sup>48</sup> O efeito indireto da atualização cadastral de famílias - registro de nascimento, óbito e Cadastro de Pessoa Física - tem sido observado também em outras políticas públicas federais, por exemplo, no Programa Luz para Todos (Miranda e Tibúrcio, 2012: 154).



## Desafios para o PMCMV Rural

Identificamos três desafios para a PMCMV Rural a partir das falas dos entrevistados, ao mesmo tempo em que percebemos um desejo convergente entre os gestores de que esta política pública se torne permanente e receba ainda mais aportes financeiros, sendo fortalecida.

O primeiro desafio que destacamos, é a importância de a política manter algum grau de sensibilidade para lidar com as limitações do rural, desde a infraestrutura, documentação, burocracia, conhecimento administrativos, financeiros etc. Fruto da sua própria trajetória de desenvolvimento e das relações que manteve historicamente com as áreas rurais e industrializadas, o meio rural coloca muitas limitações e carências para seus moradores, que se refletem em distintas dimensões da vida. A análise do PMCMV nos revelou a importância de que a política pública e seus gestores, principalmente, mantenham-se sensíveis para a identificação dessas especificidades e que tenham flexibilidade suficiente para permitir a adaptação das regras impessoais da política, e muitas vezes centralizadas, às particularidades locais. É importante destacar o papel dos movimentos sociais e das organizações sindicais que ainda são o primeiro elo de conexão entre os povos e grupos sociais do rural com a entidade implementadora da política, no caso, a CEF.

O segundo desafio é, frente à impessoalidade da política, permitir o tratamento das diferenças próprias dos distintos públicos do meio rural brasileiro, e que estão longe de ser representados apenas pelos agricultores familiares. E, nesse quesito, o caso de moradores do meio rural, cuja renda familiar venha, em maior parte, de trabalhos urbanos ainda é um problema a ser enfrentado pela política. Neste caso, considerando a Portaria oficial, os indivíduos a serem atendidos pelo Programa têm que “viver na área rural” e “viver da agricultura”. Revela-se aqui uma confusão explícita que o programa faz entre o meio rural e a agricultura. O indivíduo que mora na área rural, mas tem a maior de sua renda oriunda de atividades realizadas fora do estabelecimento não pode acessar a DAP (mínimo 50% da renda oriunda da agricultura) e, conseqüentemente, não pode acessar o PMCMV Rural. Nessa situação estão inúmeras mulheres que moram na área rural, e são domésticas na área urbana. Para elas é impossível acessar o programa. Atualmente essa situação faz parte da “agenda” de pressão dos movimentos sociais, conforme relatado em entrevista. Atender famílias que ainda “estão fora” do Programa, como aquelas que moram na área rural, mas trabalham no meio urbano, na opinião de um entrevistado, pode contribuir para evitar o êxodo rural e os inúmeros problemas sociais muitas vezes associados a este movimento.

Constatamos algumas adaptações nos instrumentos de funcionamento do PMCMV Rural para atender alguns segmentos específicos e potenciais públicos do programa. A inclusão dos assentados do Incra no Programa – fato que teve início muito recentemente – visa a facilitar o acesso desse segmento ao PMCMV Rural. Também foi mencionada a intenção de facilitar o acesso à DAP para indígenas e quilombolas. Esta mudança é inspirada no modelo adotado para os assentados, em que o Incra emite uma lista das famílias assentadas e esta listagem serve para que as famílias possam acessar o PMCMV Rural. No caso dos indígenas e dos quilombolas, cogita-se na emissão de listagens pela Funai e pela Fundação Palmares, respectivamente. A Funai já está bem “sensível” a esta situação, conforme relatado.

Um terceiro desafio sugerido pelos entrevistados é tratar a questão habitacional enquanto um problema amplo, não restrito a sua localização, ainda que se reconheçam e incorporem nos seus instrumentos as especificidades urbanas ou rurais. Conforme os trabalhos que discutem as novas ruralidades, há que se tratar da “integralidade das cidades” sem segmentar seu território, reconhecendo a intensa movimentação e riqueza que existem entre os espaços urbanos e rurais nos dias de hoje. Neste sentido, é fundamental dar visibilidade para as problemáticas enfrentadas por aqueles que vivem no meio rural, em intensa articulação com as cidades. Conforme relato, o Conselho das Cidades tem várias entidades do urbano e nenhuma do rural. Neste conselho estão ausentes, representações de agricultores (tal qual a Contag e Fetraf). Contudo, chamou-nos atenção quando fomos entrevistar os representantes da CEF, o fato de a Superintendência do Rural funcionar ao lado da Superintendência do Urbano. Fica aqui a interrogação se a proximidade entre estas duas instâncias da CEF permitirá e contribuirá para a troca de conhecimento entre essas diferentes realidades, estimulando que sejam realizadas alterações e qualificações na política pública. Entretanto, isso ficará em suspenso até que sejam realizadas outras investigações.

## 2.5 O Programa Nacional de Banda Larga – Brasil Conectado- e o rural brasileiro

O Brasil apresenta atualmente mais de 271 milhões de acessos à telefonia móvel e mais de 44 milhões de acesso a telefonia fixa. Os dados anuais indicam um significativo progresso nos tempos recentes nos serviços de telecomunicação. Em 2009, cerca de 11,4 milhões de assinantes acessaram internet Banda Larga; em 2013 este número chegou a 21,3 milhões; a televisão por assinatura em 2009 tinha 7,5 milhões de assinantes, em 2013 este número chegou a 18 milhões de assinantes.

Nas estimativas do IBGE (2010), há cerca de 30 milhões de pessoas vivendo em 8 milhões de domicílios no meio rural. Dados da PNAD (2008) evidenciam que, para esta população, a existência de telefonia fixa não ultrapassa 7% nos rincões do país, e apenas 4,5% das residências nestas áreas possuíam computadores; desta população apenas 2% tinha acesso à Internet (Teletime, 2010). Dados do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (Nic.br) (2009), apontavam cerca de 94% de domicílios rurais sem qualquer conexão com a rede em 2009. Na mesma época, estimava-se que nas escolas rurais, o acesso à internet ainda era mais limitada: segundo o Ministério da Educação (MEC) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), havia, em 2008, um total de 86.654 escolas rurais no país, entre as quais somente 22.796 (26,31%) tinham telefone fixo e 1.003 (1,16%) acesso à banda larga.

O meio rural brasileiro é ainda conhecido pelas limitadas condições de infraestrutura básica, desde a ausência ou frágeis instalações de rede de esgoto, água potável, energia elétrica, postos de saúde, transporte e redes de telefonia. Contudo, com a revolução das telecomunicações nos tempos atuais, estar conectado tem se tornado uma condição, tanto para os habitantes do meio urbano como do meio rural, para acessar, produzir e circular conhecimento; para acessar políticas públicas; e para se municiar de informações que permitem melhores negociações no mercado. Em tempos recentes, a “inclusão digital” é uma condição de cidadania.

Neste contexto surgiu o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), por meio do Decreto nº 7.175 de 12 de maio de 2010, sob tutela do Ministério das Comunicações (MC). Este Programa tem por objetivo ampliar a infraestrutura e os serviços de telecomunicações, a partir de melhores condições de oferta de preços, cobertura e qualidade do sinal.

Expandir e melhorar o sinal de internet foi um compromisso assumido pelos países que participaram da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (CMSI), em 2003, em Genebra (Suíça), e em 2005, em Túnis (Tunísia) (BRASIL/CGPID, 2010:06). No caso brasileiro, ainda, conforme entrevistas, houve uma determinação governamental, assumida em seu princípio pelo próprio Presidente Luís Inácio Lula da Silva, que vinculou o Programa à Presidência da República.

Buscando fundamentalmente baratear os custos do uso das telecomunicações no país, o PNBL previa ações de médio e longo prazo, para ampliação da área cabeada com fibra óptica, além de construir novas linhas. Planejava-se também utilizar as vias ópticas sob domínio da União parcialmente ociosas<sup>49</sup>. Esta proposta permitiria a criação de uma Rede Nacional de Telecomunicações, ampliando o *backbone* ou a espinha dorsal das vias de informação no território brasileiro. Num segundo momento, a ideia do PNBL era ampliar as *backhaul*, que são redes complementares de transporte de informação para distribuição de dados, voltadas a atender áreas regionais e locais. A proposta no PNBL era que a rede nacional de fibra-óptica atingisse cerca de 30 mil Km de extensão, sendo dividida em quatro linhas: sudeste, sul, norte e nordeste.

Conforme veremos adiante, o PNBL comporta uma ação voltada especificamente para a área rural, o Programa Nacional de Telecomunicações Rurais, instituído pela Portaria nº 431/2009, do MC.

### 2.5.1 Criação da Política Nacional de Banda Larga – Brasil Conectado

A construção do PNBL teve início em 2009, por determinação presidencial. Na ocasião, foram convocados para uma reunião os principais ministérios que possuíam programas voltados à inclusão digital com o objetivo de “coordenar e harmonizar as iniciativas em curso na Administração Federal” (BRASIL/CGPID, 2010:08).

Conforme um entrevistado da pesquisa, antes do PNPL já existia um programa do Ministério das Comunicações voltado à popularização da internet. Este programa, denominado Governo Eletrônico Serviço de Atendimento ao Cidadão (GESAC)<sup>50</sup>, tinha por objetivo a compra pelo governo de capacidade satelital de banda larga e acesso à internet e distribuição destes pontos gratuitamente pelo Brasil. Eram prioritárias as cidades do interior e locais de maior vulnerabilidade social (comunidades indígenas, quilombolas, reservas extrativistas, escolas rurais, telecentros rurais etc) e sem telefonia fixa ou de difícil acesso. A partir desta política, em 2013, existiam 13.379 pontos de presença criados pelo programa. Destacava-se já nesse momento uma maior articulação da política de comunicação com o Sistema Único de Saúde (SUS), conectando, via GESAC, cerca de 13 mil Unidades Básicas de Saúde (MC, 2013).

Para a constituição do PNBL, a infraestrutura de banda larga era entendida pelo governo brasileiro como um “fator de indução do desenvolvimento”: ao estimular o setor das telecomunicações, empregos diretos e indiretos seriam criados, permitindo o desenvolvimento da base tecnológica do país, promovendo a capacidade inovadora e, assim, possibilitando a desconcentração de oportunidades. Entendia-se que havia uma dimensão

49 Conforme BRASIL/CGPID (2010:43), a configuração da rede de transporte de informações de alta capacidade do governo possui capacidade inicial de 1 Gbps para as quatro principais redes de governo (SERPRO, DATAPREV, DATASUS e CORREIOS) e mais 2 x 10 Gbps para a RNP. O projeto prevê a utilização de conexões locais nas capitais por rádio para agilizar o prazo de implantação até a viabilização em fibra ótica.

50 Criado em 2002, o GESAC é coordenado pelo Ministério das Comunicações através do Departamento de Infraestrutura para Inclusão Digital. Visa oferecer conexão de internet via satélite e terrestre à telecentros, promovendo a inclusão digital em todo o território brasileiro. Por meio dele é disponibilizada a infraestrutura fundamental para a expansão de uma rede (GESAC, 2014).

estratégica do setor, e por este motivo o mesmo foi incluído entre as ações anticíclicas dos principais países desenvolvidos e em desenvolvimento (também afetados pela crise econômica internacional em 2007), por exemplo, Alemanha, Austrália, Canadá, Coreia do Sul, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Irlanda, Japão, Portugal e Singapura. Esses países apresentam planos específicos de políticas públicas para ampliação do acesso em banda larga, voltados a provimento de conexão de banda larga em áreas rurais e localidades remotas, devido a “importância de políticas de desconcentração de oportunidades” (BRASIL/CGPID, 2010:10).

Para pensar o PNBL foi criado o Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (CGPID) instituído por meio do Decreto nº 6948/2009. Conforme BRASIL/CGPID (2010:54), o CGPID é responsável por definir as ações, metas e prioridades do Programa além de promover e fomentar parcerias entre entidades públicas e privadas, fixar a definição técnica de acesso em banda larga, acompanhar e avaliar as ações de implementação do PNBL, entre outras atribuições.

A partir da configuração do CGPID, foram disponibilizados técnicos dos órgãos dos diferentes setores do governo, que dedicaram tempo integral para a elaboração do PNBL, nos termos de infraestrutura e normas de regulação e serviços. Conforme BRASIL/CGPID (2010:08), entre 2009 e 2010, os técnicos elaboraram uma proposta voltada para estimular investimentos no setor, utilizando, em grande medida, a infraestrutura de fibra óptica associada às empresas sob controle da União, com a intenção de criar uma rede nacional capaz de prover o acesso a banda larga no país. Os resultados foram apresentados aos entes do governo federal, entre especialistas do setor, representantes das operadoras e entidades de defesa dos usuários. Em maio de 2013 foi publicado no DOU o Decreto nº 7.175, que criou o PNBL. Este decreto atribuiu a gestão do PNBL ao CGPID. Conforme o Decreto participam deste Comitê representantes de: Casa Civil da Presidência da República; Gabinete Pessoal do Presidente da República; Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República; Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República; Ministério das Comunicações; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério da Educação; Ministério da Cultura; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério da Saúde; e Ministério da Fazenda.

Para ampliar o debate sobre o PNBL foi criado o Fórum Brasil Conectado, considerado a instância de diálogo e de participação do CGPID, formado por cerca de 60 entidades representando estados e municípios, Poder Legislativo, operadoras, fabricantes de equipamentos, criadores de software, produtores de conteúdo digital, usuários e sociedade civil. O Fórum Brasil Conectado funcionou até final de 2010, realizando três a quatro reuniões. Conforme entrevista, as ações elaboradas foram expostas e debatidas, melhoradas e consolidadas no final, ao longo de 2010; sendo atualmente executadas. Este Fórum foi responsável pela criação de um documento base sobre as ações do Programa que está disponível na internet<sup>51</sup>.

O Fórum, em seu início, teve por objetivo formular um plano de ação de longo prazo para os temas estratégicos de tecnologias de informação e comunicação, produzir insumos que alimentassem a produção dos instrumentos normativos necessários à execução do plano estratégico, criar e difundir conhecimento sobre as tecnologias de informação e comunicação, bem como qualificar e estimular o debate público sobre políticas relacionadas à banda larga, aos usos e à difusão da internet no país (Brasil Conectado, 2014). Conforme documentos deste Fórum, o espaço apresentava uma dinâmica flexível de funcionamento, voltadas as necessida-

51 Para uma análise mais detalhada consultar o relatório expandido em CD anexo.

des de cada temática. Apesar da importância do Fórum Brasil Conectado na elaboração e instituição do PNBL, consta que ele parou suas atividades, questão que retomaremos ao final das análises do PNBL.

### Programa Nacional de Telecomunicações Rurais

Nos termos do nosso interesse nesta pesquisa, é importante destacar que para atender ao meio rural foi instituída a Portaria nº 431/2009, do Ministério das Comunicações, que cria o Programa Nacional de Telecomunicações Rurais, o qual entre outras medidas tornou prioritário o atendimento a propriedades rurais e a disponibilização de serviços de comunicação gratuita para todas as escolas públicas rurais. Alicerçado no Decreto nº 4.733, de 10 de junho de 2003, que dispõe sobre políticas públicas de telecomunicações, a Portaria tratava da “ampliação e da melhoria na oferta dos serviços de telecomunicações, incluindo o atendimento às necessidades das populações rurais”. Entre os principais pontos abordados pela Portaria do MC, destacamos a oferta simultânea de serviços de telefonia e de dados em banda larga e o uso prioritário de frequências do espectro radioelétrico na faixa de 450-470 MHz para as áreas rurais. A liberação de autorização para uso de radiofrequência esteve condicionada ao cumprimento de obrigações que assegurassem: i) início de atendimento em 2010; ii) atendimento, em até cinco anos, em toda a área de prestação dos serviços; iii) atendimento prioritário a propriedades rurais, não excluída a possibilidade de outros atendimentos que viabilizem a sustentabilidade econômica dos serviços; iv) atendimento gratuito em todas as escolas públicas rurais situadas na área de prestação do serviço de dados em banda larga, durante a totalidade do prazo de outorga; v) modicidade de preços e planos de serviços pré-pagos e; vi) exploração industrial de meios, assim como a revenda de serviços (MC, 2009).

A institucionalização da Portaria nº 431/2009 pelo MC foi determinante para as ações do PNBL que tratam do meio rural, como veremos adiante. Em alguma medida, a Portaria chegou para atender à demanda criada por uma mobilização social voltada à discussão da massificação dos serviços de telecomunicações na área rural e regiões distantes dos grandes centros que naquela altura já ganhavam visibilidade. Entre a parcela da sociedade mobilizada estava a Associação Brasileira de Telecomunicações Rurais (Abrater), sociedade sem fins lucrativos que atua na área de pesquisa e desenvolvimento e que reúne inúmeras associações especializadas em assuntos relativos às telecomunicações em áreas rurais ou regiões distantes dos grandes centros<sup>52</sup>.

Conforme o Blog da instituição, esta reúne usuários, fabricantes, instaladores e mantenedores, operadoras e empresas de engenharia de sistemas de telecomunicações destinados à comunicação de voz e dados para áreas rurais e regiões de baixa densidade populacional, em que “seus associados trabalham no desenvolvimento de soluções eficientes a custos acessíveis para este segmento de mercado, esquecido pelas grandes operadoras de telecomunicações” (Abrater, 2014).

As primeiras postagens do Blog da Abrater datam do ano de 2006, e desde então vemos uma ampla demanda por ações que tratavam de especificidades do meio rural brasileiro. Anualmente a Abrater organiza o RuralMax, Congresso Brasileiro de Telecomunicações Rurais, que em 2010 já se encontrava na sua décima edição. Algumas gravações desses eventos disponibilizadas no Blog revelam a participação dos mais variados segmentos de telecomunicações, apresentando novas tecnologias e também ações de regulação e investimentos governamentais no

<sup>52</sup> No Blog a Abrater não é possível encontrar os nomes das associações que compõem esta instituição, apenas encontramos referência a algumas empresas que a compõem (Abrater, 2014).

setor.

O segmento do agronegócio nacional, bastante industrializado e conectado aos mercados globais (voltado para a exportação), tem demandado cada vez mais a internet de banda no meio rural. Nesta situação, “enquanto o governo tenta universalizar a comunicação no campo, produtores saem à caça de alternativas de telefonia e banda larga” (Globo Rural, 2011a). Esta reportagem relatava casos de agropecuaristas que tinham “perdido negócio” por não ter um bom sinal de telefonia e internet na propriedade rural. Segundo a reportagem, aqueles que podiam realizavam investimentos privados para a “amplificação do sinal”, via satélital. Contudo, essas ações ainda são consideradas muito custosas para o meio rural, sendo viáveis apenas para aqueles grandes produtores altamente capitalizados. A reportagem destaca um “mercado inexplorado” na área das telecomunicações referente às áreas rurais, comentando o quanto conexões ágeis na internet são fundamentais para o funcionamento do agronegócio brasileiro, o que envolve a agricultura de precisão, o mercado financeiro de commodities, a redução de custos com comunicação na interligação das fazendas (através do sistema VoIP, espécie de telefone via internet) (Globo Rural, 2011a).

A inclusão digital para a agricultura familiar também se tornou uma pauta da Fetraf-Sul/CUT desde 2011, sendo um ponto específico de demanda dos Acampamentos Estaduais da Juventude, quando foi elaborado um documento com esta reivindicação que foi entregue ao governo Federal. Para Fetraf-Sul/Cut, a inclusão digital é percebida como um fator fundamental no processo de sucessão da propriedade rural e de rompimento com o esvaziamento e envelhecimento do meio rural. Isso porque entende que “são diversos os fatores que fazem o jovem permanecer na propriedade e um deles é a internet, acesso à informação e à comunicação digital. Esta é uma grande conquista para a juventude do campo” (Fetraf Sul, 2013).

As reportagens citadas, somadas ao relato da Abrater evidenciam, tanto no empresariado rural como nas organizações e movimentos sociais, uma demanda crescente pela ampliação e qualificação das telecomunicações para o meio rural nacional. Essas pressões, ainda que bastante diferenciadas, contribuíram por meio de distintas formas para a instituição de um Programa específico para a área rural inserido no PNBL.

### **2.5.2 Como funciona o PNBL – Brasil Conectado?**

O Programa está organizado em um conjunto de ações que tratam fundamentalmente da expansão das áreas com sinal de internet no país, melhoria na qualidade da internet e maior disponibilidade de pontos de acesso nas áreas atendidas. Basicamente três são os pilares da política: redução de preço, aumento de cobertura e de velocidade.

Conforme BRASIL/CGPID (2010:20/21), o Programa conta com quatro grupos de ações: i) ações regulatórias para incentivar a competição e normas de infraestrutura que induzam à expansão de redes de telecomunicações; ii) incentivos fiscais e financeiros à prestação do serviço de acesso em banda larga, com o objetivo de colaborar para o barateamento do custo à população; iii) uma política produtiva e tecnológica capaz de atender adequadamente à demanda gerada pelo PNBL; e iv) uma rede de telecomunicações nacional, com foco de atuação no atacado, neutra e disponível para qualquer prestadora que queira prestar o serviço de acesso em banda larga.

Nos termos da regulação, as ações visam ao aumento da competitividade do setor, à expansão da ofer-

ta do serviço, ao incentivo do empreendedorismo e de ações inovadoras com a finalidade de diminuição de preços ao usuário final e do aumento da disponibilidade de infraestrutura de banda larga. A implantação das ações seria via Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)<sup>53</sup>, em dois momentos: uma parte prevista para ser executada em 2010 e outra entre 2011-2014. Dentre as ações previstas, destaca-se um novo plano de universalização do *backhaul*, ampliando a capacidade disponível e reduzindo o preço, a realização de leilões de radiofrequência para a prestação de banda larga sem fio, com mobilidade, menor preço e custo de operação mais baixo, bem como, nos leilões de radiofrequência, exigir contrapartidas em investimento em pesquisa e desenvolvimento, e em utilização de equipamentos com tecnologia nacional (Brasil Conectado, 2014).

Em termos de infraestrutura, o PNBL propunha ampliar a disponibilidade de redes de telecomunicações para a oferta de banda larga. As normas a serem debatidas pretendem determinar a instalação de redes de telecomunicações no momento da realização de grandes obras de infraestrutura (rodovias, ferrovias, redes de transmissão de energia elétrica, entre outras), bem como garantir o compartilhamento de infraestrutura entre as prestadoras de serviços de telecomunicações e entre essas e empresas de outros setores (Brasil Conectado, 2014).

Os incentivos fiscais ao serviço têm o propósito de reduzir substancialmente o preço do acesso a banda larga e permitir que mais cidadãos possam pagar pelo serviço. Para alcançar a redução do preço, propõe-se conferir incentivos fiscais aos pequenos e microprestadores de serviços de telecomunicações, promover a desoneração fiscal dos modems, na medida em que são essenciais para o acesso em banda larga, incentivar a oferta de planos de serviço a preço reduzido; além de possibilitar que prestadores de serviços de telecomunicações e *lan houses* tenham financiamento para desenvolver suas atividades (Brasil Conectado, 2014). No âmbito do PNBL, o MC firmou convênios com concessionárias de telefonia (Empresas Oi, Telefônica, Algar Telecom e Sercomtel) visando a popularização da internet no Brasil, oferecendo conexões de 1 megabit por segundo no valor de R\$ 35,00 (com impostos). Esse convênio beneficia, atualmente, cerca de 2.272 municípios em 25 estados e no Distrito Federal. A Lei nº 12.431 de 24 de junho de 2011 trata mais especificamente destas questões.

Nos termos da política produtiva e tecnológica inserida no PNBL, propõe-se desenvolver a indústria nacional de equipamentos de telecomunicações para produzir tecnologia no país. Entre as ações previstas estão o financiamento para aquisição de equipamentos de telecomunicações com tecnologia nacional a juros subsidiados, o desconto integral do imposto sobre produtos industrializados (IPI) para esses equipamentos e o descontingenciamento do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (FUNTTEL) (Brasil Conectado, 2014).

Outra proposta do PNBL é formar uma Rede Nacional fazendo uso das fibras ópticas sob domínio da União, visando melhorar a infraestrutura para banda larga no Brasil e disseminar a oferta do serviço. Essa terá como foco prioritário constituir uma rede corporativa federal nas capitais, atender a pontos de governo e de interesse público e ofertar capacidade em localidades sem prestadores de serviço de comunicação, com preço elevado ou baixa atratividade econômica, bem como em áreas de baixa renda nas regiões metropolitanas. A Rede será operada pela Telebrás e pretende atingir mais de quatro mil municípios até 2014 (Brasil Conectado, 2014).

**53** A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) é uma autarquia especial criada pela Lei Geral de Telecomunicações (LGT) – Lei 9.472, de 16 de julho de 1997, administrativamente independente, financeiramente autônoma e sem subordinação hierárquica a nenhum órgão de governo (Anatel, 2014).

O documento base do PNBL (BRASIL/CGPID, 2010:13 e 18) reconhece, em dois momentos, a necessidade de ampliar as telecomunicações de modo a atender às áreas rurais. Segundo o PNBL “a falta de infraestrutura impede o acesso confiável e barato em localidades onde há demanda pelo serviço e, como consequência, a produção e circulação de conteúdos e serviços digitais poderiam colaborar com a qualidade de vida da população de localidades, tanto urbanas quanto rurais”. Sendo assim, destaca a importância de se “incentivar aplicações, conteúdos e serviços interativos que favorecessem a participação coletiva, seja em áreas urbanas quanto rurais”. Observamos aqui a preocupação explícita da política de ampliação da conexão de banda larga com os espaços rurais no âmbito da política de melhorias nas telecomunicações.

Mais especificamente, a melhoria nas condições de acesso à telecomunicação no meio rural brasileiro é prevista por meio da ampliação da rede troncal de fibra óptica; pela ampliação da exploração da faixa de radio-frequência de 450 MHz-470MHz (leilões de radiofrequência a baixo custo); pela exploração da Banda Ka; pela aquisição de um satélite geoestacionário pelo Estado brasileiro (a ser administrado em conjunto pelo MC e o Ministério da Defesa); e pela regulamentação da gestão de qualidade do serviço de comunicação multimídia (MC, 2011).

No caso do sinal via radiofrequência, este é previsto para ser distribuído por inúmeras antenas que garantam o atendimento de um raio de 30 Km das sedes urbanas, viabilizados por preços moderados em todo o território nacional. Conforme explicado nas entrevistas para esta pesquisa, a qualidade do sinal e a sua abrangência dependem, no plano técnico, da instalação de antenas, de forma que nos municípios de menores dimensões, regidos por um conjunto menor de leis locais, no geral, a instalação de antenas pelo Programa é facilitada. Ao passo que em municípios maiores, regidos por um número maior de leis, a instalação de antenas para difusão do sinal esbarra em mais problemas e, em alguns casos, em longos processos burocráticos. Isto pode impedir, em alguns locais, a cobertura do serviço. Quando esta situação ocorre, o Ministério cobra uma ação efetiva dos governantes locais e das operadoras no intuito de agilizar a implantação de novas antenas. Nestas situações, o município torna-se um parceiro importante, bem como o governo do estado, por conta da redução da tributação. É citada uma resolução do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), que deu uma isenção para banda larga, autorizando alguns estados a isentarem o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS). No caso das áreas rurais é comum o uso da internet via rádio, que é mais barata. Esta também exige que sejam instaladas antenas nas casas dos usuários finais, as quais devem estar voltadas à torre central. Obstáculos que se colocam entre a antena e a torre podem ocasionar redução do sinal de internet e prejudicar a conexão.

No caso da emissão de sinal via satélite, destacamos que o Brasil apresenta atualmente 72 satélites. No entanto, o único satélite apto a emitir sinal Ka no momento está focado nas regiões centrais e de maior densidade econômica do Brasil. Este sinal é comercializado em valores muito altos<sup>54</sup>. Neste sentido, a possibilidade de o Estado brasileiro dispor de um satélite próprio, que opere na Banda Ka, mais eficiente para difusão de sinal em áreas rurais, mostra-se como a estratégia mais viável para reduzir custos e, ainda, garantir a soberania nacional.

54 Para uma análise mais detalhada consultar o relatório expandido em CD anexo.



### 2.5.3 Relação do PNBL e demais políticas públicas federais

A relação do PNBL com outras políticas públicas federais – principalmente nas áreas da saúde, educação, e também aquelas voltadas ao rural (Pronaf, PNAE, PAA etc.) – ocorre porque muitas dessas políticas estabelecem a necessidade de alimentação de seus dados via Internet. Algumas questões têm sido equacionadas.

Conforme relato, existem situações curiosas do PNBL, pois “chegava à escola a banda larga, mas a escola não tinha computador”. Nestes casos, o Programa de disponibilização de computador que é do Ministério da Ciência e Tecnologia, “ainda não tinha beneficiado a escola”. Também ocorriam casos da banda larga chegar “a uma escola que não tinha energia elétrica”. As exceções criadas foram “sendo contornadas”, conforme relato. Também, foi dito que, de modo geral, as escolas reivindicam e se mobilizam para pedir energia, computador etc.

A expectativa de um maior atendimento às escolas públicas aumentou depois da licitação para o sinal de frequência de 450 MHz. Conforme entrevista, “vai ter banda larga gratuita, até o final do prazo de utilização da faixa, que são 15 anos mais 15 anos, 30 anos, para escolas rurais, no raio de 30 Km [do centro urbano]”. O MC estima que o raio de 30 Km do centro urbano representa 96% das escolas rurais brasileiras, cerca de 91% da população rural nacional; para os 9% da população rural que estaria fora da cobertura via sinal de rádio, é previsto o sinal via satélite”.

Na área da saúde também as ações do PNBL aparecem como positivas para ampliar e qualificar os serviços. É citado o estreitamento dos laços entre o MC e o Datasus, que demanda acesso ao banda larga nos postos de saúde, rurais e urbanos. Conforme entrevista, a necessidade da banda larga para a saúde pode ser dividida em três âmbitos: i) garantia da informatização na gestão da saúde; ii) melhoria da gestão dos fluxos aplicados no SUS; iii) difusão da telemedicina entre a população.

A informatização do SUS também contribuiria para reduzir custos e um maior controle sobre as fraudes. Foi citado, nas entrevistas, sobre casos de fraudes ao SUS que têm sido relatados nos meios de comunicação, os quais poderiam ser evitados se o sistema estivesse, de fato, totalmente integrado. Neste sentido, o acesso à internet contribui para qualificar a gestão do próprio Estado, que teria melhores condições de investimento, controle e fiscalização.

A redução dos custos também poderia ser proporcionada pela ampliação dos serviços de telemedicina. Por exemplo, com a telemedicina, um médico generalista pode realizar exames no local e consultar outros médicos via teleconferência, garantindo um diagnóstico e tratamento, sem custo de deslocamento do paciente. No entanto, nosso entrevistado comentou que conhece poucos locais ainda no Brasil com este tipo de serviço. Constatamos aqui que ainda haveria muito espaço para a ampliação e a melhor utilização da tecnologia no país, em especial em áreas remotas e de difícil acesso (algumas isoladas), como o semiárido e a floresta amazônica.

Outra aproximação entre políticas públicas federais ocorre entre o PNBL e a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP). Esta é uma infraestrutura de rede internet voltada para a comunidade brasileira de ensino e pesquisa, na qual as principais universidades e institutos de pesquisa do país buscam estabelecer um canal de comunicação rápido e com suporte a serviços e aplicações avançadas (RNP, 2014). É através desta rede que o

PNBL atende ao Pronatec, os novos campi universitários criados pelo Reuni e da rede federal de ensino profissional, científico e tecnológico. A entrevista, o RNP e Telebras têm infraestruturas que se complementam, de forma que o PNPL ganha porque passa a utilizar essa rede, mas as instituições também ganham porque passam a utilizar as redes da Telebras.

Conforme relato, existe a intenção de que, por trás dos grandes projetos, ocorra uma interrelação com a construção da rede de fibra óptica. Pretende-se, ao ser feita uma “grande rodovia, uma grande obra de infraestrutura” colocar “a fibra óptica junto”. Esse trabalho simultâneo é considerado mais fácil e mais barato, ainda que não seja atualmente prática no poder público brasileiro. Concretamente no momento, tenta-se colocar os cabos de fibra óptica junto à transmissão da energia elétrica. Também as novas concessões ferroviárias estão prevendo a obrigação de as concessionárias colocarem duto com fibra. Nesse processo específico, os ministérios mais envolvidos são das Comunicações, Transportes, Planejamento, Minas e Energia e Cidades.

Diante do que nos foi relatado na entrevista, constatamos que as políticas públicas em que o PNBL está mais diretamente vinculado são aquelas operadas pelo Ministério da Saúde, da Educação e da Ciência e Tecnologia. No entanto, foi comentando que, ao levar a internet para áreas mais distantes, o PNBL contribui com vários outros setores, “seja agrário, de infraestrutura, entre outros”. E, “embora não haja uma política específica do MDA junto ao MC, as políticas do MC vão servir para as políticas do MDA, ainda que o contorno não esteja claro”, dito por um entrevistado.

Essa observação é importante, na medida em que atualmente cada vez mais políticas da área social, do desenvolvimento agrário, de comunicação etc. exigem o acesso à internet para serem acessadas. Vivenciamos um momento em que cada vez mais os formulários e procedimentos a serem realizados pelo público beneficiário da política no momento da inscrição exigem o acesso à internet. Por exemplo, quase totalidade das DAPs, principal instrumento do MDA para acesso às suas políticas, são preenchidas de modo virtual, através do sistema DAPweb. A forma virtual também tem sido utilizada pelo governo para facilitar e descentralizar o preenchimento de propostas de participação nos mecanismos do PAA, através do PAAnet. Em resumo, diferentes iniciativas do MDA, e também de outros municípios, dependem da internet para serem operadas. Destacamos que o PNBL tem, ainda, com o Programa Territórios da Cidadania, a meta de criar telecentros nas áreas mais remotas do país, consideradas de fragilidade social. O acesso à internet também facilita o exercício do controle social das políticas públicas, melhorando a participação e a fiscalização pela sociedade civil.

#### **2.5.4 Resultados e avaliações do PNBL**

Entre os resultados do PNBL está a ampliação da oferta de telefonia fixa aos municípios, realizada pela Telebras e provedores parceiros que assinaram termos de compromisso com o MC. Conforme o MC, a rede da Telebras chega até a entrada dos municípios e de lá, os pequenos e médios provedores que firmaram acordo com a estatal captam o sinal e levam a conexão até a casa dos cidadãos, com velocidade de 1 Mbps, no valor de R\$ 35,00 (com impostos). A oferta da Telebras e parceiros chega a 426 municípios em 23 Estados e no Distrito Federal (dados de março de 2014).

No âmbito da internet na zona rural, em 2014, é destaque a licitação da faixa de 700 MHz. É válido esclarecer que esta frequência é ocupada por emissoras de TV aberta, mas com a mudança do sinal analógico para o sinal digital, deverá ser destinada à ampliação da cobertura de 4G. As operadoras que vencerem o leilão da faixa de 700 MHz serão obrigadas a ampliar a cobertura de internet em grandes centros, em zonas periféricas e em áreas remotas. Tal edital de licitação deverá prever metas de ampliação da rede de fibra óptica no país, com foco nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, mais carentes de infraestrutura<sup>55</sup>.

Nas entrevistas foram destacadas as ações no âmbito da infraestrutura instituídas pelo PNBL, mas também as mudanças legais e fiscais executadas pelo programa. Foram citados relatórios internacionais da ONU que citam o PNBL do Brasil como um Programa referência. Entretanto, os dados de 2012 mostram um crescimento mais tímido de acesso a internet no país em relação a 2011, o que levanta um alerta: a qualidade do sinal. Foi destacado que para que as empresas invistam em infraestrutura, é necessária a liberalização da TV a cabo (Lei do Cabo<sup>56</sup>) e a redução tributária. Ambas ações estão ocorrendo, conforme relatado em entrevistas.

A mudança da Lei do Cabo é entendida como fundamental para ampliar a oferta de serviços de telecomunicações. Isto porque as operadoras têm tendência de expandir a venda de canais de televisão por assinatura, porque naturalmente as pessoas têm mais demanda por esse serviço, mais do que por internet, e no processo de criação de infraestrutura para levar a televisão por assinatura, leva-se também a telefonia. Na fala de um entrevistado “a televisão puxa a telefonia e a internet”.

Nos termos de uma avaliação do PNBL é importante destacar o trabalho da Subcomissão Especial da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), criada em 2011, destinada a acompanhar as ações do Programa. Na época, a Subcomissão empreendeu um minucioso trabalho de análise da evolução dos serviços de banda larga no País e constatou que, apesar da inegável contribuição do PNBL para a massificação do acesso à internet no Brasil, ainda era possível identificar pontos no programa que careciam de aperfeiçoamento (CCTCI, 2013:04). Esta Subcomissão voltou a se reunir no ano de 2013, quando ao longo do ano realizou nova rodada de debates com representantes do Poder Público, da iniciativa privada e de instituições da sociedade civil comprometidos com a temática da democratização do acesso à banda larga. Esta Subcomissão também realizou uma visita técnica dos membros do colegiado ao Centro de Pesquisa e Desenvolvimento (CPqD), da Telebras.

No documento elaborado pela Subcomissão encontramos menção ao rural no âmbito das ações do PNPB voltadas às licitações das faixas de 2,5 GHz e 450 MHz, em virtude da “estratégia da imposição de obrigações de cobertura urbana e rural às vencedoras dos certames licitatórios, inclusive a oferta de 4G em todas as cidades-sede da Copa do Mundo até dezembro de 2013” e na menção à “desoneração para banda larga rural na faixa de 450 MHz, que prevê a isenção de PIS, Cofins, FUST e Funttel” (CCTCI, 2013:12).

55 Ministério das Comunicações, 2014. Disponível em: <http://www.mc.gov.br/telecomunicacoes-noticias/29733-internet-na-zona-rural-terra-grande-expansao-neste-ano>

56 O PLC 116/10 unifica as regras de todos os tipos de TV por assinatura, tornando possível a oferta de pacotes convergentes, ou seja, incluindo TV, telefonia e acesso à internet. Antes a regulamentação da TV paga era feita com base na tecnologia de distribuição - por cabo, via satélite e micro-ondas, entre outras. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2011/08/16/senado-aprova-regulamentacao-da-tv-por-assinatura-com-cotas-de-conteudo>

Na ocasião das atividades da Subcomissão foi enviado um questionário ao MC, referente ao Requerimento de Informações nº 1.536/11, primeiro relatório da Subcomissão. Entre as questões apresentadas, uma em especial trata do foco de nosso estudo e questiona as medidas regulatórias adotadas, ou ainda a serem adotadas, para atender às áreas rurais e pequenas localidades. Em resposta o MC informou o uso da faixa de 450MHz; projeto do satélite geoestacionário brasileiro, com previsão inicial de lançamento em 2014; expansão da infraestrutura terrestre da Telebras nas regiões Norte e Centro-Oeste, com o desembolso de 62 milhões de reais no final de 2011, de modo a beneficiar 214 municípios; estabelecimento de parcerias da Telebras com outras empresas para a expansão do atendimento na região Norte; previsão de contrapartidas de atendimento à região Norte para que as empresas possam fazer jus aos benefícios de que trata o Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga (REPUBL) (CCTCI, 2013:48).

### 2.5.5 Desafios para PNBL: muito além de um Brasil Conectado

Com a troca de governo Lula para o governo Dilma Rousseff, o Programa saiu da responsabilidade da Presidência e passou para a responsabilidade do MC. No entanto, conforme nos foi relatado, o PNBL continua com a mesma prioridade. Embora de uma maneira diferente daquela implementada pelo ex-Presidente, Dilma Rousseff tem solicitado “enormes demandas para o Programa”, de modo a oferecer no país um serviço de internet de banda larga próximo àquele verificado em países desenvolvidos. Uma das principais questões tratadas em suas discussões, por exemplo, é a baixa produtividade do trabalho no Brasil, que pode ser melhorada por meio da qualificação do serviço de banda larga.

O Fórum Brasil Conectado, criado para elaborar o PNBL, cumpriu um de seus objetivos, mas ao parar de atuar, deixou uma lacuna na qualificação do Programa. Hoje, segundo relatos, não há fóruns como o Brasil Conectado, que reúna sociedade civil e governo para debaterem os temas relacionados com a política de inclusão digital. O que ocorrem são reuniões no âmbito da Secretaria Geral da Presidência, com entidades do terceiro setor, que acabam atendendo demandas específicas, sem tratar do Programa como um todo. Mas, “há uma demanda do terceiro setor por mais canais de diálogo”, e por isso, existe interesse do governo de que o Fórum retome seus trabalhos para atender ao PNBL 2.0, conhecido como a “atualização do PNBL”. O “terceiro setor” mencionado pelo entrevistado é formado, basicamente, por representantes da sociedade civil, principalmente membros da academia.

Uma das questões salientadas nas entrevistas é uma certa dificuldade de acessar os dados do meio rural brasileiro. Embora a PNAD apresente alguns indícios sobre o perfil da população rural, ela demora muito para ser publicada, acarretando defasagem nas possibilidades de o Programa se adaptar de forma eficiente para atender às demandas dessa população. É importante saber qual o perfil do usuário rural das telecomunicações; que serviços esses cidadãos estão dispostos a comprar; para que usam a internet e demais meios de comunicação, o que se entende, o que viria contribuir para qualificar os serviços destinados a essas áreas.

No âmbito do que conseguimos apurar, a internet no meio rural tem servido aos mais variados propósitos. Por exemplo, a Fetraf-Sul/CUT desenvolve um projeto com 120 jovens dos três Estados do Sul sobre Redes Sociais de aprendizagem, em que a juventude recebe noções básicas de informática e como utilizá-la na gestão da propriedade. Para uma representante da organização, “o curso está ensinando os jovens a utilizar a internet

como uma ferramenta para gerir a propriedade e com internet em casa eles poderão fazer a troca e busca de informações” (Fetraf Sul, 2013).

Cursos gratuitos oferecidos pela internet também estão entre as ações do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar). Segundo a instituição, a demanda pelos cursos à longa distância cresceu 73% no início de 2011, em relação ao trimestre anterior, superando a marca dos 8,5 mil alunos inscritos, em todo o país, com destaque para uma maior procura nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul (Globo Rural, 2011c). Na reportagem, chama atenção um levantamento realizado nestes cursos, que indica que mais de 30% dos alunos que utilizam os cursos oferecidos pelo Senar na internet não possuem computador ou acesso à internet em casa, e muitos dos produtores rurais que fazem os cursos utilizam computadores de sindicato rurais, de escolas ou de lan houses, como forma de aproveitar os benefícios oferecidos. Além de permitir esclarecimentos, os cursos via internet também servem ao debate, em que são destacados temas como educação no campo, código florestal e reforma agrária.

A internet tem se mostrado extremamente útil no momento de comercialização de seus produtos, permitindo que o produtor esteja mais informado no momento de negociar seus preços e condições de venda (TVNBR Notícias, 2012). Também encontramos o caso do sitio Rede Brasil Rural, criada no início de 2012, com o objetivo de aproximar agricultores familiares dos consumidores (Rede Brasil Rural, 2014). A Rede já reúne mais de duzentos mil agricultores cadastrados, em torno de 549 cooperativas e associações. Na Rede, os cinco produtos mais ofertados são abobrinha, banana, farinha de mandioca, feijão e mel.

O acesso à internet nas propriedades no meio rural também serve para conhecer receitas de pratos de alimentos, monitorar o preço do leite e reduzir os custos com idas à sede do município para levar os filhos para pesquisarem na internet da escola ou em *lan house* (Globo Rural, 2014). Um agricultor da área rural de Mariópolis, interior do Paraná, relata utilizar a internet para assessorar inúmeras atividades na propriedade, sendo que através da internet tem acesso ao técnico que repassa a dieta das vacas e os boletos de contas a pagar que chegam todos os meses por correio eletrônico. Os comentários suscitam, inclusive, uma nova relação entre agricultores e técnicos, já que muitos conhecimentos podem ser acessados diretamente através da rede de internet.

Conforme Francisco e Pino (2004), alguns fatores contribuem com a adoção da internet nas atividades produtivas, entre esses, o caráter mais empresarial e maior porte da propriedade em relação às de caráter mais familiar e de menor porte; unidades de produção que têm mais alto nível tecnológico, tanto na produção (inseminação artificial, sementes melhoradas, conservação de solo), quanto na administração (contabilidade, escrituração agrícola) em relação às de mais baixo nível; propriedades que têm proprietários mais jovens e/ou com nível superior em relação aos mais velhos, e/ou com níveis mais baixos de instrução; proprietários que mantêm atividades, principalmente econômicas, fora da unidade de produção; proprietários sócios de cooperativas de produtores; proprietários com metas para aumentar a atividade nos próximos cinco anos; e aqueles que já possuem facilidades de informática, como computadores e comunicação telefônica na própria propriedade.

A internet mais barata, que chega a propriedades do Paraná é via ondas de rádio, presentes na região desde 2012. Uma agricultora comenta que “agora dá para viajar bastante, sentada dentro de casa viajando” (Globo Rural, 2014). Mostra-se, assim, um universo de possibilidades a ser descoberto pelos agricultores a partir da expansão

das telecomunicações nas áreas rurais brasileiras. Com a expansão do sinal no meio rural, o maior desafio para os próximos anos ao PNBL parece ser a qualidade do sinal, através da garantia de velocidade na conexão. Este foi citado, inclusive, como o principal desafio para o PNBL 2.0, na avaliação de um entrevistado.

Muito além da qualidade do sinal, destacamos, conforme encontramos em Viera e Silveira (2011: 275), que é essencial que as informações disponíveis levem em consideração os saberes locais e que os agricultores não sejam vistos como meros receptores de informação, mas sejam integrados à Sociedade da Informação. Isso porque, se de um lado o advento da Sociedade da Informação traz consigo a promessa de abolir distâncias espaço-temporais e pôr fim à histórica dicotomia urbano-rural e progresso *versus* atraso, de outro, o sonho do 'mundo interligado' pode trazer, também, o risco de uma realidade de exclusão (Viera e Souza, 2008:03).

## 2.6 O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e o rural brasileiro

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) é um programa de ampliação do acesso ao ensino técnico e profissional. Para compreendermos suas origens e os caminhos temos que situar a discussão em dois marcos principais mais amplos. Primeiro, precisamos revisitar e resgatar a longa trajetória de lutas dos movimentos sociais e organizações ligadas ao meio rural e de institucionalização no aparato do governo da temática da educação do campo. O segundo é compreender, ainda que de forma geral, a trajetória do ensino técnico no Brasil que, acompanhando o mercado de trabalho e a industrialização do país, foi aos poucos deixando os domínios do ensino público e passou a ser atributo, principalmente, de atores privados, bem como atentar para a inflexão que esse processo sofreu a partir dos anos 2000.

### 2.6.1 Da educação no campo à educação do campo<sup>57</sup>: uma trajetória de lutas e conquistas

As políticas relacionadas com a educação do campo são resultado de um processo histórico e político amplo de construção da temática da educação tendo em vista as especificidades do meio rural. Ela surgiu da constatação pelos movimentos sociais e sindicatos dos trabalhadores rurais de que a educação oferecida aos habitantes do meio rural não se relacionava com as características destes espaços, o que repercutia na desvalorização do rural e da vida no campo (Santos, 2014: 2, Fernandes, 2006: 29; Munarim, 2006: 17).

Diante dessa percepção, ao longo dos anos 1970, ainda com o regime militar, movimentos sociais, Igreja, sindicatos e representações civis e dos sujeitos do campo ampliaram as discussões em torno de uma proposta político-pedagógica de educação do campo que pensasse o desenvolvimento do campo, a busca pela democracia e por direitos. Fernandes (2006: 29) detalha que a educação do campo nasceu das demandas dos movimentos camponeses na construção de uma política educacional específica aos assentamentos da reforma agrária e que logo se estenderia para o meio rural. Munarim (2006: 18) destaca que "a luta de organizações e movimentos sociais do campo [foi] como o estágio primeiro e origem do processo de instituição de uma política pública

<sup>57</sup> Arroyo e Fernandes (1999: 6) fazem uma distinção interessante entre a educação no campo e a educação do campo. Para eles: "Há no campo um expressivo movimento pedagógico, com experiências escolares inovadoras coladas às raízes populares, às matrizes culturais do povo do campo. A educação escolar ultrapassa a fase 'rural', da educação escolar 'no' campo e passa a ser 'do' campo. Está vinculada a um projeto democrático popular de Brasil e de campo. Realiza-se em relação visceral entre as mudanças na educação e os ideais do movimento social. Vai-se, portanto, além da 'escolinha de letras' (ler, escrever e contar) para se trabalhar participativa e criativamente um projeto de Brasil, um projeto de campo, resgatando e valorizando os valores culturais típicos do povo do campo". (Fernandes, 1999: 6)

de educação do campo, que ora [nos tempos recentes] se empreende também no interior do aparato estatal”.

Em contraposição à visão hegemônica, foi gestada nos movimentos sociais do campo uma visão da educação como um direito de todos e instrumento para a construção da autonomia dos sujeitos. O desafio da educação do campo, portanto era romper com leituras fragmentadas/doras da realidade; construir olhares que captem a sua complexidade, propor práticas educacionais constituintes das dimensões essenciais da reprodução da vida. Estava implícito, portanto, nas discussões da educação do campo, uma reivindicação de um rural multidimensional em contraponto a uma visão hegemônica que o olhava a partir da ótica setorial.

Até a década de 1980, o tema da educação do campo teve pouca visibilidade nas políticas públicas, permanecendo mais no âmbito dos movimentos sociais e sindicais. Para esses últimos, contudo, a educação do campo foi se tornando uma prática. Em assentamentos e acampamentos, como resultado da necessidade de realizar formação política das pessoas ali reunidas, foram surgindo escolas itinerantes, escolas de alternância e práticas pedagógicas alternativas à escola tradicional. Movimentos sociais, com destaque para o MST, foram implementando experiências de educação do campo de diferentes formas e de acordo com as possibilidades estruturais. No plano nacional, no final dos anos 1990, foi realizado o I Encontro de Educadores e Educadoras da Reforma Agrária (I Enera), organizado pelo MST e com apoio da Universidade de Brasília (UnB) entre outras entidades. Este foi um dos mais importantes marcos na trajetória de construção do campo da educação do campo.

A Constituição de 1988 estabelecia a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” e que “a educação é direito de todos e dever do Estado e da família” (artigo número 205), o que abria um importante espaço para a educação do campo, na medida em que assumia a educação como um direito e um dever do Estado. Ela abriu caminhos para a busca de direitos sociais (dentre eles a educação) (Ferreira e Brandão, 2011: 10). Mais a frente, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), lei número 9.394/96, houve o reconhecimento da especificidade do rural. O artigo número 28 da LDB estabelecia que: “na oferta de educação básica para a população rural, os sistemas de ensino promoverão as adaptações necessárias à sua adequação, às peculiaridades da vida rural e de cada região, especialmente dos conteúdos curriculares e metodologias apropriadas às reais necessidades e interesses dos alunos da zona rural; da organização escolar, incluindo adequação do calendário escolar às fases do ciclo agrícola e às condições climáticas; da adequação à natureza do trabalho na zona rural” (LDB, 1996, artigo 28). Abria-se o caminho para a instituição das especificidades do rural no serviço de educação.

Em 1998 foi criada a Articulação Nacional por uma Educação do Campo, entidade supra-organizacional que passou a promover e gerir as ações conjuntas pela escolarização dos povos do campo em nível nacional. Como fruto dessa trajetória, em 1998, foi criado por meio da Portaria número 10/1998 o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) – incorporado ao INCRA em 2001 –, que tinha a missão de ampliar a escolarização formal dos trabalhadores rurais assentados, envolvendo cursos de educação básica (alfabetização, ensino fundamental e médio), educação de jovens e adultos, técnicos profissionalizantes de nível médio e diferentes cursos superiores e de especialização (Fernandes, 2006). Adicionalmente, fruto de pressão de movimentos sociais, em 2002 a Câmara de Educação Básica aprovou as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica das Escolas do Campo. Elas reconheciam o modo de vida social e de utilização do espaço próprios do meio rural, sua diversidade e a necessidade de vincular a escola do campo à realidade, ancorando-se na tem-

poralidade e nos saberes próprios dos estudantes, na memória coletiva, na rede de ciência e tecnologia disponível e nos movimentos sociais que lutam por melhores condições de vida. As diretrizes, portanto, significaram um importante ponto de inflexão da educação do campo no aparato governamental, sendo compreendido por Munarim (2006: 19) como, ao mesmo tempo, um ponto de chegada dos movimentos e organizações sociais do campo em sua luta pelo direito à educação e um ponto de partida da ação do Estado com o objetivo de ampliar a legislação correspondente frente à rigidez das instituições educacionais, de modo a transformar a educação do campo num instrumento efetivo de mudança da vida da escola nos municípios rurais.

Em 2003, com o início do governo de Luíz Inácio Lula da Silva, retomaram-se as discussões em torno da educação do campo, que ganharam densidade com a instituição do Grupo Permanente de Trabalho de Educação do Campo (Portaria número 1374 de 06/03), com atribuição de articular as ações do MEC relacionadas com a educação do campo. Em 20 de março de 2012, já no governo de Dilma Rousseff, foi lançada uma nova política educacional para a população do campo: o Programa Nacional de Educação do Campo (Pronacampo). O novo programa procura oferecer apoio técnico e financeiro aos estados, distrito federal e municípios para a implementação da política de educação do campo e de educação quilombola. Segundo a Coordenação Geral de Políticas de Educação do Campo (do MEC), o programa está estruturado em quatro eixos transversais: gestão e práticas pedagógicas, formação inicial e continuada de professores, educação de jovens e adultos e educação profissional, e infraestrutura física e tecnológica<sup>58</sup>.

### 2.6.2 A educação técnica e profissional no Brasil

As escolas profissionalizantes cumprem a função de qualificação da força de trabalho. Elas ganharam destaque no Brasil na economia brasileira na medida em que o país avançava no processo de industrialização. Diferentemente do que acontecia com a economia agroexportadora, o processo de industrialização tornou cada vez mais necessária a existência de trabalhadores qualificados. Canali (2014) observa que, de um modo geral, a educação profissional se inseria num modelo de educação que, em distintos graus, demarcava a trajetória educacional entre as elites, para quem eram destinados os cursos universitários, e os trabalhadores (Canali, 2014).

Uma das primeiras experiências brasileiras de ensino profissionalizante foram as Escolas de Aprendizes e Artífices (Decreto 7.566 de 23 de setembro de 1909). Canali (2014) aponta que, na sua origem, essas escolas tinham uma finalidade moral de formação do trabalhador pelo trabalho e eram custeadas pelo governo. As décadas de 1930 e 1940, com o incipiente desenvolvimento industrial, foram realizadas mudanças nas concepções e práticas do ensino profissional levando à sua maior institucionalização. Com as reformas da década de 1940, as Escolas de Artes e Ofícios foram transformadas em Escolas Técnicas (Lima, 2012: 2).

Foi no governo Vargas que foi realizada uma das principais tentativas de institucionalização do ensino profissional. A reforma Capanema, em 1942, remodelou o ensino do país, incluindo o profissional. Com elas, o ensino profissional passou a ser considerado de nível médio e a ser dividido em dois níveis: curso básico industrial, artesanal, de aprendizagem e de mestria; e curso técnico industrial (Portal do MEC, 2014). Nesse período, foi criado o sistema complementar de formação profissional por meio do estabelecimento do Serviço Nacional

58 Para um maior detalhamento das ações desta política consultar o relatório expandido em CD anexo.



de Aprendizagem Industrial (SENAI). Com essas mudanças, o setor privado foi ganhando um maior papel na formação profissional (Cassiolato e Garcia, 2014: 9). Segundo estes autores essas escolas se caracterizavam por apresentar um ensino “aligeirado”, de formação mínima, que tinha como objetivo único a preparação da mão de obra qualificada para a indústria. O Decreto 4.984 de novembro de 1942 regulamentou que empresas com mais de 100 trabalhadores deveriam criar escolas ou sistema de escolas de aprendizes.

Mais modificações foram implementadas na Lei Orgânica do Ensino Industrial, com a Lei 1.076 de 1950 e a Lei 1.826 de 1953. Contudo, foi somente com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, número 4.024 de 20 de dezembro de 1961 que se procurou articular de forma mais intensa o ensino secundário e profissional. Canali (2014) aponta que essa ruptura se deu mais no plano formal do que na prática, uma vez que os currículos estavam estruturados de forma que favoreciam a continuidade da dualidade (Portal do MEC, 2014).

Com o avanço da industrialização nos anos 1960-70 e com o crescimento do modelo de organização da produção própria do fordismo/taylorismo, foi se consolidando uma educação profissional cada vez mais fragmentada (Lima, 2012). Nos anos 1980 com a redemocratização, intensificaram-se os debates no âmbito da sociedade civil em torno da educação como um direito. Em 1994, a lei 8948 de 8 de dezembro, instituiu o Sistema Nacional de Educação Tecnológica, transformando gradativamente as Escolas Técnicas Federais e as Escolas Agrotécnicas Federais em CEFETs. Esse período marcaria uma retirada do governo federal do ensino profissional.

Em 2003, com o governo de Luíz Inácio Lula da Silva, ensaiou-se uma mudança nessa trajetória. Cassiolato e Garcia (2014) atribuem isso à adoção pelo governo de um discurso de maior compromisso e fortalecimento do mundo do trabalho e de inclusão dos segmentos mais empobrecidos da sociedade pelo emprego. O Decreto número 2.208 de 1997 foi revogado com grande pressão da sociedade civil organizada, permitindo uma rearticulação do ensino médio com o ensino técnico de nível médio. Mudanças na lei 11.195 de 2005 permitiram que o governo federal voltasse a ter um papel na expansão da rede de ensino profissional, removendo os entraves para a expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (Cassiolato e Garcia, 2014: 9). A rede é formada por Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia; por Centros Federais de Educação Tecnológica; por Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais; e por Universidade Tecnológica Federal<sup>59</sup>.

Assim, ainda em 2005, houve a primeira fase do plano de Expansão da Rede Federal com a construção de 60 novas unidades de ensino pelo governo federal. Em 2007 houve a segunda fase e a institucionalização do Programa Brasil Profissionalizado (Portal do MEC, 2014). Em 2008, o MEC realizou a reforma do Sistema S com o objetivo de melhorar a qualidade da formação profissional de jovens e trabalhadores brasileiros, por meio de dois principais instrumentos: ampliar os cursos gratuitos oferecidos a jovens e trabalhadores de baixa renda e expandir a carga horária dos cursos ministrados<sup>60</sup>.

59 <http://redefederal.mec.gov.br/historico>

60 Fazem parte do sistema S: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); Serviço Social do Comércio (SESC); Serviço Social da Indústria (SESI); e Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC). Existem ainda os seguintes: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP); e Serviço Social de Transporte (SEST). De acordo com a reforma, o sistema S deve aplicar 2/3 de sua receita na oferta de educação profissional gratuita a jovens de baixa renda (com exceção do Sesc e do Sesi, que aplicarão 1/3). Barbieri (2008) destaca que a proposta de reforma gerou grande reação por parte do empresariado nacional, para o qual o controle da gestão estratégica do sistema S era fundamental. Para mais detalhes, recomenda-se leitura do relatório expandido em CD anexo.

Na fase atual, de 2011 a 2014, o governo federal segue com o objetivo de ampliar a presença da rede federal no território brasileiro, evitando as aglomerações. Os critérios para a orientação e a identificação das localidades são: i) Inserção no Programa Territórios da Cidadania, de modo que haja pelo menos uma unidade da rede federal em cada um desses territórios; ii) Municípios populosos e com baixa receita pública per capita, priorizando aqueles que compõem o grupo de cidades com mais de 80 mil habitantes e que têm receita per capita inferior a R\$ 1 mil e preferencialmente aqueles com mais de 50 mil habitantes; iii) Universalização do atendimento às mesorregiões brasileiras, considerando que em todas elas haja uma ou mais unidades da rede federal; iv) Localidades que receberam investimentos vultosos do PAC; iv) Municípios com arranjos produtivos locais identificados e/ou que se localizem no entorno de grandes investimentos; v) Municípios com elevado percentual de extrema pobreza.

**Mapa 2 - Rede Federal de Ensino Profissional, Científica e Tecnológica (até 2014)<sup>61</sup>**



Fonte: redefederal.mec.gov.br.

<sup>61</sup> As cores diferentes relacionadas aos institutos federais correspondem aos diferentes campus de um mesmo instituto localizado num determinado estado.

Até 2010, a rede federal contava com 354 institutos, que até 2014 deverá ser ampliado em 208, quando o governo esperar ter no total 562 unidades, atendendo mais de 600 mil pessoas. De 1909 até 2002 foram construídas 140 escolas técnicas, ao passo que até 2010, esse número subiu para 214 unidades novas.

### 2.6.3 Pronatec e Pronatec Campo: a educação profissional e o meio rural

Até 2010 a rede federal contava com 354 institutos, com previsão de se chegar em 2014 a 562 unidades, com a construção de mais 208 institutos, para atendimento a um público de mais de 600 mil estudantes. Registre-se que de 1909 a 2002 foram construídas apenas 140 escolas técnicas. Em oito anos (2003 – 2010) foram construídas 214 novas unidades.

De acordo com a Lei que o institui, os principais objetivos do Pronatec eram (Brasil, Lei 12.513, 2011): i) Expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e à distância e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional; ii) Fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica; iii) Contribuir com a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional; iv) Ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional; v) Estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica; vi) Estimular a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda.

O público-beneficiário do Programa, por sua vez, seria composto, conforme a mesma lei de: i) Estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive de educação de jovens e adultos; ii) Trabalhadores, com destaque para aqueles da agricultura familiar e do campo; iii) Beneficiários dos programas federais de transferências de renda; e) Estudantes que tenham cursado o ensino médio em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral nos termos do regulamento.

O Pronatec opera por meio de variados instrumentos, como: a ampliação das vagas e expansão da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica; o fomento à ampliação de vagas e à expansão da rede estadual de educação profissional; o incentivo à ampliação de vagas e à expansão da rede física de atendimento dos serviços nacionais de aprendizagem; a oferta de bolsa-formação de estudantes e trabalhador; o financiamento da educação profissional e tecnológica; o fomento à expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio na modalidade de educação à distância; o apoio técnico voltado à execução das ações desenvolvidas no âmbito do Programa; o estímulo à expansão de oferta de vagas para as pessoas com deficiência, inclusive com a articulação dos Institutos Públicos Federais, Estaduais e Municipais de Educação; a articulação com o sistema nacional de emprego; e a articulação com o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem).

Os cursos de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional devem ter uma carga horária mínima de 160 horas<sup>62</sup>. Para cumprir os objetivos do Pronatec, a União transfere recursos financeiros às instituições de educação profissional e tecnológica das redes públicas estaduais ou municipais e dos serviços nacionais de aprendizagem correspondentes aos valores das bolsas-formação, dispensando a realização de convênio, acordo,

62 Conforme o MEC, (2011), antes do acordo de 2008 com o Sistema S cada modulo de curso tinha de 20-60 horas aula.

contrato, ajuste ou outro instrumento. Ao mesmo tempo, tem-se que no mínimo 30% desses recursos deve ser alocado nas regiões Norte e Nordeste, com a finalidade de ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica nessas regiões. As bolsas previstas incluem mensalidades e material didático, encargos educacionais, custeio de transporte e alimentação. Seu valor total depende da instituição e da quantidade de aulas de cada curso, mas costuma ser, em média, de R\$ 2,00 a R\$3,00 por hora (mais auxílio alimentação e transporte).

Observando os dispositivos previstos na lei, Cassiolato e Garcia (2014: 34) apontam que o Pronatec absorveu ações que já eram executadas anteriormente pela SETEC/MEC, e incorporou dois elementos novos: o projeto Bolsa-formação e o Programa de Financiamento Estudantil (FIES) técnico e o FIES empresa. Ao longo do tempo, observou-se uma importante evolução na execução orçamentária do programa (a partir de 2008), revelando a importância que o mesmo vem ganhando na estrutura do governo. Essa mesma tendência é observada no Pronatec e no Pronatec Campo. Verifica-se, por exemplo, que em 2008 os investimentos no Programa estavam na ordem de cerca de dois milhões de reais, chegando em 2012 a alcançar cerca de sete milhões e meio de reais<sup>63</sup>.

Para sua operacionalização o Pronatec conta com uma estrutura institucional que articula diferentes órgãos governamentais e instâncias mistas como colegiados e fóruns. O Programa conta com o Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional, ligado ao MEC (e composto por representantes de outros ministérios), que tem a atribuição de promover a articulação e avaliação do Pronatec com outros programas e com o Fórum Nacional de Apoio à Formação e à Qualificação Profissional, voltado a articular órgãos interfederativos para a implementação de ações. Adicionalmente, o MEC estimulará a instituição de fóruns estaduais e distritais (Brasil, 2012). Ao mesmo tempo, o Pronatec mantém estreita ligação com os conselhos de dirigentes das unidades integrantes da rede federal, como o Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional (CONIF) e o Conselho Nacional de Dirigentes de Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais (CONDETUF). Cabe destacar o importante papel atribuído às audiências públicas pela legislação do Pronatec que tem tido a função de possibilitar uma maior integração do Programa às dinâmicas e aos arranjos locais (não obstante as dificuldades e os limites que instrumentos das audiências públicas ainda apresentam, como baixa qualidade da participação, manipulações etc.) (Cassiolato e Garcia, 2014: 52).

### **O Pronatec Campo**

Quando se trata do meio rural, o Pronatec possui a modalidade Pronatec Campo, ofertado no âmbito do Programa Nacional de Educação do Campo (PRONACAMPO), a partir de 2012. Por meio de uma parceria do MDA com o MEC, foi criado o Bolsa-formação Pronatec Campo, com financiamentos ofertam cursos de educação profissional e tecnológica para os públicos da agricultura familiar, povos e comunidades tradicionais e grupos da reforma agrária. O Pronatec Campo define como seu público beneficiário um amplo e diversificado universo composto por: agricultura familiar, povos e comunidades tradicionais e mulheres do campo, da floresta e das águas, compreendendo os segmentos da agricultura familiar tradicional, camponeses, acampados, assentados da reforma agrária, povos de terreiro, ciganos, quilombolas, açorianos, atingidos por barragens, mineradoras e hidrelétricas, extractivistas, seringueiros, quebradeiras de coco, fundos de pasto, faxinalenses,

<sup>63</sup> Para mais detalhes, recomenda-se leitura do relatório expandido em CD anexo.

pescadores artesanais, ribeirinhos, aquicultores familiares, caiçaras, marisqueiros, retireiros, torrãozeiros, geraizeiros, vazanteiros, pomeranos, pantaneiros, catingueiros, dentre outros (Brasil, 2012).

A proposta pedagógica dos cursos e o processo de monitoramento e avaliação são pautados nos princípios do Pronacampo e, ao mesmo tempo, tem a intenção de abrir espaço para estratégias de articulação da formação com políticas públicas de inclusão social e produtiva presentes no meio rural<sup>64</sup>. Importante destacar que o Pronatec Campo manteve a obrigatoriedade de destinação de, no mínimo, 30% dos recursos para as regiões Norte e Nordeste (Brasil, 2012).

O MDA figura como a instituição demandante e é o MEC quem procura articular essas demandas com a oferta de cursos de educação profissional. Nos estados federados, é o Comitê Estadual do Pronatec Campo quem articula e mobiliza os parceiros e o público beneficiário do programa. Ele é organizado pelas Delegacias Federais do MDA, por movimentos sociais e sindicais, pelo Fórum estadual de educação do campo, pela Ema-ter, UNDIME, pela Rede Estadual dos Colegiados Territoriais e pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável. O comitê Pronatec Campo Territorial, por sua vez, é organizado nos colegiados territoriais e é responsável por definir os cursos necessários para o território, considerando os Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) e respeitando os princípios da educação do campo (Brasil, 2012).

A identificação das demandas, portanto, deve obedecer a uma cadeia ascendente, onde os territórios e os PTDRS identificariam as demandas por cursos técnicos que, então, seriam negociados e repassados ao comitê e, ao MDA, principal instituição demandante. Assim, destacamos o papel central do MDA, do Comitê Estadual do Pronatec Campo e do Colegiado Territorial do Pronatec Campo como articuladores da política. É o MDA quem firma o Acordo de Cooperação Técnica junto ao MEC e, ao mesmo tempo, quem coordena as ações do Pronatec e implementa a Bolsa-formação.

Com relação aos ofertantes, o Pronatec Campo indica que “podem ser estabelecidas parcerias com prefeituras, redes de Ater, centros familiares de formação por alternância (CEFFAs) e outras entidades como forma de ampliar a oferta de cursos e viabilizar a execução das metas previstas no Plano Safra”. Essas instituições podem, inclusive, criar unidades remotas que ficam fora e distantes da sede da instituição ofertante com o objetivo de cobrir uma área mais ampla do estado e, principalmente, municípios menores e mais afastados (em grande parte rurais). Contudo, na prática, segundo entrevista realizada com um gestor do Pronatec Campo, a maior parte das vagas atualmente vem sendo suprida pelo SENAR. Para 2012/2013, as metas do Pronatec Campo previam a abertura de 30 mil vagas, sendo 27 mil de Bolsa-formação do trabalhador e 3 mil para estudantes. Em 2014, o governo federal destinou vagas específicas para indígenas.

Ao final de 2013, as vagas do Pronatec Campo atenderam a todos os estados do país e totalizaram a abertura de 31.398 vagas (SISTEC/MEC). A região que teve a maior participação foi a região Norte, seguida do Sudeste e Centro-Oeste, sendo o Nordeste a penúltima região.

64 Dentre elas, citamos: Assistência Técnica e Extensão Rural, Fomento Produtivo, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), Programa de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável, Programa Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Crédito Fundiário, Luz para Todos, Minha Casa Minha Vida, Acesso à Água etc

#### 2.6.4 O(s) rural(is) no Pronatec Campo

O Pronatec e, dentro dele o Pronatec Campo, são políticas ainda muito recentes, de 2011-2012, o que torna qualquer análise de seus resultados bastante incipiente e, em grande medida, precipitada. A percepção de resultados fica prejudicada pelo pouco tempo de existência da política pública.

O primeiro ponto que gostaríamos de ressaltar é a impossibilidade de compreendermos o Pronatec e, em especial do Pronatec Campo, de forma isolada. A análise desse programa, de suas potencialidades e limitações, bem como das relações que mantém com o meio rural (e com qual rural), portanto, precisa considerá-lo dentro de um quadro mais amplo relacionado com o debate consolidado e maduro em torno da educação do campo e da educação profissional no Brasil. Se por um lado o Pronatec representou um pequeno avanço ao possibilitar a retomada pelo governo federal do debate e da condução de uma política de educação profissional e tecnológica e permitir a ampliação da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, por outro, as vagas ofertadas no âmbito do programa ainda estão em parte concentradas no Sistema S e muito vinculadas à iniciativa privada.

Adicionalmente, algumas críticas são feitas com relação à qualidade do ensino prestado, do seu objetivo (pontual ou formação mais integral) e da possível descontextualização do seu currículo. Assim, não obstante os avanços, até o momento, segundo análises, o programa não foi capaz de promover a ruptura com os movimentos anteriores que descontextualizavam a educação profissional e subtraíam de seu currículo o conteúdo intelectual e de formação de sujeitos mais autônomos (Lima, 2012). A mudança na legislação e nas instituições, ainda que relevantes, não provocaram mudanças imediatas na forma de operacionalização das políticas.

Adicionalmente, críticas recentes colocam que as políticas atuais não significaram o rompimento com a lógica de transferência de recursos públicos para entidades privadas enquanto ofertantes da formação profissional (Lima, 2012; Saldanha, 2012). Isso pode significar, em parte, a continuidade de uma certa submissão da formação profissional (seu currículo, metodologias, objetivos e ritmos) ao mercado de trabalho, invertendo a lógica da formação humana e reduzindo o papel do Estado. Os resultados iniciais do Pronatec confirmam, em parte, essa conclusão, ao colocar os acordos de gratuidade com o Sistema S como um dos principais vetores de ampliação do ensino profissional, ainda que a rede federal e estadual também tenha um papel importante. Sendo assim, do número total de matrículas temos que em 2011, cerca de 23% dos cursos técnicos e 65% dos cursos FIES foram promovidos, em parte, por instituições privadas (ligadas ao sistema S) e 15% e 52% em 2012 respectivamente. Segundo entrevista realizada, isso se mantém no Pronatec Campo.

Tabela 10 - Resultados e metas do Pronatec

Ações	2011		2012		Meta 2013		Metas 2014		Acumulado 2011-2014	
	Matrículas realizadas	%	Matrículas realizadas	%	Matrículas previstas	%	Matrículas previstas	%		
<b>Cursos técnicos</b>	<b>245.126</b>		<b>495.391</b>		<b>724.539</b>		<b>897.643</b>		<b>2.362.699</b>	
Bolsa-formação estudante	9.415	4%	99.149	20%	151.313	21%	151.313		411.190	17%
Brasil profissionalizado	33.295	14%	90.563	18%	172.321	24%	233.781		529.960	22%
E-Tec Brasil	74.000	30%	150.000	30%	200.000	28%	250.000		674.000	29%
Acordo sistema S	56.416	23%	76.119	15%	110.545	15%	161.389		404.469	17%
Rede Federal de EPT	72.000	29%	79.560	16%	90.360	12%	101.160		343.080	15%
<b>Cursos FIC</b>	<b>648.144</b>		<b>1.160.957</b>		<b>1.565.682</b>		<b>2.207.293</b>		<b>5.582.076</b>	
Bolsa-formação trabalhador	226.421	35%	590.937	51%	743.717	48%	1.013.027		2.574.102	46%
Acordo sistema S	421.723	65%	570.020	49%	821.965	52%	1.194.266		3.007.974	54%
<b>Total</b>	<b>893.270</b>		<b>1.656.348</b>		<b>2.290.221</b>		<b>3.104.936</b>		<b>7.944.775</b>	

Fonte: SETEC/MEC. Referência março de 2014.

Tomando-se como base o amadurecimento e a consolidação dos debates em torno da educação do campo, pensada a partir de múltiplas dimensões e da contextualização do rural como espaço de vida, o Pronatec Campo ainda deixa interrogações que precisam ser elucidadas. De um lado, frente a um sistema de ensino e uma rede de escolas que é bastante fragilizada no meio rural, chama atenção o papel crescente do Senar como entidade ofertante de vagas, seja de FIC ou bolsa formação de estudantes. Nesse sentido, importante destacar que a deficiência na educação no meio rural se dá, principalmente, no ensino médio<sup>65</sup>, o que confere ao Pronatec um papel importante de ampliação e democratização da educação no meio rural. Frente às deficiências na oferta de ensino médio nas áreas rurais, a ampliação de vagas de ensino profissionalizante, concomitante ou não ao ensino médio, pode ser vista como uma importante iniciativa.

Por outro lado, ao se considerar a natureza dos ensinos técnicos e profissionais, com pouca integração com o ensino preparatório, e com um perfil de cursos de 160-200 horas, percebe-se facilmente que a proposta do Pronatec está ainda bastante distante dos princípios da educação do campo defendidos pelos movimentos sociais e organizações do campo. Não é à toa que em agosto de 2012 o Fórum Nacional de Educação do Campo (FONEC), que contou com a participação de 16 movimentos e organizações sociais e sindicais do campo e 35 instituições de ensino superior, não reconheceram o Pronatec Campo como uma política para a agricultura familiar e povos e comunidades tradicionais e de educação do campo. Segundo o Fórum (Fórum Nacional de Educação do Campo, 2012), a proposta do Pronatec Campo operacionalizada pelo Senar/CNA não constrói e

65 Para uma melhor visão da situação da educação no Brasil rural ver Bof (2006).

nem fortaleceria a proposta histórica de educação do campo defendida pelos movimentos e organizações sociais e sindicais, na medida em que encerra uma proposta educacional que é descontextualizada e que desconsidera a história construída em cada contexto.

Ao contrário de representar um avanço no campo, o Pronatec muitas vezes é apontado como um retrocesso do processo histórico de construção de um conceito de educação do campo (Fórum Nacional de Educação do Campo, 2012). Segundo essas organizações, além de reduzir o papel da educação no campo a uma mera questão de mercado, essa política ignoraria as experiências de educação profissional realizadas por instituições como a SERTA, MOC, ITERRA, Escolas Famílias Agrícolas, Casas Familiares Rurais e pelo próprio PRONERA, no âmbito do governo (Fórum Nacional de Educação do Campo, 2012). Adicionalmente, essas mesmas organizações denunciam o esvaziamento dos espaços de diálogo e construção de políticas públicas com a presença de movimentos e organizações sociais e sindicais do campo no âmbito do MEC, o que se reflete na dinâmica “de cima para baixo” de formulação e implementação do Pronatec Campo (MST, 2012).

Uma vez que se trata de uma política já institucionalizada, embora recente, e de ampliação do ensino profissional (área tão deficitária no meio rural) nos indagamos em que medida haveria espaço para possíveis correções de rumo e de aproximação da mesma das dinâmicas territoriais e, portanto, das demandas das organizações sociais e sindicais do campo. Isso nos permitiria avançar na criação de sinergias do ensino técnico e profissional com outras iniciativas de educação do campo, como o Pronera e as escolas da pedagogia da alternância, na perspectiva de aproveitamento de complementaridades que possibilitassem uma formação mais sólida e uma maior contribuição com o desenvolvimento do território. Adicionalmente, essa reflexão nos leva a pensar no tipo de formação que se quer e que se necessita hoje no meio rural (Fernandes, 2012). Esses fatores condicionarão a forma como a política será conduzida nos próximos anos e como se dará a sua interação com os atores sociais e com o desenvolvimento do território.

Nesse sentido, destacamos como uma iniciativa importante a aproximação do Pronatec dos colegiados territoriais, que são as instituições que devem abrigar os comitês territoriais do programa e que devem organizar as demandas a partir do território. Se por um lado isso permite um maior enraizamento da política e uma maior articulação da mesma com as demais políticas que pensam o desenvolvimento rural (um objetivo explícito do programa), por outro ela deixa de fora de seu público beneficiário aquelas regiões que não estão incluídas em territórios (e que, mesmo se inseridos em territórios, podem não estar organizados e representados nas instâncias colegiadas). Esses grupos seguem, mais ou menos, invisibilizados à política territorial e, em contrapartida, à política de ampliação do ensino profissional, configurando territórios invisíveis dentro do território. Nesse caso, emerge como uma medida importante o fortalecimento dos colegiados territoriais e o fomento a um maior enraizamento dessas instâncias no território, com a ampliação dos grupos constituintes e a melhoria da infraestrutura que possibilite o seu pleno funcionamento. Como a própria cadeia de implementação do Pronatec Campo (Brasil, 2012) sugere, o bom funcionamento dos colegiados territoriais se mostra essencial para o bom andamento do Pronatec Campo e para a definição do como será o seu andamento no futuro nas áreas rurais.



### 3 Considerações finais

Ao longo desta pesquisa identificamos alguns elementos que nos parecem centrais no debate da ruralidade brasileira contemporânea. Alguns deles se fizeram presentes já nas reflexões iniciais que nos motivaram a avançar nessa investigação e já haviam sido objeto de importantes estudos de autores como Wanderlei (2009), Schneider (2003), Veiga (2002b), Graziano *et al.* (2002), Carneiro (1998) entre outros. Foram justamente algumas dessas reflexões e questionamentos que nos instigaram e apoiaram na empreitada de repensar o conceito de ruralidade no Brasil contemporâneo e nas políticas públicas.

No eixo de investigação que aqui apresentamos, nos propusemos a analisar o modo como seis políticas públicas incorporavam e intervinham no rural. Nossa análise partiu do entendimento de que, na medida em que são colocadas em ação, as políticas públicas, por meio dos critérios e procedimentos que elencam, indicam cenários futuros desejados, definem e redefinem categorias sociais e políticas e projetam sobre o espaço em que atuam uma dada imagem de rural em detrimento a outras possibilidades. Cabia na investigação, então, entender como as políticas públicas selecionadas operavam e os critérios e instrumentos que acionavam na implementação, para então compreendermos qual o rural é potencializado (e qual é excluído), que grupos sociais são contemplados, quais as dimensões do rural que são priorizadas (social, cultural, ambiental, produtiva e econômica) e como são incorporadas nas políticas públicas as interações entre rural e urbano.

Após a análise individual das políticas selecionadas, esta seção do documento objetiva construir uma reflexão do conjunto dos programas a partir de algumas questões comuns o rural é contemplado pelas políticas universais? Se sim, como ele é atendido? É de forma indiferente em relação ao urbano? Qual “rural” é atendido pelas políticas públicas? Este “rural” é representativo da ruralidade brasileira? Qual ruralidade as políticas públicas estão construindo/promovendo? Quais os desafios para as políticas públicas contemplarem a ruralidade evidenciada pelo projeto de pesquisa *Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações sobre as políticas públicas*? A apresentação desta reflexão foi organizada em três seções principais.

#### 3.1 A presença do rural nas políticas públicas

Um primeiro aspecto a ser ressaltado nas políticas públicas analisadas reside na forma como as mesmas se relacionam com o meio rural, em especial, se as mesmas já apresentavam desde as primeiras etapas de sua formulação e negociação uma preocupação específica em intervir sobre determinado problema nas áreas rurais e com o atendimento aos seus habitantes. Nesse sentido, temos claramente a divisão de dois grupos nas políticas analisadas: de um lado aquelas políticas que foram conformadas ao longo do tempo como políticas universais e, portanto, de atendimento ao universo total da população e não especificamente às áreas urbanas ou às rurais (tendo criado depois, ou não, dispositivos específicos para esse fim); e de outro estão aquelas que já surgem da especificidade do meio rural, sendo proposta como solução ou desde o início tentando agir sobre problemas que são considerados próprios do campo e dos grupos sociais que ali habitam e trabalham.

No primeiro grupo inserem-se o Programa Minha Casa, Minha Vida, o Programa Nacional de Banda Larga, o Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Em-

prego. Todos são programas nacionais que se propõem atuar sobre algum problema social para o conjunto da população brasileira (infraestrutura - habitação, comunicação, qualificação/educação, alimentação etc.). No segundo grupo situam-se o Pronaf e o Programa de Criação de Assentamentos de Reforma Agrária. Criadas para atuar sobre um determinado problema reconhecido (ausência de apoio à pequena produção e falta de acesso à terra), atualmente essas políticas têm passado por um processo de ampliação de suas abordagens e marcos regulatórios, de modo a acomodar em seus instrumentos a diversidade de situações espaciais (condições edafoclimáticas, biomas) e sociais (diferentes categorias como agricultores, ribeirinhos, indígenas, quilombolas etc.) que são próprias do meio rural.

Com base na indagação inicial sobre a relação que a política pública estabelece com o rural, um primeiro elemento que chama a atenção é o fato de o rural ter sido objeto das seis políticas públicas investigadas. Além das políticas de desenvolvimento rural, as quatro políticas universais apresentam ações direcionadas ao rural e, em certa medida, procuram contemplar as especificidades das áreas rurais em relação às urbanas. Por exemplo, além de garantir parte do mercado institucional para a agricultura familiar local – e ter criado uma estrutura institucional para tratar das particularidades da categoria social (a Divisão de Desenvolvimento da Agricultura Familiar-DIDAF) –, o PNAE traz um tratamento diferenciado às escolas situadas em áreas indígenas e quilombolas, procurando atender às especificidades de SAN destes grupos sociais: além da criação da Superintendência Nacional de Habitação Rural na Caixa Econômica Federal, o PMCMV apresenta ações específicas para o rural (Programa Nacional de Habitação Rural) que procuram estabelecer regras mais apropriadas às características destas áreas, como a possibilidade de autoconstrução assistida e mutirão assistido, a flexibilização quanto às infraestruturas necessárias para o início do projeto, e adaptações dos projetos das casas de acordo com as peculiaridades regionais, climáticas e culturais da localidade ou comunidade beneficiada; o PNBIL contém o Programa Nacional de Telecomunicações Rurais, que procura avançar em algumas questões fundamentais para o meio rural, como a ampliação do acesso à internet nas escolas e nas residências, a partir de tecnologias que prezem pelo acesso e pela qualidade do serviço oferecido; e o Pronatec apresenta o Pronatec Campo – o qual se insere em um programa maior, o Pronacampo – que visa à promoção da inclusão social de jovens e trabalhadores do campo por meio da ampliação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e da oferta de cursos de formação inicial e continuada para trabalhadores de acordo com os arranjos produtivos rurais de cada região.

É importante esclarecer, no entanto, que este tratamento diferenciado dado ao rural é recente e resultou de reivindicações de um conjunto de atores, principalmente da sociedade civil organizada, que já vinha cobrando ações do Estado há vários anos e, em alguns casos, décadas. Contudo, é importante destacar que, com relação à participação social, estas políticas se diferenciam significativamente. Num primeiro olhar, há diferenças marcantes quanto às suas dinâmicas de constituição, em particular, no que concerne aos atores que se fizeram mais presentes nas suas discussões e, principalmente, nas formas de participação da sociedade civil organizada. Em algum grau, as discussões, as pressões e a participação prévia à formulação da política acabam por influenciar a forma como a mesma é pensada e implementada, o que pode significar uma maior aderência e adaptabilidade à realidade e aos seus públicos beneficiários e, não raro, uma maior flexibilidade em seus instrumentos.

Por exemplo, concebido como uma política anticíclica voltada principalmente para dinamizar o segmento da construção civil, aliando esse objetivo à ampliação da moradia, o PMCMV contou no momento de sua formulação e gestação com uma menor participação da sociedade civil organizada, ainda que o movimento pelo direito à habitação e à cidade fosse bastante atuante e forte no cenário político. Com uma ênfase importante na moradia urbana e sendo objeto de muitos interesses do setor da construção civil, o programa passou a ter, somente na última década, uma preocupação específica com a moradia rural e com o atendimento das especificidades dessas áreas e dos segmentos que ali habitam. Enquanto a política de habitação urbana já era objeto de ação do Estado desde a década de 1960, a habitação rural somente entrou na agenda pública nacional em 2003, com a criação do Programa de Habitação Rural e, então em 2009, com o PNHR no PMCMV. Também é importante destacar que apenas em 2011 foi criada na Caixa Econômica Federal a Superintendência Nacional de Habitação Rural. O crescimento do rural na política e a criação de instâncias e instrumentos específicos para lidar com essa realidade podem ser atribuídos às reivindicações das organizações da agricultura familiar, em particular do movimento sindical dos trabalhadores rurais, realizadas desde a década de 1990. E, hoje podemos afirmar que a presença dos movimentos e organizações sociais e sindicais do campo nas discussões recentes da política tem possibilitado uma rápida dinâmica de adaptação e flexibilização da política pública às características do meio rural e dos grupos que nele habitam (modelo das casas, forma de construção, valores diferenciados etc.).

No que concerne à internet, desde 2003 a sociedade brasileira dispunha de ações governamentais visando à popularização da internet. Seis anos depois (em 2009) a população rural passou também a ser beneficiária de uma política específica (o Programa Nacional de Telecomunicações Rurais) que visava o rompimento com as limitações de infraestrutura de comunicação, frequentemente observadas nas áreas rurais, como a baixa cobertura de telefonia e de internet nas residências e principalmente nas escolas rurais. O PNBL, por envolver uma “pesada” discussão técnica e de infraestrutura de telecomunicações (cabos, satélites, frequências etc.), acaba envolvendo mais os segmentos ligados à academia em seus debates, muito embora este segmento tenha reivindicado a retomada de espaços de participação e de discussão quanto ao modelo e tecnologia a serem adotados. Já nos últimos anos, frente às diferentes realidades do campo brasileiro, temos observado um crescimento das demandas e das discussões sobre o acesso à internet e à rede ampliada de telecomunicação, de diferentes segmentos do campo, cada qual movido por preocupações que lhes são próprias: o segmento do agronegócio tem apresentado demandas relacionadas com os processos produtivos (altamente tecnológicos) e relações com o mercado, e os segmentos da agricultura familiar, de povos e comunidades tradicionais (no qual se destacam os jovens) têm se mobilizado principalmente pela importância da internet e das telecomunicações no acesso às políticas públicas, na ampliação da qualidade de vida, no afastamento da ideia de um rural “atrasado” e na possibilidade de permanência da população rural no campo com conforto. A participação desses atores na construção e na implementação do PNBL, entretanto, e em particular no caso da agricultura familiar, não parece muito expressiva até então.

Representantes da sociedade civil vinculados ao tema da SAN vinham demandando articulações entre a alimentação escolar e a agricultura familiar desde a década de 1990, sendo que esta ocorreu apenas em 2009 e somente em 2012 foi criada uma estrutura no FNDE para tratar especificadamente das compras da agricultura familiar. Até então o mercado institucional da alimentação escolar era de “livre concorrência”, sendo todos os

interessados na comercialização de seus produtos submetidos à Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública (nº. 8.666/1993), que dificultava a participação dos agricultores familiares dadas as suas limitações para competir com outros padrões de escalas e custos de produção. Cabe considerar também que, concebida como universal, apenas em 2003 a alimentação escolar passou a fornecer um tratamento diferenciado para grupos sociais específicos do meio rural, como indígenas e quilombolas, oferecendo um valor *per capita* mais elevado e por mais dias letivos *vis-à-vis* outros grupos sociais. Ainda que persistam dificuldades em sua operacionalização, o PNAE é um exemplo de como a forte presença das organizações representativas da agricultura familiar e de outros segmentos relacionados com a produção de alimentos, nutrição e educação, dota a política de uma maior flexibilidade para lidar com problemas que são próprios do meio rural e das organizações sociais e sindicais atuantes no campo. Para além de uma política social, o PNAE ganha contorno de política agrícola e política de desenvolvimento rural, na medida em que estimula a produção da agricultura familiar e promove outra relação com o meio ambiente e com o território, chamando a atenção também à questão ambiental e cultural.

Comparativamente aos demais programas, o Pronatec nos parece ser aquele que contou, desde a sua formulação até o momento atual, com a menor participação e aderência das organizações e movimentos sociais e sindicais atuantes na temática da educação do campo. Estes ainda olham para o programa com certa desconfiança com relação aos seus objetivos e potenciais benefícios. O Pronatec foi criado em 2011 e, no ano seguinte, foi institucionalizado o Pronatec Campo que passou a constar no Pronacampo. Na tentativa de considerar o acúmulo de anos de reflexões e luta pela educação do campo como um direito social, o programa acabou incorporando o meio rural de forma segmentada e periférica, o que tem se refletido na sua implementação, que está bastante concentrada num único ator social para executar esta política pública, o Senar. Necessitaremos de alguns anos ainda para vermos como (e em que medida) as organizações sociais e sindicais que fortalecem o movimento da educação do campo se apropriarão dos instrumentos providos pelo programa e de potenciais sinergias que podem ser exploradas (com outras políticas públicas, principalmente de educação do campo) com o objetivo de garantir o direito à educação no meio rural. Um possível caminho nessa direção poderá ser avançar na reflexão de como as bolsas e o financiamento proporcionados pelo Pronatec podem vir a reforçar experiências como as casas familiares rurais, as escolas itinerantes e o próprio Pronera etc. Adicionalmente, ainda é necessária uma discussão de como a educação profissional pode contribuir com o desenvolvimento rural e com os projetos produtivos ou não de um dado grupo social ou família. Um interessante sinal nessa direção, tem sido a aproximação do Pronatec das instâncias participativas da política territorial (Pronat e Territórios da Cidadania), como dos colegiados territoriais, da rede estadual dos colegiados territoriais e de outras arenas de participação social como o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável e do Fórum Estadual de Educação do Campo. Como sabemos, contudo, a participação social não se dá por meio de um processo linear e incremental, sendo, ao contrário, um processo bastante fragmentado de avanços e retrocessos, e envolvendo uma importante dimensão de aprendizado.

O Pronaf resultou (dentre outros elementos) de uma intensa mobilização social de representantes de movimento sociais e sindicais da agricultura familiar para a criação de uma política específica de apoio à “pequena produção”. Essa política tornou-se, de certo modo, o principal instrumento legitimador das demais políticas voltadas à categoria social, na medida em que o instrumento criado para que as famílias tivessem acesso a

esta política pública, a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), acabou se tornando também instrumento de acesso dessas famílias a mais doze políticas voltadas à agricultura familiar.

Envolvendo um elevado grau de conflito, a política de criação de assentamentos de reforma agrária é outra política criada especificamente para o meio rural que, por pressão e conflito intenso dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil, vem tendo seu escopo ampliado de maneira a melhorar a qualidade e a sustentabilidade dos assentamentos rurais. Se na sua origem a principal discussão era a distribuição de terra pela criação de assentamentos, cada vez mais a política de criação de assentamentos tem se ampliado, ao menos no que informam seus documentos oficiais, de modo a permitir a sua articulação com outras políticas de apoio à produção e à comercialização, de auxílio à instalação da família, de fomento a projetos culturais, de reforma da moradia, de preservação ambiental etc. Adicionalmente, nos últimos anos, a política de criação de assentamentos de reforma agrária tem procurado direcionar e compatibilizar suas ações com as características dos assentamentos e da região em questão, tendo definido três principais rotas de intervenção: a voltada para o combate à pobreza; aquela que busca a consolidação da produção; e aquela que tem como principal preocupação a questão ambiental. Estas questões, no limite, levariam à viabilização e ao fomento da implantação de um novo modelo produtivo e de vida no meio rural que teria na criação e fortalecimento dos assentamentos um instrumento importante. As organizações sociais e sindicais e os movimentos sociais ligados ao meio rural e à reivindicação da reforma agrária, contudo, têm mantido um posicionamento bastante desconfiado e resistente às ações do governo federal no campo da reforma agrária que, conforme pudemos apurar, tem estado muito aquém do esperado. Ainda que as ocupações de terra estejam menos comuns desde o início do primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, nos últimos anos o diálogo dos movimentos e organizações sociais e sindicais com o governo federal também não tem ocorrido a contento dessa sociedade civil (Albuquerque, 2014).

A análise implementada ao longo do trabalho nos indica que o tratamento dado às áreas rurais pelas políticas universais, procurando atender às suas especificidades e ampliando o acesso aos seus benefícios, é recente. Embora estas políticas públicas não conferissem nenhum tratamento privilegiado à população urbana em detrimento da população rural, alguns elementos favoreciam (e, em grande medida, continuam favorecendo) a concentração das políticas públicas nas áreas urbanas, como: a maior parte da população brasileira situa-se nas áreas urbanas, e estas áreas dispõem de maior infraestrutura e acesso à informação, o que potencializa o acesso às políticas públicas. Neste sentido, embora existam muitas limitações e desafios para o acesso da população rural às políticas públicas e destas conseguirem atender à diversidade da ruralidade brasileira – como será discutido a seguir –, é importante destacar este esforço recente de diferenciação das políticas universais no sentido de atender às particularidades das populações rurais e de ampliar o acesso nestas áreas.

Das quatro políticas direcionadas para a agricultura familiar, três (Pronaf, PNAE e PMCMV) exigem uma “senha de acesso” manifesta na DAP. Dada a importância deste instrumento nas políticas públicas para a agricultura familiar e as possíveis limitações que pode apresentar no sentido de contemplar a diversidade da categoria social, algumas considerações, em particular, merecem ser destacadas.

A DAP é um recurso institucional reivindicado e criado pelas organizações da agricultura familiar para se

diferenciam de outras categorias sociais, garantindo exclusividade e tratamento diferenciado em relação às políticas públicas (Santos, 2011). Este mecanismo foi criado em 1997, estabelecendo-se como um “certificado” de adequação dos agricultores aos critérios de enquadramento na categoria política “agricultor familiar”. Para acessar este documento, os agricultores familiares devem atender aos critérios definidos pelo Pronaf, sendo igualmente beneficiários: a) pescadores artesanais que se dediquem à pesca artesanal, com fins comerciais, explorando a atividade como autônomos, com meios de produção próprios ou em regime de parceria com outros pescadores igualmente artesanais; b) aquicultores que se dediquem ao cultivo de organismos que tenham na água seu normal ou mais frequente meio de vida e que explorem área não superior a 2 (dois) hectares de lâmina d’água ou ocupem até 500 m<sup>3</sup> (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanque-rede; c) silvicultores que cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes; d) extrativistas, integrantes de comunidades quilombolas rurais, povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais, desde que atendidos os critérios de acesso ao Pronaf. Também podem solicitar DAP as formas associativas da agricultura familiar organizadas em pessoas jurídicas, sendo neste caso conferida DAP Jurídica. Criada inicialmente como instrumento de “porta de entrada” ao Pronaf, atualmente a DAP serve de parâmetro para o acesso a várias políticas direcionadas à agricultura familiar (Brasil, MDA, 2014)<sup>66</sup>. Como mencionado, três políticas públicas analisadas neste documento exigem a DAP como “senha” de acesso aos programas.

Se a DAP constitui-se em um instrumento que garante acesso exclusivo às políticas públicas pela agricultura familiar, também é importante mencionar algumas dificuldades que certos grupos sociais enfrentam para adquirir este documento. De modo geral, as limitações estão relacionadas ao desconhecimento da exigência legal; à distância física e social das entidades cadastradas; à falta de documentações pessoais; à cobrança indevida para a emissão do documento; às dificuldades de adequação das exigências à diversidade de modos de vida, formas de organização social da agricultura familiar e relacionamentos com a terra; à falta de infraestruturas (recursos humanos e internet) e de capacitações das entidades responsáveis pela emissão da declaração etc. (Brumer e Spavenello, 2012; Prado, 2012). Trata-se, deste modo, de um instrumento que, ao mesmo tempo em que orienta e possibilita o acesso dos agricultores familiares às políticas públicas, constrange e limita a participação de parte deles, contribuindo para as dificuldades das ações do Estado contemplarem a diversidade social e econômica da categoria social (Grisa e Flexor, 2012).

Para aprofundar esta discussão, citam-se alguns casos que ilustram dificuldades de acesso à DAP, o que, por conseguinte, compromete o atendimento à diversidade da agricultura familiar e às dinâmicas da ruralidade brasileira contemporânea:

a) reconhecimento da agricultura urbana e periurbana: o acesso às políticas diferenciadas de desenvolvimento rural por este público tem como primeira barreira institucional o reconhecimento da realização de atividades agrícolas em áreas consideradas urbanas, o que está relacionado com as características dos planos diretores (que exaltam, em sua grande maioria, projetos de desenvolvimento às áreas consideradas urbanas ou expansão urbana) e com as pressões decorrentes da especulação imobiliária. Outro elemento importante

<sup>66</sup> São exemplos de políticas que demandam a DAP: Pronaf, PAA, PNAE, PNHR, PNPB, Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar (PGPAF), Garantia Safra, Selo de Identificação da Participação da Agricultura Familiar (SIPAF) e Selo Quilombos do Brasil.

para as dificuldades de agricultores urbanos e periurbanos acessarem a DAP refere-se à natureza pluriativa de muitos estabelecimentos, onde estratégias de reprodução não agrícolas e modos de vida urbanos relacionam-se estreitamente com atividades econômicas tipicamente rurais. Estes e outros elementos (como, em alguns casos, a dificuldade de documentos comprobatórios da titularidade da terra) limitam o acesso de agricultores urbanos e periurbanos às políticas públicas para a agricultura, sendo ainda muito recente e incipiente o fornecimento de DAPs para este grupo social (Prado, 2012). No atual Manual do Agente Emissor de Declaração de Aptidão ao Pronaf (Brasil, MDA, 2014), afirma-se que a “DAP passou a recepcionar a Agricultura Familiar localizada em área urbana”, embora as especificidades desta situação não se apresentem claras no documento;

b) as mulheres rurais e a DAP: além de dificuldades recorrentes a diversos grupos sociais – como ausência de documentação civil, analfabetismo, dificuldades de acesso às sedes dos municípios onde geralmente encontram-se as agências mediadoras emissoras da DAP, realização de atividades não agrícolas por membros da família extrapolando o limite definido no MCR, e falta de capacitação técnica dos profissionais que realizam a emissão do documento para considerar as especificidades de certos grupos sociais (Brumer e Spavenello, 2012; Cintrão e Siliprandi, 2011; Siliprandi e Cintrão, 2011) –, cabe destacar que até a safra 2004/2005 o formulário da DAP solicitava a “identificação do(a) Agricultor(a) Familiar”, onde na quase totalidade dos casos constava o nome do marido. Após esta data, a DAP passou a incluir obrigatoriamente o nome do casal, bem como o MDA estabeleceu acordos com os bancos para promover o acesso às mulheres via difusão de informações, materiais de divulgação, atividades de capacitação, uniformização dos procedimentos, criação de espaços de participação e controle social (Cintrão e Siliprandi, 2011). Outra limitação diz respeito à titulação da posse da terra. De acordo com pesquisa de Siliprandi e Cintrão (2011), há uma interpretação corrente de que a DAP precisa estar no mesmo nome de quem tem a documentação da terra, que, de uma forma geral, está no nome do homem. Segundo as autoras, “é considerado “cultural” que os documentos e contratos de terra continuem apenas em nome dos maridos”, o que gera dificuldades no acesso às políticas públicas. Embora as mudanças institucionais já ocorridas na DAP no sentido de incorporar o acesso das mulheres, certas dificuldades persistem como aquelas citadas acima. Nas propostas priorizadas para o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário aprovadas na 2ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (2013), onde foram destacadas várias ações para a promoção da autonomia das mulheres rurais, algumas medidas em relação à DAP foram citadas, como: ampliar o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDRT) visando igualmente intensificar as emissões de DAP para as mulheres trabalhadoras rurais; e “alterações das normativas que possibilitem o acesso à DAP da mulher separada que deu entrada ao processo de divórcio” (Brasil, CONDRAF, 2013: 07);

c) as políticas públicas para quilombolas e a DAP: segundo informação governamental (Brasil, MDA, 2013c), em 2013 existiam mais de 200 mil famílias quilombolas no país. No entanto, apenas cerca de 37 mil apresentavam DAP, sendo este documento fundamental para o acesso a várias iniciativas presentes no Programa Brasil Quilombola, como o PNAE, o PAA, o Selo Quilombos do Brasil e a ATER. As dificuldades de acesso estão relacionadas à necessidade de reconhecimento e de prévia certificação das comunidades quilombolas pela Fundação Cultural Palmares – e, neste sentido, é importante ressaltar que o próprio reconhecimento das comunidades enquanto comunidade quilombolas é recente, tendo como marco a Constituição de

1988 e a construção de políticas específicas a partir de 2003<sup>67</sup> –, às distâncias físicas e sociais das comunidades quilombolas em relação às organizações mediadoras que emitem a DAP<sup>68</sup>, à falta de documentação pessoal, à falta de infraestrutura e de informações/comunicação, dentre outros. Diante destas dificuldades, uma das proposições aprovadas na IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2011) foi a “aceitação de outras provas documentais que reconheçam os povos indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais, em substituição a exigência da declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), de modo que a certificação da Fundação Palmares e da Fundação Nacional do Índio (Funai), dentre outros documentos similares, possam cumprir o papel dessa declaração.” (Brasil, CONSEA, 2011: 42);

d) O reconhecimento do rural não exclusivamente agrícola: também cabe uma reflexão se a DAP, elaborada a partir dos critérios do Pronaf, se ajusta às exigências das treze políticas públicas direcionadas à agricultura familiar que hoje demandam este documento em exigência. Destaca-se, inclusive, que algumas destas políticas atuam em outras dimensões (que não produtivas), como o PNHR (Brasil, MDA, 2014). Diante dessa constatação nos questionamos se haveria necessidade do PNHR exigir que, no mínimo 50%, da renda bruta familiar seja originária da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento? Compreendendo o rural como um modo de vida (Wanderley, 2009) e entendendo que viabilizar habitações adequadas, principalmente às populações mais carentes, é essencial para ampliar a qualidade de vida dos requerentes, haveria necessidade de continuar com a exigência deste critério? Por exemplo, um casal aposentado que, dadas as suas condições não conseguem mais viabilizar estratégias de reprodução agrícolas, não poderiam acessar a habitação rural justamente para viabilizar sua permanência no rural com conforto e em segurança? Haveria necessidade de programas de comercialização (PAA e PNAE) e o Programa Garantia Safra exigirem o mínimo de 50% da renda bruta familiar originária da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento? Isso se torna mais intrigante se considerarmos que o PAA e o Programa Garantia Safra procuram interagir com segmentos em extrema vulnerabilidade social, os quais não raro adotam a estratégia de vender sua força de trabalho de modo a garantir a reprodução social das unidades familiares. Qual a necessidade de exigir a DAP para o Selo Quilombos do Brasil se o modo de vida do agricultor já foi reconhecido e certificado como pertencente a uma comunidade quilombola pela Fundação Cultural Palmares? Estas são algumas questões que aparecem com frequência em espaços públicos de discussão, monitoramento e construção das políticas públicas, como as conferências nacionais. Por exemplo, na IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2011) foi proposto, no que concerne à DAP, a “exclusão da renda não agrícola de pessoas de famílias de agricultores, pescadores artesanais, marisqueiros e acampados da reforma agrária, até um determinado limite a ser estabelecido em conjunto com representantes da sociedade civil, para inclusão desses em tempo parcial (trabalhadores pluriativos)” (Brasil, 2011: 33).

Mencionadas estas dificuldades, também é importante destacar um conjunto de modificações e ações que já foram realizadas visando ajustar este mecanismo à diversidade da agricultura familiar. Citamos a cria-

**67** De acordo com documento governamental, até 2002 o Governo Federal havia identificado 473 quilombos e em 2013 a Fundação Cultural Palmares contava com 2.008 comunidades quilombolas certificadas.

**68** Segundo Melo (2010), a Fundação Cultural Palmares seria a principal organização responsável pela emissão das DAPs nas comunidades quilombolas. No entanto, esta organização não estaria cumprindo suas atribuições. Conforme a autora, as empresas, institutos e outras organizações estaduais de assistência técnica e extensão rural também poderiam fornecer a DAP, contudo estas ações não são recorrentes. A autora cita a importância do INCRA também passar a fornecer o referido documento, o que foi possibilitado com a Portaria nº. 90/2013 do MDA.



ção da Declaração de Aptidão Indígena (DAP-I) (Brasil, MDA, 2012); a ampliação e diversificação das entidades cadastradas para emissão da DAP (Fundação Cultural Palmares, INCRA, FUNAI, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade etc.), o que favorece um tratamento diferenciado das particularidades de grupos específicos, como indígenas, quilombolas, pescadores artesanais e extrativistas; o reconhecimento da agricultura familiar realizada em áreas urbanas (Brasil, MDA, 2014); a dupla titularidade da DAP (marido e esposa) (Brasil, MDA, 2014); e a realização de mutirões visando a ampliação do acesso à DAP, principalmente para segmentos específicos da agricultura familiar, como quilombolas e indígenas. O desafio consiste em publicizar estas mudanças normativas, estabelecer um processo constante de aperfeiçoamento das mesmas, capacitar as entidades cadastradas e colocar em prática (execução) estas alterações institucionais.

É importante também levantar algumas considerações neste documento sobre a DAP Jurídica e as características do rural que vêm sendo progressivamente incorporados, na mesma. Conforme documento governamental, a DAP jurídica é “a DAP utilizada para identificar e qualificar as formas associativas das unidades familiares de produção rural organizadas em pessoas jurídicas” (Brasil, MDA, 2014: 14). Nos anos iniciais deste instrumento, exigia-se que a pessoa jurídica fosse formada exclusivamente por agricultores familiares. No entanto, rompendo com concepções que presumiam a endogenia da categoria – ou quiçá o “isolamento social” da mesma – e explicitadas as frequentes interações destes com outros grupos sociais da sociedade envolvente, as regras da DAP jurídica foram flexibilizadas. O percentual caiu de 100% para 90%, posteriormente 70% e atualmente situa-se em 60% como limite mínimo de participação de agricultores familiares possuidores de DAP física. Partindo desta regra básica geral, as diferentes políticas públicas estabelecem regras complementares, como, por exemplo, o PAA e o PNAE que estabelecem que toda a produção adquirida via programas deve ser oriunda de agricultores familiares; e o Pronaf Agroindústria exige que 55% da produção beneficiada, processada ou comercializada seja oriunda de cooperados ou associados “dapianos” e cujo projeto de financiamento comprove esses mesmos percentuais quanto ao número de participantes e à produção a ser beneficiada, processada ou comercializada – outrora este percentual era de 70%, bem como eram estabelecidos limites de recursos bem inferiores aos disponibilizados atualmente (Brasil, BCB, 2013). Se estas regras reconhecem que a agricultura familiar interage com a sociedade envolvente e que esta pode colaborar no acesso a bens e ativos e na construção de novos mercados para a categoria social (como o PNAE), também é importante refletir se, por outro lado, estas regras não fortalecem grandes cooperativas de produtores que, devido às suas dinâmicas organizacionais e produtivas, nem sempre valorizam o modo e a dinâmica de vida da agricultura familiar e seguem os princípios do cooperativismo democrático e participativo.

### **3.2 O(s) rural(is) que é contemplado nas políticas públicas**

Procuraremos avançar nesse tópico na análise das principais interfaces que as políticas públicas selecionadas mantêm com o meio rural e que determinam suas potencialidades e limitações para contemplar a diversidade do rural contemporâneo e a multiplicidade de grupos sociais que, por meio das relações que estabelecem (de diferentes naturezas) entre si nas suas interações cotidianas, dão “forma, cor e sabor” ao meio rural.

Partimos do entendimento de que as políticas públicas são, antes de tudo, fenômenos sociais e políticos, ou seja, intervenções que são pensadas e levadas a cabo por uma autoridade investida de poder público

e legitimada num dado campo, normalmente governamental, com o objetivo de arbitrar sobre um domínio específico da sociedade ou de um território (Thoenig, 2006: 328). Romano (2009: 13) destaca que as políticas públicas podem ser compreendidas como ações ou propostas promovidas principalmente por governos, de regulação dos múltiplos problemas e contradições que afrontam as sociedades contemporâneas. Nesse jogo político, as autoridades governamentais desempenham um papel central, mas não agem sozinhas, dependendo e sofrendo pressões de outros atores que possuem lógicas, interesses e prioridades próprios. As ações desses atores, normalmente da sociedade civil organizada, quando não são parte constituinte das negociações em torno das políticas públicas, perturbam e influenciam de forma direta e indireta o curso das negociações. Incluem-se aqui a academia, associações de produtores, especialistas, organizações sindicais e sociais, movimentos sociais, associações entre outros. Podem ser incluídos nesse grupo a mídia e os jornalistas, bem como a opinião pública (Kingdon, 2003: 45-69). Thoenig (2006: 334) destaca que esse ponto é crucial nas sociedades contemporâneas, onde a resolução de problemas depende da intervenção e interação, em distintas escalas, de atores governamentais e atores não governamentais. Pode haver ou não, na política, espaços específicos nas políticas para essas concertações como as conferências, os conselhos, os comitês e os fóruns. As políticas públicas, portanto, não são nem completamente racionais e nem fruto de uma conjuntura específica, mas refletem acordos, rotinas e compromissos estabelecidos entre um universo ampliado de atores relacionados com aquela determinada temática sobre a qual a política atua.

Ao serem implementadas, as políticas públicas provocam três impactos principais: elas transmitem e comunicam conteúdos, se traduzem e geram benefícios, e produzem efeitos (positivos e/ou negativos) para determinados grupos sociais e territórios (Thoenig, 2006: 328). Por isso, são objeto de disputas e implicam, não raro, processos de cooperação e conflito pelo poder de decidir sobre a alocação pública de recursos e de oportunidades e de definir categorias e formas de ação, que colocam grupos sociais que possuem interesses e preferências diferentes em campos opostos e que, ao mesmo tempo, dependendo da conjuntura, são capazes de unir-se a outros em alianças (Romano, 2009). Ao serem colocadas em prática, essas políticas públicas possuem o poder de impor ou reforçar novos recortes da realidade, criando categorias normativas que permitem a realização de novas modalidades de intervenção do Estado sobre a sociedade e/ou a afirmação (ou reafirmação) de direitos (Palmeira e Leite, 1998: 10). Em cada uma dessas ações, as políticas públicas acabam por segmentar os públicos: incluem determinados segmentos e automaticamente excluem outros. Elas atingem e atendem certos segmentos sociais, e estabelecem uma causalidade entre problema, ações e resultados, definindo com isso os limites e as soluções válidas numa determinada conjuntura.

Será a partir dessa perspectiva que construiremos nossa análise de modo a perceber as interfaces entre as políticas públicas selecionadas e o(s) rural(is) que prioriza(m) quando estão em ação. Procuraremos olhar para duas questões principais. Primeiramente identificaremos os principais atores que cada política pública envolveu em diferentes períodos, o grau de conflito estabelecido entre eles, e como essas políticas foram sendo modificadas, de modo a incluir ou não outros segmentos. O entendimento, grosso modo, de como se deu esse processo de definição dos instrumentos da política pública (dos recortes e do poder de enunciação que possui) nos ajudou a perceber as visões de rural que têm distintos atores e que acabam reforçadas (ou rechaçadas) pela respectiva política pública. E, em estreita relação com a anterior, tendo em vista que o meio rural é um

recorte espacial (Veiga, 2002) e não setorial, buscamos apontar nos principais instrumentos mobilizados pelas distintas políticas públicas, as diferentes dimensões do rural (ambiental, cultural, educacional, produtiva etc.) que são priorizadas e fomentadas.

De um marco institucional que acabava por favorecer, pelos mecanismos que estabelecia (licitações e concorrência “pura”), médios e grandes atacadistas e produtores mais capitalizados com uma melhor estrutura produtiva, ao longo do tempo a política de alimentação escolar foi sendo modificada de modo a associar esse mercado institucional a uma parcela importante da população rural (agricultores familiares). Cabe mencionar que essa aproximação da alimentação escolar com a produção local teve uma primeira etapa ainda nos anos 1990 com o processo de municipalização (ainda que de forma incompleta e fragmentada), sendo aprofundada com a mudança na legislação em 2009, permanecendo ainda desafios para a sua efetivação no momento atual. Também de forma gradual algumas medidas implementadas ao longo do tempo possibilitaram uma maior sensibilidade da política na “ponta do consumo”, refletida numa maior ênfase na compra e na inclusão na alimentação escolar de produtos regionais (do ponto de vista da sazonalidade e cultural) e no tratamento diferenciado dado a escolas em áreas indígenas e quilombolas. Por se tratar de uma política de apoio à comercialização da agricultura familiar, via mercados institucionais, o PNAE acaba por representar uma maior oportunidade para aqueles segmentos da agricultura familiar que, normalmente, possuem, uma melhor estrutura produtiva e capacidade organizativa.

No plano conceitual e, portanto, relacionado com as dimensões do rural que são visibilizadas e/ou fomentadas, notamos uma trajetória interessante do PNAE que, ao longo de sua formação e negociação de seus termos, foi se aproximando do rural. De um modo geral, as preocupações iniciais das políticas de alimentação escolar eram relacionadas simplesmente à dimensão produtiva, concentrando sua preocupação nos preços e capacidade de entrega em diferentes áreas do território nacional. Ao longo do tempo, o PNAE foi incorporando novas preocupações e, com isso, estabelecendo instrumentos capazes de estimular outras dimensões do rural que não se resumiam à produção a baixo custo. As principais dimensões que passaram a ser priorizadas na política são: social, ou seja, ao reservar uma parcela de mercados institucionais para a agricultura familiar, o PNAE possibilitou a criação de alternativas de comercialização dos produtos da agricultura familiar, o que pode ter impactos na redução da tendência de esvaziamento e envelhecimento do campo; a segunda dimensão é a ambiental, na medida em que promove produções em menores escalas, diversificadas e agroecológicas, favorecendo um outro modelo de agricultura; dimensão cultural, que valoriza os produtos locais e regionais, os modos de produzir e preparar os alimentos, as receitas, o saber fazer etc.

A política de criação de assentamentos da reforma agrária tem sido recolocada ao longo do tempo na agenda política do país por diferentes movimentos sociais, organizações da sociedade civil, sindicatos de trabalhadores rurais e organizações sociais, tendo em vista a permanência, ao longo do tempo, dos elevados indicadores de concentração da terra no Brasil. Com o golpe militar e ainda sob influência do debate dos anos anteriores, o governo militar lançou uma legislação que mantinha um caráter, no mínimo, ambíguo. Isto é, no mesmo período foram institucionalizados o Estatuto da Terra e uma política de incentivo à modernização da agricultura (que foi levada a cabo) que, em muitos aspectos, representou um limite à primeira. Já no final dos anos 1970 observou-se um fortalecimento dos movimentos sociais, com destaque para a CONTAG e, mais a

frente, o MST. Na década de 1980 e 1990, quando a agenda política do país voltava-se para o processo de democratização, o governo reagiu, numa primeira fase, com a realização de intervenções emergenciais e pontuais (movidas pelas ocupações) e, numa segunda fase, com a criminalização progressiva dos movimentos sociais e sindicais do campo, em particular, contra as ocupações de terra. Foi um período de intensa perseguição aos movimentos que não raro acabavam em processos judiciais. Nos anos 2000 e o início do governo do PT ampliaram-se as esperanças das organizações sociais e sindicais do campo de realização da reforma agrária, bem como do espaço de diálogo com o governo. Com o lançamento do II PNRA o governo dava sinais de disposição para a retomada da reforma agrária, estimando o seu público potencial em até 50 milhões de pessoas (Brasil, 2004). Contudo, ao mesmo tempo, com o objetivo de manter alianças com os setores dominantes e garantir a governabilidade, o novo governo seguiu mantendo uma relação estável com o agronegócio que permaneceu ocupando um papel importante no equilíbrio macroeconômico. Por isso mesmo, ao longo do tempo, a quantidade de terras desapropriadas e a criação de assentamentos de reforma agrária foram bastante tímidas, os assentamentos criados acabaram se concentrando na região Norte e criados sobretudo por políticas de regularização fundiária. A concentração fundiária seguiu praticamente estável.

Ao longo dessa trajetória, a política fundiária sempre foi alvo de um intenso conflito, em algumas situações, violento, que colocava de um lado organizações sociais e sindicais, agricultores familiares, trabalhadores rurais, povos e comunidades tradicionais, entre outros e, de outro, grandes proprietários de terra, latifundiários e o agronegócio. Assim, não obstante os resultados tímidos da reforma agrária, a relação de cooperação e conflito estabelecida entre esses grupos e o Estado ao longo do tempo determinou que a política fundiária fosse se complexificando e adquirindo contornos que a tornam mais flexível e, em algum grau, mais próxima do rural contemporâneo. O primeiro aspecto diz respeito ao público da reforma agrária que atualmente, para além dos grupos sociais tradicionais incluídos em seus instrumentos (agricultores familiares, trabalhadores rurais e, em alguns casos, grupos e comunidades impactadas por grandes projetos de infraestrutura), passou a incluir uma gama de atores sociais próprios do meio rural, bem como jovens e mulheres, que reivindicam direitos e, portanto, reconhecimento. Passaram a ser considerados, ao lado dos beneficiários tradicionais da reforma agrária, os agricultores familiares, as comunidades rurais tradicionais, as populações ribeirinhas, os atingidos por barragens e outras obras de infraestrutura, ocupantes não-índios das áreas indígenas, as mulheres trabalhadoras rurais, a juventude rural e outros segmentos da população de municípios rurais que não se dedicam às atividades agrícolas. Nesse sentido, a política fundiária acompanhou um movimento mais amplo realizado pelo governo Lula, e destacado por autores como Delgado *et al.* (2010), de reconhecimento da diversidade social do meio rural. Para esses autores, uma atitude fundamental do novo governo, ao longo dos seus mandatos, foi o reconhecimento e a inclusão como sujeitos de direitos de um leque diversificado de atores sociais do mundo rural brasileiro.

Um segundo aspecto está relacionado com a garantia de uma maior flexibilidade, de modo a permitir uma maior articulação dos projetos de assentamentos com o seu entorno e, portanto, com as especificidades regionais. Nessa direção, no II PNRA, o governo introduziu na política de criação de assentamentos da reforma agrária a perspectiva territorial, procurando concentrar seus esforços em áreas reformadas. Além de dar escala aos seus resultados, o objetivo foi também permitir que os assentamentos fossem pensados de maneira integrada ao

seu entorno e mais sensíveis à diversidade regional. Nos tempos recentes, a política de criação de assentamentos rurais sofreu outra modificação nos seus propósitos: no lugar de criar novos assentamentos, a preocupação passou a ser consolidar e fortalecer assentamentos mais antigos e adequá-los, em parte ao seu entorno imediato de maneira a garantir a sua viabilidade e sustentabilidade. Com a diversificação dos tipos de assentamentos e a consolidação das três rotas de ações, espera-se que a política fundiária seja capaz de se adequar melhor às diferentes características das pelas áreas rurais.

Assim, ao longo dos anos, a política de criação dos assentamentos da reforma agrária teve, por um lado, seu escopo ampliado de forma a contemplar diferenciados segmentos sociais do campo. Por outro lado, a mesma tem caminhado para concentrar suas ações nos assentamentos rurais com o objetivo de fortalecê-los, o que pode determinar uma redução da sua capacidade de transformação do meio rural. A mudança dos últimos anos da estratégia de criação de novos assentamentos para a consolidação daqueles já criados, pode limitar, em parte, sua capacidade de moldar e transformar os territórios rurais, fomentando processos de desenvolvimento regional a partir dos assentamentos ou das áreas reformadas. Ao concentrar suas ações somente em áreas nas quais os assentamentos já existiam (e, portanto, em parte, abrindo mão do objetivo de transformação da estrutura fundiária), as ações públicas acabam por induzir uma redução do escopo da política fundiária o que afeta, em parte, sua força na correção das desigualdades sociais e espaciais que são características do país e na criação de novos caminhos para essas áreas no desenvolvimento nacional. Enquanto isso, os conflitos pela terra, que envolvem a disputa por territórios e entre diferentes modelos de desenvolvimento para o campo (Fernandes, 2012; Daluta, 2013) seguem aguçados e envolvendo variados segmentos do rural (nos últimos anos isso tem sido recorrente, principalmente, com indígenas). Os segmentos dos grandes proprietários de terra e, em particular, o agronegócio, por sua vez, seguem com elevado poder político e econômico e têm em sua expansão territorial, o apoio do poder público, garantido pelo papel importante que desempenham no alcance do equilíbrio macroeconômico do país.

Uma particularidade distingue o Pronaf dentre as demais políticas analisadas na pesquisa. Ao mesmo tempo em que ele surge favorecido pela abertura de uma janela de oportunidades criada pela convergência de múltiplos fatores que valorizaram e deram visibilidade à agricultura familiar nas políticas públicas, ele determinou a criação de uma outra janela de oportunidades para a agricultura familiar. Por ser a primeira política pública a reconhecer a categoria da agricultura familiar, o Pronaf favoreceu a criação e o fortalecimento de outras políticas voltadas especificamente para a agricultura familiar que viriam a ser criadas em seguida.

Destaca-se na trajetória do Pronaf a sua capacidade de promover recortes diferenciados da realidade e, com isso, fortalecer categorias sociais e políticas que passam a ser detentoras de direitos e a reivindicar novas políticas. A partir da instituição do Pronaf, observou-se a visibilidade de um amplo leque de grupos e segmentos sociais que habitam o campo brasileiro e que reivindicam seus direitos frente ao Estado. Adicionalmente, o Pronaf contribuiu para a realização de mudanças institucionais importantes, como a criação do MDA e, mais tarde, da SAF.

Como uma política de apoio à produção, o Pronaf foi criado como um mecanismo para impulsionar os agricultores familiares que apresentavam um mínimo de condições produtivas, mas que precisavam de apoio finan-

ceiro para se integrarem aos mercados. Num primeiro momento, a política pública privilegiou os agricultores familiares mais capitalizados devido às características e às exigências seletivas próprias do mercado financeiro. Contudo, isso foi modificado com o aumento das pressões dos movimentos sociais e com a criação em 1997 do “pronaquinho”, que tinha o objetivo de contemplar, em seus instrumentos, os agricultores familiares que apresentavam mais dificuldades para acessar o Pronaf. Progressivamente o Pronaf foi se modificando, de modo a acompanhar as novas identidades que se fortaleciam no meio rural (quilombolas, comunidades de fundo de pasto, pescadores, ribeirinhos, extrativistas, indígenas etc.). Assim, num jogo bastante dinâmico, novas categorias sociais e novos recortes foram também sendo estabelecidos, com reflexos nos instrumentos mobilizados pelo Pronaf. Citamos aqui as linhas voltadas especificamente para agricultores do semiárido, agricultores agroecológicos, jovens, mulheres, turismo entre outros. Passaram a ser reconhecidos pelo Pronaf também indígenas, pescadores artesanais, quilombolas entre outros segmentos sociais que não se “identificam” necessariamente com o grupo da agricultura familiar, mas que são bastante comuns (e característicos) no meio rural brasileiro.

Nesse processo, o Pronaf vem alterando as concepções de rural e desenvolvimento rural implícitas e explícitas em seus instrumentos, que se tornam mais amplas e flexíveis de modo a integrar a diversidade de atividades e grupos sociais que conformam o rural contemporâneo. Como uma política de crédito, em sua criação, o programa foi marcado por privilegiar a dimensão produtiva do meio rural. Observou-se nesse momento, ainda no plano da produção, contudo, uma preocupação do programa com a construção de planos de desenvolvimento municipais que tinham como finalidade articular o crédito individual com uma proposta mais ampla de desenvolvimento. Essa iniciativa foi descontinuada com o fim do Pronaf Infraestrutura. Entretanto, nos últimos anos, ainda que permaneça como uma política pública de apoio a projetos produtivos, o Pronaf vem ampliando suas concepções de rural ao introduzir em sua estrutura instrumentos com preocupações ambientais, apoio às atividades não agrícolas, emancipação e empoderamento das mulheres rurais, manutenção da população no meio rural, reconhecimento da pluriatividade, entre outros. Esses novos instrumentos mobilizados pelo Pronaf, contudo, ainda que já sejam uma realidade no marco legal das políticas públicas, têm encontrado dificuldades para ser operacionalização por vários motivos. Dentre eles, a falta de habilidade e conhecimento das instituições financeiras que concedem o crédito, o desconhecimento dos potenciais beneficiários das novas linhas do programa, a falta de qualificação técnica na elaboração dos projetos produtivos (ou outros), problemas com documentação etc.

O PMCMV se insere nas ações voltadas para combater o déficit habitacional. No período de 1980 e 1990 a participação social foi fortalecida, o que, no campo habitacional, implicou o nascimento do MVLM, da UNMP, da CONAM e da CMP. Nos anos 1990, a liberalização econômica e políticas de equilíbrio macroeconômico acabaram por se refletir na descentralização das políticas habitacionais e na contenção de recursos a serem aplicados nessa pasta. Nos anos 2000, duas mudanças essenciais acabaram por determinar a abertura de uma janela de oportunidades para a formulação e a implementação do PMCMV: a chegada ao governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que representou um avanço para algumas demandas sociais, e a crise financeira e econômica de 2007, com possíveis repercussões sobre as economias em desenvolvimento. Criado inicialmente para atender sobretudo a segmentos sociais urbanos, atualmente o acesso à política foi ampliado de forma a abarcar os pescadores artesanais, extrativistas, silvicultores, aquicultores, quilombolas, piscicultores, maricultores, povos indígenas e demais comunidades tradicionais. O programa, contudo, ainda esbarra em alguns desafios

para ser ampliado no meio rural. Desde a sua origem, o PMCMV, por envolver infraestrutura, já partiu de um recorte do meio rural que o entendia a partir de uma perspectiva ampliada de espaço de vida.

Pertencendo a um campo extremamente técnico e sofisticado, o PNBL corresponde a uma política pública de extensão dos serviços de telecomunicação (telefonia e internet de banda larga) para a totalidade do território brasileiro, incluindo as áreas rurais. O programa surgiu em 2010, por uma iniciativa do governo federal, refletindo, em parte, a rapidez com que as inovações das telecomunicações impactaram as relações sociais e a importância das mesmas na vida contemporânea, valorizando a temática da inclusão digital. Muito embora ainda seja um programa muito recente, os documentos do PNBL se referem a um meio rural como espaço de vida e de trabalho, não necessariamente agrícola. Esta política tem potencial para reduzir distâncias, custos de deslocamento e comunicação, oportunizar formação profissional, e também, lazer. A demanda pelas telecomunicações para o meio rural havia suscitado a criação de um programa específico para atender a este segmento social em 2009, devido a demanda de representações do meio rural, em que destacamos setores do agronegócio e, mais recentemente, da agricultura familiar. Contudo, apenas depois do lançamento do PNBL em 2010, no âmbito do território nacional, as ações para o meio rural ganharam fôlego, mesmo que ainda hoje se caracterizem por certa timidez. Esta política, entretanto, é vista como uma política de longo prazo, dada a necessidade de cabeamento, construção de antenas, compra de satélite, consideradas ações de infraestrutura que antecedem a difusão do sinal. A diferença nas ações para as áreas rurais e urbanas, neste programa, decorre de diversas estratégias tecnológicas para atender a essas áreas, derivadas da diferença na distribuição de sinal nestas áreas, em função das distâncias, barreiras físicas e relação custo/benefício.

A educação do campo tem sido uma reivindicação antiga dos movimentos e das organizações sociais e sindicais ligadas aos trabalhadores rurais e à agricultura familiar. Contudo, os caminhos que levaram à formulação do Pronatec e, em especial, do Pronatec Campo não estiveram diretamente articulados com as reivindicações desses grupos. O braço rural do Pronatec ganhou maior peso recentemente, a partir de 2012, sendo hoje parte do Pronacampo. Além das bolsas e das políticas de financiamento, o programa incluía instrumentos de expansão rede federal e estadual de ensino técnico, a ampliação e maior utilização da E-Tec e a negociação de acordos de gratuidade com o sistema S, um dos principais ofertantes do programa. Ainda que tenha demonstrado desde o início uma preocupação com a ampliação do setor público, na prática o Pronatec (em especial na modalidade de bolsa e de financiamento) tem sido implementado majoritariamente pela iniciativa privada. Junto com o Pronatec, um aspecto que vem chamando a atenção é a ampliação acelerada da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, em particular, para o meio rural e para os territórios da cidadania.

A análise dos cursos oferecidos pelo Pronatec nos dá uma boa medida da visão do meio rural que o mesmo contempla. De acordo com seus materiais institucionais, a política é centrada no eixo tecnológico, possuindo oito áreas principais. Destas, somente duas guardam relações mais estreitas com a atividade agrícola e com a dimensão ambiental. O eixo tecnológico centrado em recursos naturais apresenta cursos que guardam uma estreita relação com a produção e com a dimensão cultural dos processos produtivos. Encontramos cursos de açacultor, de agricultor orgânico, de apicultor, de aquícultor, de dendeicultor, de avicultor, de bovinocultor de corte e de agricultor familiar entre outros, cursos que podem agregar uma boa dose das tradições

e das características locais. Eles não apresentam somente técnicas em produções agrícolas, mas avançam em alguns cursos de modo a incentivar a adoção de novas tecnologias e a agregação de valor à produção rural, como é o caso do curso de preparador de pescado, de produtor de doces e conservas, entre outros. Isso reflete, em parte, uma certa preocupação com a diversificação da produção. O eixo tecnológico de produção alimentícia, por sua vez, oferece cursos com técnicas para o manuseio de alimentos, para armazenagem e para a preparação da produção como magarefe (abate, preparação e armazenagem de carnes), de moleiro (de grãos), de produção de cachaça, beneficiamento de café, produtor de derivados de leite e de vinhos entre outros. Como no eixo anterior, esses cursos procuram incentivar a diversificação dos sistemas produtivos e a agregação de valor no meio rural, o que implica uma maior valorização, ao lado da dimensão produtiva, da dimensão cultural e, em alguns casos, de estratégias de agregação de valor por indicação de origem/geográfica ou por envolverem técnicas diferenciadas (por exemplo, por serem provenientes da agricultura familiar). No eixo tecnológico de controle e processos industriais estão os cursos de embalador e de tratorista agrícola, caracterizados por um foco na qualificação de mão de obra para trabalharem grandes empreendimentos agroindustriais, e no eixo de informação e comunicação estão cursos de operador de computador. No eixo gestão e negócios são oferecidos cursos de auxiliar administrativo e no eixo tecnológico de turismo, hospitalidade e lazer encontramos cursos de condutor ambiental local e de condutor da cultura local com ênfase explícita na dimensão cultural, social e ambiental do meio rural. Com foco nas dimensões cultural e social da ruralidade, o eixo de produção cultural e design há cursos de confecção de artigos indígenas, de biojoias, de pintura em tecido, entre outros. E por fim no eixo infraestrutura existem cursos de jardineiro e de pedreiro de alvenaria. Os cursos, assim, refletem um amplo leque de opções para a especialização e formação profissional no meio rural que, muito embora tenham uma forte dimensão produtiva, englobam também o meio rural como um espaço de vida, de cultura, de lazer. Contudo, esses cursos pouco avançam em discutir ou em ampliar as capacidades para a consolidação de infraestrutura urgentes no meio rural, dada a sua realidade hoje, como novas formas e técnicas de produção de energia (como ampliação do uso de energia solar e outros), novos instrumentos de comunicação, novas formas de aproveitamento de resíduos sólidos e de tratamento de lixo entre, outros.

O universo de cursos apresentados pelo Senar, portanto, sugere uma perspectiva de rural como espaço de vida e de produção que, embora tenha sua base nos recursos naturais e na agricultura local, não se resume à produção agrícola, valorizando em suas técnicas a cultura local e novas formas de produção. Assim, mesmo que tenha um núcleo na produção via formação, o Pronatec Campo está bastante atrelado a uma visão ampla do rural contemporâneo enquanto espaço de vida e de trabalho. Vivenciando ainda suas etapas iniciais, avança em áreas até então pouco exploradas no campo da formação no meio rural, e isso pode ser visto como bastante positivo.

Contudo, é importante ressaltar a importância de a formação profissional estar atrelada às demais dinâmicas econômicas, sociais e, principalmente, políticas, daquela determinada região. Caso isso não aconteça, corre-se o risco de formar pessoas que não são absorvidas ou que são pouco aproveitadas pela economia local, o que pode determinar um desperdício de recursos e de energia. Destacam-se, neste sentido, a importância e a urgência de que essa política logre uma maior articulação com as organizações sociais e sindicais locais e com instâncias participativas, bem como com as autoridades públicas, que realizam e procuram articular as iniciativas de desenvolvimento local/regional/territorial em curso naquele determinado território. Nesse sentido, os documentos institucionais do Pronatec sugerem a intenção de uma maior aproximação dessa política



com a política territorial e com os grupos e fóruns de educação do campo. Resta-nos verificar, contudo, como se dará esse processo no futuro e em que medida ele será efetivamente concretizado.

De um modo geral, das seis políticas públicas analisadas neste trabalho, quatro delas são focadas exclusivamente para o público da agricultura familiar, quais sejam: Pronaf, PNAE, política de assentamentos rurais e PMCMV. Trata-se aqui de privilegiar e do fortalecer uma ruralidade específica, que compreende um rural que produz, e que é um “rural com gente” – como destacou a I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário. Suas iniciativas, muito embora nem sempre articuladas, nos sugerem um rural diversificado, que produz a maior parte dos alimentos agrícolas brasileiros, que busca formas mais sustentáveis de produção (onde há grupos pautando a agroecologia e práticas sustentáveis), e que guarda um importante patrimônio cultural brasileiro. Além de reconhecer a importância social e econômica das áreas rurais – e, portanto, da necessidade de fortalecê-las –, estas políticas reconhecem que segmentos específicos, portadores de uma ruralidade específica, devem ser priorizados e apoiados pela ação do Estado na promoção do desenvolvimento rural.

Em seu conjunto, as seis políticas caminham no sentido do reconhecimento do meio rural enquanto um espaço de vida, de trabalho e de conservação de riquezas relacionadas com o nosso patrimônio natural e cultural. O PMCMV, o PRONATEC, a política de assentamentos e o PNBL exaltam elementos que são fundamentais para a compreensão do rural como um espaço de vida para além de um espaço de produção. O acesso à terra, a garantia de um espaço para viver e garantir a reprodução social, a valorização das habitações rurais, o incremento da qualidade de vida, o acesso a bens e ao conforto (energia elétrica, eletrodomésticos), e o acesso à informação e à comunicação são elementos basilares destas políticas citadas. Por sua vez, o Pronaf e o PNAE são políticas que visam fornecer instrumentos que potencializam as atividades econômicas, notadamente as atividades agrícolas e pecuárias, valorizando o rural principalmente como um espaço de trabalho. Em que pesem as mudanças importantes que ocorreram, o desafio consiste em que todas as dimensões do rural (modo de vida, de lazer, de inovação, de trabalho, de produção de energia etc.) sejam incorporadas no interior de cada uma das políticas e que sejam potencializadas na medida em que essas políticas são articuladas no âmbito territorial. Ou seja, ainda temos como tarefa garantir que a multidimensionalidade e a intersetorialidade que são parte constituinte da ruralidade sejam efetivamente incorporadas nas políticas públicas de promoção do desenvolvimento rural para além dos discursos e dos documentos institucionais, mas como práticas inovadoras que efetivamente garantam ao rural um lugar no desenvolvimento econômico e social do país.

### **3.3 Desafios: questões para pensar a ruralidade nas políticas públicas**

Ao longo do estudo identificamos algumas questões a serem exploradas se quisermos compreender as formas pelas quais as políticas públicas podem vir a incluir as diferentes dimensões do mundo rural. Identificamos que algumas mudanças proporcionadas pelas seis políticas públicas estudadas, na medida em que dotam de infraestrutura o mundo rural e reconhecem como categoriais sociais pertencentes ao mundo rural outros segmentos para além do agricultor familiar (quilombolas, pescadores, ribeirinhos, etc), podem permitir novas referências ao entendimento da fronteira entre o rural e urbano, implicando novos desafios para políticas públicas destinadas a atender as novas ruralidades.

Conforme o estudo de colegas desta pesquisa, que resultou na identificação e caracterização de vinte e seis tipos regionalizados de espaços rurais no Brasil, diferentes características de densidade demográfica, de biomas, de distâncias inframunicipal e acesso a serviços, de oportunidades de trabalho na agricultura e fora dela, de condições de vida, de oportunidades econômicas e indicadores demográficos muito diferenciados, interação, em diferentes níveis, para que populações acessem às políticas públicas nacionais. Ao entendermos a existência de ruralidade(s) no cenário brasileiro, possibilitamos, também, o reconhecimento de distintos tratamentos para essas diferentes realidades.

As reflexões que seguem não estão voltadas a um olhar normativo sobre as políticas públicas, mas buscam, essencialmente, refletir sobre o mundo rural, em que diferentes ruralidades exigem diferentes tratamentos para as distintas situações encontradas no âmbito de execução das políticas públicas. São percepções que surgem em torno das relações estabelecidas entre os diferentes aspectos das políticas públicas (instrumentos, gestores envolvidos, instâncias decisórias e participativas etc.) e a capacidade ou não de fomentar distintas dimensões da ruralidade, dentre aquelas múltiplas que são constitutivas do rural (produtiva, cultural, ambiental, política, social etc.). Chama atenção o fato de que, em todas as seis políticas públicas, houve, em alguma medida, a participação da sociedade civil, na forma de pressão pela estruturação da política, ou adaptação dos seus instrumentais, o que contribuiu para que essas políticas pudessem responder, mesmo que limitadamente, a distintas dimensões do rural.

Há que se ponderar que o mundo rural é afetado por mudanças presentes nas sociedades contemporâneas, por exemplo, as mudanças ocorridas na relação espaço-tempo, em que as fronteiras tornam-se mais fluídas, não representando um limite estático entre os lugares (sejam essas regiões, territórios, cidades, rural e urbano) e reduzem o tempo de deslocamento de ideias, informações, sensações, relativizando ainda mais as fronteiras entre o rural e o urbano. Este contexto, reclama de forma ainda mais veemente a superação da falta de infraestrutura no espaço rural, que incluem políticas públicas de moradia, transporte, saneamento, telecomunicações, saúde, entre outras. A garantia do direito à infraestrutura no espaço rural também exige uma ação intersetorial das políticas públicas, tendo em vista que é cada vez mais evidente a insuficiência em se tratar o mundo rural com políticas públicas voltadas, exclusivamente, para a agricultura. Muito além de políticas de diferentes setores para tratar do mundo rural, é necessário, sobretudo, que estes setores dialoguem entre si, criem mecanismos de co-participação e co-responsabilização, para alcançar o sucesso das políticas públicas, sendo estas setoriais ou intersetoriais.

Diante da ruralidade contemporânea, entendemos que a escala para pensar o desenvolvimento não se restringe ao local, ao espaço rural, ao espaço urbano, mas evidencia o território (Kageyama, 2008; Favareto, 2006; Abramovay, 2000; Delgado et al, 2013a; 2013b; Brandão, 2012; Schneider, 2006; Veiga, 2005), como o lugar da ação intersetorial de políticas públicas, de reconhecimento e valorização de aspectos culturais, garantia da sustentabilidade ambiental, espaço da reprodução social e integração de mercados etc. O fato de existir no país uma política pública que se ancora na dimensão territorial, que se propõe articular políticas públicas e atores e a ampliar as percepções em torno de diferentes contextos do rural brasileiro, já constitui um grande avanço, necessário mas não suficiente, no tratamento das múltiplas dimensões da ruralidade brasileira.

Neste sentido, gostaríamos de destacar três aspectos a serem aprofundados na sequência, e que estão relacionados às políticas públicas de infraestrutura, à intersectorialidade e à importância do território no tratamento das ruralidades.

### 3.3.1 As políticas públicas de infraestrutura

As políticas voltadas a dotar de infraestrutura o espaço rural tem um potencial importante, visto que podem contribuir para mudar as bases referenciais que tanto marcam o rural brasileiro, e que norteiam os marco-jurídicos de limite da sede dos municípios e sua área rural (Medeiros, Quintans e Zimmerman, 2013). Neste raciocínio, as políticas públicas de infraestrutura além de proporcionarem uma nova condição estrutural para o “mundo rural” forçam a reflexão sobre a compreensão das novas ruralidades. Embora qualquer política pública de infraestrutura possa servir a uma reflexão deste tipo, nada é mais impactante do que o exemplo trazido pelo PNBL, em que uma família de agricultores que vive no meio rural indicou observar seguidamente a variação do preço do leite, conversar com seu técnico-agrícola sobre o tratamento das vacas leiteiras e ainda, pagar as contas pessoais, tudo via sítios de internet. Neste exemplo, a política de infraestrutura mencionada reduz custos, aproxima pessoas fisicamente distantes, implica uma nova relação da família de agricultores com o espaço, com o lugar “rural” em que vivem. Ao mesmo tempo, ela muda a relação do rural com o urbano, na medida em que integra processos e os universos de valores próprios desses espaços. É evidente que para atender à ruralidade contemporânea, outras políticas de infraestrutura, como políticas de infraestrutura viária, por exemplo, continuam sendo fundamentais visto que os agricultores necessitam de mobilidade para comercializar, para ter acesso à saúde e ao lazer. Há ainda que reconhecer aqui que, não obstante a importância do PNBL, até o momento a política voltada para a difusão das telecomunicações no espaço rural ainda está muito incipiente.

Entendemos que existem inúmeros limitantes para a difusão das políticas de infraestrutura, visto que as grandes distâncias e a baixa densidade populacional contribuem para a pouca atratividade de investimentos públicos e privados desta natureza. A ausência de recursos, ou pouco investimento, a baixa capacidade de apresentação de vantagens competitivas para atrair investimentos privados nos distantes rincões acabam sendo fatores centrais que obstaculizam a ampliação das infraestruturas de diferentes naturezas para o espaço rural. Não podemos esquecer, contudo, que todas elas implicam direitos básicos garantidos na Constituição Federal. Nesta situação, a ideia do rural sem infraestrutura e do lugar do atraso acaba, como revelado por Medeiros, Quintans e Zimmermann (2013), em uma “profecia que se autocumpre”, de negação de direitos básicos aos habitantes do meio rural. Para as autoras, sustentadas em Robert Merton, se os indivíduos definem as situações como reais, “o rural como o lugar da produção e o lugar do atraso”, estas situações serão reais em suas consequências. Por exemplo, se o espaço rural for visto pela política pública a partir da lógica de que não tem densidade populacional, não paga o custo para fazer saneamento, este continuará a não ter infraestrutura, permanecendo a visão do atraso em comparação com as áreas urbanas. Neste sentido, a política pública de infraestrutura não pode ser determinada por uma equação simplista de relação custo versus números de beneficiários, o que exige uma resignificação da ideia do investimento público para atender à ruralidade brasileira. Entendemos que a garantia da infraestrutura oportuniza um lugar rural mais inserido nos fluxos de

entorno, o que se coaduna com reflexões que tratam do desenvolvimento territorial, em que o local está em constante diálogo com o global (Brandão, 2012; Schneider, 2006; Veiga, 2005).

No PNBL e no PMCMV identificamos grande potencial para atender as novas ruralidades, e também identificamos um esforço nesta direção. No entanto, conforme já salientado, percebemos que estas duas políticas esbarram em problemas muito superiores ao que seus mecanismos podem alcançar. Nestas duas políticas, as parcerias com a iniciativa privada e as práticas regulatórias mostram-se como alternativas interessantes, contudo, não suficientes para lidar com o rural. Isso remete para a importância do papel do Estado, nas suas distintas esferas, ao permitir a ampliação dessas infraestruturas para as áreas rurais. Ao mesmo tempo podem fortalecer situações de exclusão econômica e social, oprimindo e excluindo segmentos do mundo rural, principalmente aquelas populações mais fragilizadas economicamente. Conforme constatamos, os números do MCMV Rural mostram um percentual muito menor de contratos do que os observados nos espaços urbanos, indicando ainda a pouca difusão desta política e os obstáculos que são colocados pelas áreas rurais à política. Conforme nos foi relatado, um dos aspectos interessantes na gestão desta política pública tem sido a proximidade com a sociedade civil, o que aproxima os gestores públicos das limitações encontradas no meio rural e mesmo, das distintas ruralidades observadas no cenário brasileiro. Há, contudo, de se atentar para a qualificação da mão de obra disponível para elaborar projetos de moradia no meio rural, de forma que técnicos também dialoguem com estas diversidades.

### 3.3.2 Intersetorialidade

Outro desafio que surge para as políticas públicas voltadas a atender à ruralidade contemporânea é dado pela intersetorialidade (intra e inter) institucional, tanto em nível governamental quanto da sociedade civil. As políticas estudadas evidenciaram a necessidade de envolvimento nas ações e políticas públicas de diferentes setores, de diferentes atores sociais e políticos. Não é mais possível tratar das políticas públicas voltadas ao rural a partir do setor da agricultura apenas. Entre as políticas públicas estudadas, um exemplo elucidativo é o PNAE. Conforme constatamos, a execução do PNAE exige um esforço de intersetorialidade ao colocar em diálogo atores rurais e urbanos e vinculados a múltiplos setores, como educação, nutrição, planejamento, infraestrutura e agropecuária. O arranjo institucional do Programa exige a sensibilidade e a comunicação entre estes diferentes atores sociais, sendo que, quanto maior sintonia e articulações houver em suas ações, mais são potencializados os possíveis resultados do Programa. Há que se considerar que a intersetorialidade é um princípio da segurança alimentar e nutricional (Maluf, 2007; Magalhães, Burlandy e Frozi, 2013) e, portanto, a ser equacionado em qualquer política desta natureza. Estudos evidenciam que também a ruralidade reclama uma compreensão intersetorial, considerando as múltiplas ligações e interrelações entre rural e urbano e as várias dimensões que devem ser trabalhadas no espaço rural, para além da agricultura.

### 3.3.3 O território na promoção da ruralidade

Conforme já discutido, os contornos da ruralidade brasileira não se limitam aos traçados legais das sedes urbanas e das áreas rurais. Em pleno século XXI, a ruralidade se faz muito presente no cotidiano das habitantes das cidades pequenas e médias. A urbanidade, sua contrapartida, também está imbrincada nas relações

sociais dos espaços rurais que coexistem com os grandes centros urbanos. Muito embora as fronteiras e os limites político-administrativos nos passem uma ideia contrária, os espaços e as regiões não são homogêneos. Conforme salienta Wanderley (2009), o “mundo rural” é “o lugar da vida”, em que tramas sociais, espaciais e culturais dão sentido a relações sociais no campo e na cidade, em complementaridade e integração. Para esta autora, muito além do que o lugar da agricultura, o espaço rural tem que ser entendido enquanto um “espaço físico, lugar onde se vive e lugar de onde se vê e se vive o mundo” (2000: 204) e cujo futuro não está fadado à urbanização ou ao desaparecimento. A autora nos sugere, então, que o rural está relacionado ao modo como nos relacionamos com o espaço, esta categoria muito estudada pelos geógrafos, sempre questionada no sentido da sua representação, contornos e significado (Santos, 2012; Castro, Gomes e Corrêa, 2000; Massey, 2009).

Os recortes oficiais, dados pelo lugar (e seus diversos desdobramentos-cidade, rua, aldeia, etc), a região, a nação e o mundo, são apenas uma forma de delimitar um espaço que não necessariamente coincide com todas as formas de espacialização e de identidades que são construídas no território (Castro, Gomes e Corrêa, 2000:121). Nesta perspectiva, mesmo com os processos de globalização e sua imposição sobre o cotidiano, há uma força do “lugar” que determina as formas como grupos sociais definem a espacialidade da sua reprodução social, é o “mundo vivido” (Santos, 2006:218),

Esta percepção do lugar, de um certo recorte espacial, nos traz a origem das reflexões sobre ruralidade. É do lugar “rural” que queremos falar, perceber o mundo, refletir seus fenômenos. Neste espaço, sem limites claros dados pela dinâmica de mobilidade de suas populações e informações, e seus modos de se relacionar com o mundo, ainda se evidencia uma relação específica com o “mundo rural”. Isto porque, como reflete Massey (2009:15), para a qual “*o espaço é uma dimensão implícita que molda nossas cosmologias estruturantes. Ele modula nossos entendimentos do mundo, nossas atitudes frente aos outros, nossa política. Afeta o modo como entendemos a globalização, como abordamos as cidades e desenvolvemos e praticamos um sentido de lugar. Se o tempo é a dimensão da mudança, então o espaço é a dimensão do social: da coexistência contemporânea de outros. E isso é ao mesmo tempo um prazer e um desafio*”.

As ideias apresentadas trazem “a força da dimensão cultural-identitária” do lugar, e do território (Haebsbaert, 2009: 13), ao mesmo tempo em que propõem uma abordagem alternativa do espaço, assentado em três referenciais. Primeiro, o espaço como produto de interrelações, que perpassa a imensidão do global até o intimamente pequeno. Segundo, o espaço como esfera da possibilidade de existência, da multiplicidade, no sentido da pluralidade contemporânea como a esfera da coexistência da heterogeneidade contemporânea. Terceiro, o espaço “sempre em construção”, produto de inter-relações que estão a se fazer cotidianamente, “jamais está acabado, nunca fechado” (Massey, 2009:29). É esta relação dos indivíduos com os lugares, mesmo diante de trocas contínuas e distantes, que determina a ruralidade e motiva a permanência no mundo rural, em que pesem todos os movimentos em direção à urbanidade.

Veiga (2006) confronta a ideia de uma completa urbanização (a “revolução urbana”) de Henri Lefebvre com a ideia de um “renascimento do rural” defendida por Bernard Kayser, e apresenta uma terceira via, de “nascimento de uma nova ruralidade”. Esta nova ruralidade, para o autor, advém da condição de globalização da sociedade, determinados por três vetores fundamentais: “aproveitamento econômico das amenidades naturais por meio

de um leque de atividades que costumam ser tratadas no âmbito do turismo; desdobramento paisagístico dos esforços de conservação da biodiversidade; crescente necessidade de buscar a utilização de fontes renováveis de energia disponíveis nos espaços rurais” (Veiga, 2006:333). Há, nestas ideias, evidente relação sociedade-natureza, e aí podemos digredir a relação com o espaço, no “mundo rural”, sendo necessário sinalizar, também, a percepção mais recente, de múltiplas ruralidades presentes no espaço brasileiro (Wanderley e Favareto, 2013).

Voltamo-nos, entretanto, para a compreensão da ruralidade, algo que não renasce, no sentido kayseriano, ou mesmo é aniquilado pelo urbano, no sentido lefebvreviano, mas persiste, em “permanente construção”, fruto de inter-relações que vão “do global ao intimamente pequeno”; uma “esfera da coexistência da heterogeneidade contemporânea”, da multiplicidade de existência; inter-relações que estão a fazer-se cotidianamente, “nunca fechado” (Massey, 2009). Esta compreensão, que marca a ideia de “lugar” na geografia contemporânea, marca a ideia da ruralidade (Wanderley, 2000a; 2000b; 2009; Wanderley e Favareto, 2013) e apresenta-se como um desafio às políticas públicas para o mundo rural.

Se por um lado, entender que os lugares determinam a relação dos indivíduos com o espaço habitado, seja este rural ou urbano, por outro, ampliar esta escala de tratamento do espaço para abarcar a ruralidade em sua dinâmica relação com a urbanidade nos remete ao território. O lugar, conforme sinalizou Haesbaert, marca também a ideia do território, espaço vivido, espaço das relações de poder e de proximidade. Para Milton Santos (2007:13), o *“território é o lugar em que desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, todas as fraquezas, isto é, onde a história do homem plenamente se realiza a partir das manifestações de sua existência (...) o território não é apenas um conjunto dos sistemas naturais de sistemas de coisas superpostas; o território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si; o território usado é o chão mais a identidade. A identidade de pertencer aquilo que nos pertence; o território é o fundamento do trabalho”*.

Este caminho “quase natural” do tratamento da ruralidade pela via do território (Kageyama, 2008; Favareto, 2006; Abramovay, 2000; Delgado *et al*, 2013a; 2013b; Schneider, 2006; Veiga, 2005), remete às práticas de políticas públicas verificadas no decorrer deste trabalho, algumas em execução, mesmo que incipientes, como o caso do Programa de Assentamentos, mas a maioria por serem mais bem articuladas pela via territorial (PNAE, PAA, PNBL, Pronatec e PMCMV Rural). Nesta perspectiva, é importante citar a existência de múltiplas territorialidades que se sobrepõem nas ações governamentais e seus impactos no mundo rural, por exemplo, nas ações de apoio às grandes obras e nas ações de apoio ao agronegócio. Na maioria das vezes, esse processo não é harmonioso, traduzindo-se em conflitos derivados das disputas que são travadas em torno dos territórios físicos. Como exemplo destacamos o caso dos territórios indígenas do Centro-Oeste, onde índios reclamam o território como identidade e como peça essencial para garantir a reprodução social, ao mesmo tempo em que concorrem com as intenções de expansão dos grandes projetos de infraestrutura e de produção de *commodities* agrícolas.

\*\*\*

Por fim, para pensar a ruralidade contemporânea, é importante retomar a reflexão de que “nem todo urbano é urbano”, “nem todo rural é agrícola”, e que reconhecemos como ponto de partida “a diversidade do mundo rural”. Da investigação empreendida, podemos sugerir que o êxito nas políticas públicas está relacio-

nado principalmente à ressignificação e à ampliação da forma como este espaço rural vem sendo interpretado e conduzido nas políticas públicas. Emerge, dele, portanto, como desafio principal, o reconhecimento da importância de que as ações governamentais entendam a ampliação de boa parte das infraestruturas enquanto direitos fundamentais que devem, logo, ser garantidos no espaço rural. O estudo também traz à tona, a necessidade da intersetorialidade (intra e inter) institucional, tanto em nível governamental quanto da sociedade civil, possibilitando que as políticas públicas desçam do plano federal e “aterrisem” no meio rural, de forma a contemplar em seus instrumentos critérios mais flexíveis que permitam um melhor tratamento das especificidades do meio rural e dos grupos sociais que nele habitam e que demandam reconhecimento social e político. De modo geral, ao romper com os limites do espaço “rural”, também as políticas públicas voltadas a estes lugares são desafiadas a se manter em constante inter-relação com os fluxos mais amplos do urbano, sendo o território o espaço com maior potencial para essa empreitada.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. *Alcance e limites das finanças de proximidade no combate à inadimplência: o caso do Agro-amigo*. Texto para discussão, n. 10. São Paulo, 2008.

\_\_\_\_\_. Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo. In: ABRAMOVAY, R. *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003b, p.17-56.

\_\_\_\_\_. Conselhos além dos limites. In: ABRAMOVAY, R. *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003b, p. 57-82.

\_\_\_\_\_. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. In: ABRAMOVAY, R. *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003c, p.83-100.

\_\_\_\_\_. *Relatório institucional da Secretaria de Agricultura Familiar*. 2002.

\_\_\_\_\_. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. *Economia Aplicada* – nº número 2, vol. IV: 379-397, abril/junho 2000.

\_\_\_\_\_. *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. Campinas (SP): Editora Hucitec/Editora da UNICAMP, 1992.

ABRAMOVAY, R.; PIKETTY, M.G.. Política de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): resultados e limites da experiência brasileira nos anos 90. *Cadernos de ciência & tecnologia*, v.22, n.1, p.53-66, jan./abr. 2005.

ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J.E. *Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)*. Brasília/DF: IPEA, 1999. (Texto para Discussão, 641).

ALTEMBURG, S.G.N. *A comida invisível: representações sociais sobre a alimentação escolar ecológica entre a comunidade escolar do extremo sul gaúcho*. Dissertação (Mestre em Sistemas de Produção Agrícola Familiar) – Programa de Pós-Graduação em Sistemas Agrícolas Familiares (PPGSPAF – UFPEL). Pelotas (RS), 2014.

ANATEL. 2014. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalInternet.do>

ANJOS, F.S. *Agricultura familiar, pluriatividade e desenvolvimento rural no Sul do Brasil*. Pelotas (RS): EGU-FPel, 2003.

AQUINO, J.R. Financiamento da agricultura brasileira: cenário atual e perspectivas. In: *51º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural (Sober)*. Belém, 2013 [Power-point].

AQUINO, J.R.; SCHNEIDER, S.. 12 anos da política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): uma reflexão crítica. In: Congresso Latinoamericano de Sociologia Rural, 8, 2010, Porto de Galinhas, *Anais...* Porto de Galinhas (PE): ALASRU, 2010.



AQUINO, J.R. *et al.* *Caracterização do público potencial do Pronaf B na região Nordeste e no estado de Minas Gerais: uma análise baseada nos dados do Censo Agropecuário 2006*. Brasília (DF): IPEA, 2013. (Série Relatório de Pesquisa IPEA).

AQUINO, J.R. *et al.* Dimensão e localização do público potencial do PRONAF “B” no Brasil: uma análise a partir do Censo Agropecuário 2006. In: XLIX Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 2011, Belo Horizonte (MG). *Anais... Sober*, 2011.

ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA. *Financiamento da transição agroecológica: caderno do II Encontro Nacional de Agroecologia*. Rio de Janeiro (RJ): GT Financiamento da Transição Agroecológica/ANA, 2007.

ARRUDA, R. Distribuição de terras patina e reforma agrária pode ter seu pior ano desde 1999. Estado de São Paulo, 18 de novembro de 2012.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TELECOMUNICAÇÕES RURAIS (ABRATER). 2014. Disponível em: <http://www.abrater.org.br/>

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). Pronaf B: evolução e metodologias. *Informativo técnico AGRIS*, n. 2, p. 1-16, 2012.

BARBIERI, C. Reforma no Sistema S gera debate acalorado. Folha de São Paulo. Mercado. 17 de maio de 2008.

BARCELOS, S.B. *As políticas públicas para a juventude rural no Brasil: apontamentos iniciais sobre o processo de constituição desse campo de estudos*. S.d. Disponível em: [http://portal.mda.gov.br/portal/nead/arquivos/download/Artigo\\_025.pdf?file\\_id=9146068](http://portal.mda.gov.br/portal/nead/arquivos/download/Artigo_025.pdf?file_id=9146068) Acesso em: 14/03/2014

BASSUL, J.R. Estatuto da cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, C.S.; ROSSBACH, A.C. O Estatuto da Cidade: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p.71-90.

BASTOS, F. *Ambiente institucional no financiamento da agricultura familiar*. São Paulo (SP): Editora Polis Ltda, 2006.

BELIK, W.; SOUZA, L.R. Algumas reflexões sobre os programas de alimentação escolar na América Latina. Planejamento e políticas públicas, n.33, p.103-122, 2009.

BERNARDO, P. Entrevista. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=0SFJUgs4q9U>

BITTOUN, J.; MIRANDA, L. *Repensando o Conceito de Ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas*. Produto P4 B: Tipologia: Versão Final. 2013 (relatório de pesquisa).

BLUME, R. *Território e ruralidade: a desmistificação do fim do rural*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS). Porto Alegre, 2004.

BOLTER, J.A. G. Interfaces e cogestão nas políticas para agricultura familiar: uma análise do programa nacional de habitação rural. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (UFRGS). Porto Alegre, 2013. 173p.

BRANDÃO, C. *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas: Editora UNICAMP, 2007.

BRASIL. 6º Balanço: 2011-2014. Ano II. PAC 2 – a gente faz um Brasil de oportunidades. s/d.

BRASIL, BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Manual do crédito rural*, julho, 2013. (atualização em 18/07/2013).

\_\_\_\_\_. *Anuário estatístico do crédito rural*. (Vários anos).

BRASIL. COMITÊ GESTOR DO PROGRAMA DE INCLUSÃO DIGITAL (CGPID). Programa Nacional de Banda Larga, 2010. Disponível em: <http://www.comunicacoes.gov.br/programa-nacional-de-banda-larga-pnbl/banda-larga-popular>

BRASIL CONECTADO. 2014. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/brasilconectado/forum-brasil-conectado>

BRASIL CONECTADO. Relatório do I Encontro do Fórum Brasil Conectado. Brasília, 2010a. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/brasilconectado/forum-brasil-conectado/documentos/1o-fbc/relatorio-final-do-1o-fbc>

BRASIL CONECTADO. Relatório do II Encontro do Fórum Brasil Conectado. Brasília, 2010b. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/brasilconectado/forum-brasil-conectado/documentos/2o-fbc/relatorio-final-do-2o-fbc>

BRASIL, CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. *Resolução nº. 003375 de 19 de junho de 2006 do Conselho Monetário Nacional*. Altera o regulamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e outros dispositivos do Manual de Crédito Rural (MCR). 2006.

\_\_\_\_\_. *Resolução 003206 de 24 de junho de 2004 do Conselho Monetário Nacional*. Dispõe sobre alterações no Regulamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). 2004.

\_\_\_\_\_. *Resolução 003097 de 25 de junho de 2003 do Conselho Monetário Nacional*. Dispõe sobre alterações no Regulamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). 2003.

\_\_\_\_\_. *Resolução 002833 de 25 de abril de 2001 do Conselho Monetário Nacional*. Dispõe sobre alterações no Regulamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). 2001.

\_\_\_\_\_. *Resolução 002629 de agosto de 1999 do Conselho Monetário Nacional*. Altera e consolida as normas aplicáveis aos financiamentos rurais ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). 1999.

\_\_\_\_\_. *Resolução 002507 de 17 de junho de 1998 do Conselho Monetário Nacional*. Institui a Linha de Crédito de Investimento para Agregação de Renda à Atividade Rural - AGREGAR, ao amparo do Programa Nacio-

nal de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). 1998.

\_\_\_\_\_. *Resolução n.º. 2.191 de 24 de agosto de 1995 do Conselho Monetário Nacional*. Crédito rural – Institui o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). 1995.

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL E SOLIDÁRIO. *Propostas priorizadas para o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário – PNDRSS, aprovadas na Plenária Final*. Brasília (DF), 2013.

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL. *Resolução n.º. 27 de 28 de novembro de 2001*. Modifica critérios para seleção de municípios a serem apoiados pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA para implantação de projetos de infra-estrutura e serviços municipais, bem como define contrapartidas dos municípios que participam ou vierem a participar do referido Programa, estabelecidos pela Resolução n.º 15 de 10 de maio de 2001. 2001.

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. *Relatório final da 4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Salvador (BA), 2011.

\_\_\_\_\_. *Grupo de Trabalho de Alimentação Escolar da Câmara Temática 3. Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional para Grupos Populacionais Específicos*. Relatório de apresentação de propostas período de outubro de 2004 a abril de 2005. 2005. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/documentos/alimentacao-escolar> Acesso em: 18/09/2012.

\_\_\_\_\_. *II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. “A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”. Relatório final. Olinda (PE), 2004.

BRASIL, MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO. *PRONAF: construindo as instituições do desenvolvimento rural*. Brasília (DF): Secretaria de Desenvolvimento Rural/MAARA, 1998.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. ↓ <http://www.cidades.gov.br/> ↑ Acesso em fev. 2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Cartilha Minha Casa Minha Vida: entre todos que precisam de uma casa, existem aqueles que precisam de mais apoio para conseguir a sua. s/d. Disponível em: [http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/1821914/DLFE-245024.pdf/Cartilha\\_MC.pdf](http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/1821914/DLFE-245024.pdf/Cartilha_MC.pdf)

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Política nacional de habitação. Cadernos Ministério das Cidades – Habitação, n.º4. Brasília: MCidades, 2004. 104p.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Manual do agente emissor de Declaração de Aptidão ao Pronaf*. Versão 1.0. Brasília (DF): MDA, 2014.

\_\_\_\_\_. *Plano safra da agricultura familiar 2013/2014: para quem gosta de notícias boas, este é um prato cheio*. Brasília (DF): MDA, 2013a.

\_\_\_\_\_. *Plano Safra Semiárido 2013/2014*. Brasília (DF): MDA, 2013b.

\_\_\_\_\_. Portaria n. 94 de 27 de novembro de 2012. Brasília (DF): MDA, 2012.

\_\_\_\_\_. *Plano safra da agricultura familiar 2011/2012: a agricultura familiar alimenta o Brasil que cresce*. Brasília (DF): MDA, 2011.

\_\_\_\_\_. *Políticas públicas para mulheres na reforma agrária*. Brasília (DF): MDA, 2010.

\_\_\_\_\_. *Mais Alimentos: um plano da agricultura familiar para o Brasil. Plano safra da agricultura familiar 2008/2009*. Brasília: MDA, 2008.

\_\_\_\_\_. *Plano Safra da Agricultura Familiar: produzindo alimentos para um Brasil sem fome*. Brasília (DF): MDA/SAF, 2003a.

\_\_\_\_\_. *Referências para o desenvolvimento territorial sustentável*. Brasília (DF): MDA/SDT, 2003b.

BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Resolução /CD/FNDE Nº. 26 de 17 de junho de 2013*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). 2013.

\_\_\_\_\_. Portaria número 86 que institui o Programa Nacional de Educação do Campo (Pronacampo). 01 de fevereiro de 2013.

\_\_\_\_\_. *Resolução/CD/FNDE Nº. 67 de 28 de dezembro de 2009*. Altera o valor *per capita* para oferta da alimentação escolar do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. 2009.

\_\_\_\_\_. *Resolução FNDE/CD nº. 32 de 10 de agosto de 2006*. Estabelecer as normas para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar -PNAE. 2006.

\_\_\_\_\_. *Sobre o PNAE*. S.d. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar> Acesso em: 09-03-2014.

BRASIL. NBR Notícias. Agricultores familiares comercializam produtos pela internet. Publicado. Publicado em 16.07.12. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=cmhU2wX0N\\_A](https://www.youtube.com/watch?v=cmhU2wX0N_A)

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Programa Mais Alimentos terá estande na Agrishow 2012 para ampliar inclusão de agricultores familiares. *Imprensa*. 25/04/2012. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/noticias-de-governo/programa-mais-alimentos-tera-estande-na-agrishow-2012-para-ampliar-inclusao-de-agricultores-familiares> Acesso: 10/05/2012.

\_\_\_\_\_. *Lei nº. 11.497 de 16 de junho de 2009*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. 2009.

\_\_\_\_\_. Lei número 12.188 de 11 de janeiro de 2010 Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura e Reforma Agrária (PNATER) e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (PRONATER), altera a Lei número 8.666 de 21 de junho de 1993 e dá outras providências. Dia 11 de janeiro de 2010.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória número 2.183-56 de 24 de agosto de 2001 que acresce e altera dispositivos do Decreto-Lei número 3.365 de 21 de junho de 1941, das Leis número 4.504 de 30 de novembro de 1964, 8.177 de 01 de março de 1991, e 8.629 de 25 de fevereiro de 1993 e dá outras providências. Dia 24 de agosto de 2001.

\_\_\_\_\_. Decreto número 3.338 de 14 de janeiro de 2000. Dia 14 de janeiro de 2000

\_\_\_\_\_. Lei Complementar número 93 de 4 de fevereiro de 1998 que institui o Fundo de Terras e de Reforma Agrária - Banco da Terra e dá outras providências. Dia 04 de fevereiro de 1998.

\_\_\_\_\_. Lei número 8.629 de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. 25 de fevereiro de 1993.

\_\_\_\_\_. Decreto número 2.363. Extingue o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e cria o Instituto Jurídico das Terras Rurais (INTER) e dá outras providências. Dia 21 de outubro de 1987.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 1985.

\_\_\_\_\_. Decreto número 91.766. Aprova o Plano Nacional de Reforma Agrária. Dia 10 de outubro de 1985.

\_\_\_\_\_. Decreto número 91.214. Cria o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário sobre sua estrutura e dá outras providências. Dia 30 de abril de 1985.

\_\_\_\_\_. Decreto número 68.153. Aprova o regulamento geral do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Dia 01 de fevereiro de 1971.

\_\_\_\_\_. Decreto número 1.110. Cria o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) extingue o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário e o Grupo Executivo da Reforma Agrária e dá outras providências. Dia 09 de julho de 1970.

\_\_\_\_\_. Decreto número 55.891. Regulamenta o capítulo I do Título e a seção III do Capítulo IV do título II do Estatuto da Terra. Dia 31 de março de 1965.

\_\_\_\_\_. Lei número 4.504. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Dia 30 de novembro de 1964.

BREZZI, M.; DIJKSTRA, L.; RUIZ, V. OCDE extended regional typology: the economic performance of remote rural regions. *OECD Regional Development Working Papers*, 2011.

BRUMER, A.; SPANEVELLO, R.M. O papel dos mediadores no acesso das mulheres ao PRONAF Mulher.

*Revista Antropológicas*, ano 16, v. 23, n. 1, p. 89-112, 2012.

BUAINAIN, A. Reflexões sobre reforma agrária e questão social no Brasil. Seminário Justiça Agrária e Cidadania. 14 de junho de 2003.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). Minha Casa Minha Vida - Programa Nacional de Habitação Rural. Manual do Programa. Apresentação de Propostas. Grupo I, II e III. Fev.2012. Disponível em: [http://www.contag.org.br/imagens/f2201cartilha\\_pnh.pdf](http://www.contag.org.br/imagens/f2201cartilha_pnh.pdf); [http://construtoragsv.com.br/download/Cartilha\\_PNHR\\_GRUPOS\\_II\\_E\\_III.pdf](http://construtoragsv.com.br/download/Cartilha_PNHR_GRUPOS_II_E_III.pdf)

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). PNHR Habitação rural. Material em Powerpoint. Acesso por meio de entrevista, 2013.

CAMPANHOLA, C.; GRAZIANO DA SILVA, J. *O novo rural brasileiro: uma análise nacional e regional*. Jaguariúna: Embrapa Meio Ambiente, v. 1, 2000a.

\_\_\_\_\_. *O novo rural brasileiro: políticas públicas*. Jaguariúna: Embrapa Meio Ambiente, v. 4, 2000b.

CARNEIRO, M.J. *Camponeses, Agricultores e Pluriatividade*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 1998.

\_\_\_\_\_. Ruralidade: novas identidades em construção. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v.11, p. 53-75, 1998b.

\_\_\_\_\_. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF. *Estudos sociedade e agricultura*, v.8, p.70-82, 1997.

CASTRO, I.E.; GOMES, P.C.C.; CORRÊA, R.L. *Geografia: conceitos e temas*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

CAZELLA, A.A.; BÚRIGO, F.L. Inclusão financeira e desenvolvimento rural: A importância das organizações territoriais. *Política e Sociedade*, v. 8, n. 14, p. 301-331, 2009.

CAZELLA, A.A.; MATTEI, L.; DELGADO, N. A gestão do PRONAF infraestrutura e serviços pelos conselhos municipais de desenvolvimento rural: evidências sobre o Estado de Santa Catarina. In: Congresso brasileiro de economia, administração e sociologia rural, 40, 2002, Passo Fundo (RS), *Anais...* Passo Fundo (RS): SOBER, 2002.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT). *Proposta para um projeto de lei agrícola*. São Paulo (SP): CUT, 1991.

CENTRO DE ESTUDOS SOBRE AS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E DA COMUNICAÇÃO (CETIC.br). 2014. Disponível em: <http://www.cetic.br/>

CHAIM, N.; BELIK, W. São Bernardo do Campo: Atuação Pioneira em favor da Agricultura Familiar. In: CORÁ, M.A.J.; BELIK, W. *Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo*. São Paulo (SP): Instituto Via Pública, 2012, p. 77-87.

CINTRÃO, R.; SILIPRANDI, E. O progresso das mulheres rurais. In: ONU MULHERES. *O progresso das mu-*

*Iheres no Brasil 2003-2010*. Rio de Janeiro: ONU Mulheres, 2011.

COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA (CCTCI). Relatório Final da Sub-comissão Especial destinada a acompanhar as ações do Programa Nacional de Banda Larga, 2013. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cctci/documentos/relatorios-de-atividades/relatorios-de-subcomissoes/rel-final-subcom-esp-pnbl-2013>

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA (CONTAG). *Grito da Terra Brasil 2009*. Brasília (DF): CONTAG, FETAGs e STTR, 2009.

\_\_\_\_\_. *Grito da Terra Brasil 2008: Pauta de Reivindicações*. Brasília (DF): CONTAG, FETAGs e STTR, 2008.

\_\_\_\_\_. *Grito da Terra Brasil/2005: pauta de reivindicações*. Brasília (DF): CONTAG, FETAG, STTR, 2005.

\_\_\_\_\_. *Anais I Congresso nacional extraordinário dos trabalhadores rurais*. Brasília (DF): CONTAG, 1994.

\_\_\_\_\_. *Política agrícola e pequenos agricultores*. Brasília (DF): CONTAG, 1984.

\_\_\_\_\_. *Anais – 3º Congresso nacional dos trabalhadores rurais*. Brasília (DF): CONTAG, 1979.

\_\_\_\_\_. *Anais – II Congresso nacional dos trabalhadores rurais*. Brasília (DF): CONTAG, 1973.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT). *Construir a unidade na diversidade*. Plataforma da CUT para o 6º Congresso da CONTAG. Cajamar (SP): CUT, 1995.

DALUTA. Relatório Brasil 2012. Banco de dados da luta pela terra. Minas Gerais: Daluta, 2013.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 95-110.

DELGADO, G.C. A Questão Agrária no Brasil, 1950-2003, in Questões Sociais e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo. Brasília: IPEA, 2005.

DELGADO, G.C. A estrutura agrária sem limites exacerba a questão agrária. In.: STEFANO, D.; MENDONÇA, M. L. (org.). Direitos Humanos no Brasil 2013: relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos. 2013.

DELGADO, N.G.; GRISA, C. Institucionalidades, governança e projetos territoriais na política de desenvolvimento rural no Brasil. In: LEITE, S.P. *Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil*. Brasília: IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 2013, v. 19, p.239-288.

DELGADO, N.G.; LEITE, S.P. Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial. In: DELGADO, N.; LEITE, S. *Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil*. Brasília, D.F., IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, Vol. 14, 2011, p. 89-130.

DELGADO, N.G.; LEITE, S.; WESZ JR., V. *Nota técnica: produção agrícola*. Rio de Janeiro (RJ), 2010.

DELGADO, N.G. *et. al.* Tipologias de ruralidades em agências multilaterais e organismos internacionais selecionados. In: MIRANDA, C.; SILVA, H. *Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras*, v. 21, Brasília (DF): IICA, 2013a., p. 77- 148 (Série Desenvolvimento Rural Sustentável).

\_\_\_\_\_. Concepções de ruralidade e políticas públicas na América Latina e Europa: análise comparativa de países selecionados. In: MIRANDA, C.; SILVA, H. *Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras*, v. 21, Brasília (DF): IICA, 2013b., p. 149-412, (Série Desenvolvimento Rural Sustentável).

DESCONSI, C. Análise qualitativa das estratégias econômicas presentes em unidades familiares beneficiárias do Microcrédito Rural (Pronaf). *Relatório de Consultoria*. Brasília/MDA, 2012.

ENGELMANN, S.I.; GIL, A.D. A questão agrária no Brasil: a política agrária do governo Lula e a relação com o MST. In.: Revista Eletrônica do CEMOP, número 02. Setembro de 2012.

ESQUERDO, V.F.S. Reforma agrária e assentamentos rurais: perspectivas e desafios. Projeto Consolidação do Desenvolvimento Rural. NEAD. IICA: Brasília, 2011.

ESTADÃO. Minha Casa Minha Vida sofre com fraude em cadastros. Publicada em 19 de janeiro de 2014. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,minha-casa-minha-vida-sofre-com-fraude-em-cadastros,1120428,0.htm>

FAVARETO, A. A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou “inovação por adição”? *Estudos avançados*, n.24, v. 68, 2010.

\_\_\_\_\_. Agricultores, trabalhadores: os trinta anos do novo sindicalismo rural no Brasil. *Revista brasileira de ciências sociais*, v.21, n. 62, p. 27-45, 2006.

FAVARETO, A.; DEMARCO, D. Entre o capital social e o bloqueio institucional: uma avaliação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural em cinco estados brasileiros. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M.k.; MARQUES, P.E. *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS NA AGRICULTURA FAMILIAR (FETRAF). *VII Jornada Nacional de Luta da Agricultura Familiar e Reforma Agrária*. Pauta de reivindicações. Brasília (DF): FETRAF, 2011.

\_\_\_\_\_. *Pauta de reivindicações da VI Jornada nacional de luta da agricultura familiar*. Brasília (DF): FETRAF-Brasil, 2010.

\_\_\_\_\_. *Pauta de reivindicações da IV Jornada Nacional de luta da Agricultura Familiar*. Brasília (DF): FETRAF, 2008.

\_\_\_\_\_. *Pauta de reivindicações da III Jornada Nacional de Luta da Agricultura Familiar*. Brasília (DF), 2007.

FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS NA AGRICULTURA FAMILIAR DA REGIÃO SUL - FETRAF SUL. Meio Rural terá cobertura de internet até 2015. Publicado em 06.06.2013. Disponível em: [http://www.fetrafsul.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2556:meio-rural-te](http://www.fetrafsul.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2556:meio-rural-te)



ra-cobertura-de-internet-ate-2015&catid=1:ultimas-noticias&Itemid=104

FERNANDES, B.M. O MST e as reformas agrárias do Brasil. In.: Debates. Ano IX, número 24. Outubro de 2008.

\_\_\_\_\_. Questão Agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial. Leituras sobre questão agrária no Brasil. 2004.

\_\_\_\_\_. Brasil: 500 anos de luta pela terra. Revista Cultura Vozes. Disponível em: <http://www.culturavozes.com.br/revistas/0293.html>. Acesso em abril de 2014.

FERNANDES, B.M.; WELCH, C.A.; GONÇALVES, E.C. Políticas fundiárias no Brasil: uma análise geo-histórica da governança da terra no Brasil. In.: Framing the debate series, número 2. Roma: International Land Coalition, 2012.

FERREIRA, A.D. Processo e sentidos sociais do rural na contemporaneidade: indagações sobre as especificidades brasileiras. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v.1, n.18, p.28-46, 2002.

FIBERWORK OPTICAL COMMUNICATIONS. WDM: A alternativa revolucionária para aumentar a banda passante das redes de fibra óptica. Publicado em 10 de janeiro de 2000. Disponível: <http://www.fiberwork.net/media/news/1>

FLEXOR, G.; GRISA, C. Institutionalization of family farm policy in Brazil: history, ideas and actors. In: *International Conference on Public Policy*. Anais... Grenoble, França, 2014.

FORUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO DO CAMPO. Notas para análise do momento atual da educação do campo. Seminário Nacional. Brasília, 15, 17 de agosto de 2012.

FOUILLEUX, È. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. *Estudos sociedade e agricultura*, v.19, n.1, p.88-125, 2011.

\_\_\_\_\_. *La politique agricole commune et ses réformes: une politique à l'épreuve de la globalisation*. Paris: L'Harmattan, 2003.

FRANCISCO, V.L.F.S.; PINO, F.A. Fatores que afetam o uso da internet no meio rural paulista. Revista Agric. São Paulo, São Paulo, v. 51, n. 2, p. 27-36, jul./dez. 2004.

GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. As duas "caras" do PRONAF: produtivismo ou fortalecimento da produção para autoconsumo? In: Congresso brasileiro de economia, administração e sociologia rural, 43, 2005, Ribeirão Preto (SP), *Anais...* Ribeirão Preto/SP: SOBER, 2005.

GESAC. 2014. Disponível em: <http://www.gesac.gov.br/>

GLOBO RURAL. Agricultores se encantam com vantagens de participar da internet no Paraná, 2014. Disponível em: <http://globoTV.globo.com/rede-globo/globo-rural/v/agricultores-se-encantam-com-vantagens-de-participar-da-internet-no-parana/3294152/>

GLOBO RURAL. Alô, é da fazenda. Publicado em 04.06.2011a. Disponível em: <http://revistagloborural.globo.com/>

bo.com/Revista/Common/0,,EMI231735-18283,00-ALO+E+DA+FAZENDA.html

GLOBO RURAL. Cursos via internet ganham popularidade no meio rural. Publicado em 21.05.2011c. Disponível em: <http://revistagloborural.globo.com/Revista/Common/0,,EMI235063-18272,00-CURSOS+VIA+INTERNET+GANHAM+POPULARIDADE+NO+MEIO+RURAL.html>

GLOBO RURAL. Suécia inspira modelo brasileiro de internet móvel rural. Publicado em 04.08.2011b. Disponível em: <http://revistagloborural.globo.com/Revista/Common/0,,EMI254748-18272,00-SUECIA+INSPIRA+MODELO+BRASILEIRO+DE+INTERNET+MOVEL+RURAL.html>

GOVERNO PARALELO. *Política nacional de segurança alimentar*. 1991.

GRAZIANO DA SILVA, J. *Tecnologia e agricultura familiar*. Porto Alegre (RS): Editora da UFRGS, 1999.

GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M.; CAMPANHOLA, C. O que há de realmente novo no rural brasileiro. *Cadernos de Ciência e Tecnologia*, v.19, n.1, p. 37-67, 2002.

GRISA, C. *Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias*. Tese (Tese de Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade/UFRRJ, 2012.

GRISA, C.; FLEXOR, G. Dinâmica institucional das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil. Rio de Janeiro, 2012 (relatório de pesquisa).

GRISA, C.; WESZ Jr., V. Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: entre avanços e desafios. *Artigos mensais OPPA*, nº. 33, 2010.

GRISA, C.; WESZ Jr., V.; BUCHWEITZ, V.D. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. 2014 (mimeo).

GRITO DA TERRA BRASIL. *Pauta nacional de reivindicações*. Brasília (DF): CUT/DNTR, CONTAG, MST, MAB, MONAPE, CNS, CAPOIB, 1994.

GUANZIROLI, C.E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. *Revista de economia e sociologia rural*, v.45, n.2, p.301-328, 2007.

GUANRIZOLI, C.E.; CARDIM, S.E. *Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil descoberto*. Brasília (DF): FAO/INCRA, 2000.

GUIA DAS CIDADES DIGITAIS. Disponível em: <http://www.guiadascidadesdigitais.com.br/site/pagina/cabos-fibra-tica-ou-sinal-de-rdio>

HASBAERT, R. Apresentação à edição brasileira. IN: MASSEY, Doreen. Pelo espaço: uma nova política da espacialidade; tradução Hilda Pareto Maciel, Rogério Haesbaert. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

HOCHHEGGER, B. et al. Telemedicina: a experiência da Santa Casa de Porto Alegre. Apresentação em

PowerPoint realizada no I Seminário Estadual de Consórcios Públicos do RS, agosto de 2011. Disponível em: <http://www.agconp.org.br/index.php/download/download/10/1>

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS (IBASE). *Relatório PRONAF: resultados da etapa Paraná*. Rio de Janeiro (RJ): IBASE, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo 2010. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br>  
\_\_\_\_\_. *Censo agropecuário 2006*. Rio de Janeiro (RJ): 2009.

\_\_\_\_\_. O Brasil agrário retratado pelo Censo Agropecuário 2006. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. 2001.

INSTITUTO INTERAMERICANO PARA COOPERAÇÃO NA AGRICULTURA (IICA). *Proposta técnica Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas*. Brasília: IICA, 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Medidas da presidenta Dilma inovam a reforma agrária. Brasília: Incra, 27 de dezembro de 2013.

IZUMI, B.T.; WRIGHT, W.; HAMM, M.W. Farm to school programs: exploring the role of regionally-based food distributors in alternative agrifood networks. *Agriculture and Human Values*, v.27, p.335-350, 2010.

JOBERT, B.; MULLER, P. *L'état en action*. Paris: PUF, 1987.

KAGEYAMA, Â.A. *Desenvolvimento Rural: Conceitos e Aplicação ao Caso Brasileiro*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2008. 229p. Disponível em: Biblioteca.

\_\_\_\_\_. Produtividade e renda na agricultura familiar: efeitos do PRONAF-crédito. *Agricultura*, v.50, n.º. 2, p.1-13, 2003.

KINGDON, J.W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd Edition. Harper Collins College Publishers. In SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (2007). *Políticas Públicas – Coletânea*. Volume 1. Como chega a hora de uma ideia (pp. 219-224); *Juntando as coisas* (pp. 225-246), 1995.

\_\_\_\_\_. *Agendas, alternatives and public policies*. Boston (Mass): Little, Brown and Co, 1984.

KNEAFSEY, M. *et al. Reconnecting consumers, producers and food: exploring alternatives*. Oxford, New York: Berg, 2008.

LAMARCHE, H. *A agricultura familiar I: uma realidade multiforme*. Campinas (SP): Editora da UNICAMP, 1993.

LEITE, S.P. (org.). 2013. *Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil*. Volumes 1 e 2. Brasília: IICA.

LEITE, S.P. A reforma agrária como estratégia de desenvolvimento: uma abordagem a partir de Barra-

clough, Furtado, Hirshman e Sen. In: Boletim de Ciências Econômicas. Coimbra: 2007.

LEITE, S.P. Mitos sobre a Reforma Agrária Brasileira. In: Artigos mensais do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura. No. 1. Rio de Janeiro: CPDA, 2007.

LOCATELLI, P. "O governo Dilma não fez nada em termos de reforma agrária". In.: Carta Capital. Sociedade. 10/12/2014.

LUNARDI, R. *Pluriatividade e novas oportunidades de trabalho para as mulheres no meio rural: um estudo das mulheres no turismo rural no Estado do Rio Grande do Sul*. Tese (Tese de doutorado). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS), 2012.

MAHONEY, J. Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. *Studies in comparative international development*, v.6, n.1, 2001.

MAGALHÃES, R.; ABRAMOVAY, R. *Acesso, uso e sustentabilidade do Pronaf B*. Consultoria Plural, 2006.

MAGALHÃES, R.; BURLANDY, L.B.; FROZI, D. Programas de segurança alimentar e nutricional: Experiências e aprendizados. In: ROCHA, C.; BURLANDY, L.; MAGALHÃES, R. *Segurança Alimentar e Nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

MALUF, R.S. *Alimentação, escola e agricultura familiar*. Boletim do OPPA, n.26, maio de 2009.

MALUF, R.S.J. *Segurança Alimentar e Nutricional*. Petrópolis: Vozes, 2007.

MANSUR, V. Retrocesso para a reforma agrária. Brasil de Fato, 01 de dezembro de 2011.

MARICATO, E. O Estatuto da cidade periférica. IN: CARVALHO, C.S.; ROSSBACH, A.C. O Estatuto da Cidade: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p.05-22.

MARQUES, P.E.M. Concepções concorrentes em torno das políticas públicas de apoio à agricultura familiar: uma releitura sobre a construção do PRONAF. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 42, 2004, Cuiabá (MT), *Anais...* Cuiabá (MT): SOBER, 2004.

MARQUES, V.P.M.A.; DEL GROSSI, M.E.; FRANÇA, C.G. O Censo 2006 e a reforma agrária: aspectos metodológicos e primeiros resultados. Brasília: MDA, 2012.

MARTINS, J.S. Reforma Agrária: o impossível diálogo sobre a História possível. In.: Tempo Social, Revista de Sociologia USP. São Paulo: USP, 2000.

MASSEY, D. *Pelo espaço: uma nova política da espacialidade*; tradução Hilda Pareto Maciel, Rogério Haesbaert. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

MATTEI, L.. Evolução do crédito do PRONAF para as categorias de agricultores A e A/C entre 2000 e 2010. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 49, 2011, Belo Horizonte (MG), *Anais...* Belo Horizonte (MG): SOBER, 2011.

\_\_\_\_\_. *PRONAF 10 anos*: mapa da produção acadêmica. Brasília (DF): MDA, 2006.

MEC. Sinopse de ações do MEC. 2011. Acesso em: abril de 2014. Disponível em: [http://gestao2010.mec.gov.br/download/sinopse\\_acoes\\_mec.pdf](http://gestao2010.mec.gov.br/download/sinopse_acoes_mec.pdf)

MEDEIROS, L.; QUINTANS, M.T. D. Relatório 3: rural e urbano e noções correlatas nas legislações complementares e regulamentadoras. Produto 7 - Marcos jurídicos das noções de rural e urbano. OPPA: Relatório interno, 2013.

MEDEIROS, L.S.; QUINTANS, M.T.D.; ZIMMERMANN, S. A. Marcos jurídicos das noções de rural e urbano: reflexões a partir dos estudos de caso em Belterra (PA), Caxias do Sul (RS) e Nova Iguaçu (RJ). In: *Encontro Anual da ANPOCS*, 37, 2013, Águas de Lindóia (SP), Anais... Águas de Lindóia (SP): ANPOCS, 2013.

MELO, P.B. *Práticas produtivas e políticas públicas*: uma experiência quilombola no Vale do Ribeira/SP. Dissertação (Dissertação de Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social (UnB). Brasília (DF), 2010.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. Plano Nacional da Banda Larga, 2014. Ver: <http://www.mc.gov.br/acoes-e-programas/programa-nacional-de-banda-larga-pnbl>

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. Publicado edital que vai expandir pontos gratuitos de conexão à internet. Publicado em 04.10.2013. Disponível em: <http://www.mc.gov.br/inclusao-digital-noticias/28472-sai-novo-edital-que-vai-expandir-pontos-de-conexao-do-gesac>

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. Painel I – Acesso à Banda Larga. PowerPoint apresentado por Átila Augusto Souto, 2009. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/altosestudios/seminarios/seminario-telecomunicacoes-29-09-09/Microsoft%20PowerPoint%20-%20Painel%20I%20MC%20Atila%20Souto.pdf>

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. Programa Nacional de Banda Larga - Metas e eixos de ação. PowerPoint apresentado por Paulo Bernardo, 2011. Disponível em: [http://www.mc.gov.br/publicacoes/doc\\_download/449-apresentacao-do-ministro-das-comunicacoes-paulo-bernardo-silva-na-comissao-de-ciencia-e-tecnologia-inovacao-comunicacao-e-informatica-do-senado-federal-brasilia-df-31-08-2011](http://www.mc.gov.br/publicacoes/doc_download/449-apresentacao-do-ministro-das-comunicacoes-paulo-bernardo-silva-na-comissao-de-ciencia-e-tecnologia-inovacao-comunicacao-e-informatica-do-senado-federal-brasilia-df-31-08-2011)

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. II Plano Nacional de Reforma Agrária: paz, produção e qualidade de vida no meio rural. Brasília: MDA, 2004.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Agricultura Familiar, Reforma Agrária e Desenvolvimento Local para um Novo Mundo Rural: Política de Desenvolvimento Rural com Base na Expansão da Agricultura Familiar e sua Inserção no Mercado. Brasília: MDA, 1999.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). ↓ <http://portal.mda.gov.br/portal/serfal/Institucional> ↑ Acesso em nov. 2013.

MIRANDA, C.M.; TIBURCIO, B. Estratégias de inclusão socioprodutiva: VI Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial. Série Desenvolvimento Rural, vol.18. Brasília: IICA, 2012. 224 p.

MONTE, F.C.D. A política de assentamentos rurais do INCRA no contexto do semiárido nordestino (1995-2002). Dissertação apresentada para obtenção do título de mestre no Curso de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Tese defendida em 26/09/2006.

MONTE, F.C.D. O INCRA e a política de assentamentos rurais: um estudo sobre processos político-administrativos de ação pública. Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de doutor em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Tese defendida e aprovada em 01/07/2013.

MORGAN, K.; SONNINO, R. Repensando a alimentação escolar: o poder do prato público. In: ASSADOURIAN, E. *Estado do mundo: estado do consumo e o consumo sustentável*. Salvador, BA: Uma Ed., 2010, p.72-78.

\_\_\_\_\_. *The school food revolution: public food and the challenge of sustainable development*. London: Earthscan, 2008.

\_\_\_\_\_. Empowering consumers: the creative procurement of school meals in Italy and the UK. *International Journal of Consumer Studies*, v. 31, p. 19-25, 2007.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA - MST. A descentralização do INCRA visa desestruturar a reforma agrária. MST, 20 de janeiro de 2013.

MULLER, P. *Les politiques publiques*. 7ed. Paris: PUF, 2008.

NAKATANI, P.; FALEIROS, R.N.; VARGAS, N.C. Histórico e os limites da reforma agrária na contemporaneidade brasileira. In.: Serviço Social, n.110. Abril e junho de 2012.

NIEDERLE, P. *Compromissos para a qualidade: projetos de indicação geográfica para vinhos no Brasil e na França*. Tese (Tese de Doutorado). Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais Agrárias em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ). Rio de Janeiro (RJ), 2011.

OLIVEIRA, H. Projeto Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas. *Produto 02: Documento contendo "Proposta de internalização dos resultados do estudo da ruralidade"*. Brasília: IICA, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO)/INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). *Perfil da agricultura familiar no Brasil*. Brasília (DF): FAO/INCRA, 1996.

\_\_\_\_\_. *Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar*. Brasília (DF): FAO/INCRA, 1994.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *OCDE Regions at a Glance 2011*. OCDE, 2011.

\_\_\_\_\_. *OCDE regional typology*. OCDE, 2010. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/35/62/42392595.pdf>

\_\_\_\_\_. *Creating rural indicators for shaping territorial policy*. Paris: OCDE, 1994.

PALMEIRA, M.; LEITE, S.P. Debates econômicos, processos sociais e lutas políticas: reflexões sobre a questão agrária. In: XXI Encontro Anual da ANPOCS. 1998.

PEIXINHO, A. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. *Ciência e saúde coletiva*, v. 18, n.4, p. 909-16, 2013.

PEIXINHO, A.; ABRANCHES, J.; BARBOSA, N.V.S. *Política de alimentação escolar a partir da estratégia Fome Zero*. Brasília: FNDE/MEC, s.d.

PESSÔA, M.C.M.B. *Programa Nacional de Alimentação Escolar em Escolas da Terra Índigena Buriti – Mato Grosso do Sul*. Dissertação (Mestrado em Saúde e Desenvolvimento) – Programa de Pós-Graduação de Saúde e Desenvolvimento na Região Centro-Oeste (UFMS). Campo Grande (MS), 2013.

PICOLOTTO, E.L. *As mãos que alimentam a nação: agricultura familiar, sindicalismo e política*. Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação de Ciência Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ). Rio de Janeiro (RJ), 2011.

PLOEG, J.V.D. *Camponeses e impérios alimentares: luta por autonomia e sustentabilidade na era da globalização*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

\_\_\_\_\_. O modo de produção camponês revisitado. In: SCHNEIDER, S. *A diversidade da agricultura familiar*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006, p.13-54.

PRADO, B.A. *A construção de modos de vida sustentáveis em torno da agricultura na cidade do Rio de Janeiro: agricultores do Maciço da Pedra Branca*. Dissertação (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ). Rio de Janeiro (RJ), 2012.

REDE BRASIL RURAL. 2014. Disponível em: <http://www.redebrasilrural.mda.gov.br/>

REDE NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA. 2014: <https://www.rnp.br/ipe/>

RODRIGUES, E.; BARBOSA, B.R. Movimentos populares e o Estatuto da Cidade. IN: CARVALHO, C.S.; ROSSBACH, A. C. O Estatuto da Cidade: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p.23-34.

ROLNIK, R. Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida?: implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília : Ministério das Cidades, 2010. 132 p.

RPC TV. Internet na Agricultura em São Tomé, PR. Publicado em 11.08.2010. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=r11tAlzNb0E>

SABOURIN, E. *Camponeses do Brasil: entre a troca mercantil e a reciprocidade*. Rio de Janeiro (RJ): Garamont, 2009.

SALLUM JR. B. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. *Revista brasileira de ciência soci-*

*ais*, v.18, nº.52, p. 35-54, 2003.

SAMBUICHI, R.H.R.; OLIVEIRA, M.A.C. Análise das linhas de crédito do PRONAF para o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar. *Cadernos de Agroecologia*, v.6, n.2, 2011.

SANTOS, M. A natureza do espaço: razão, técnica e emoção. São Paulo: Edusp, 2002.

\_\_\_\_\_. O dinheiro e o território. IN: SANTOS, M.; BECKER, B. Ensaio sobre o ordenamento territorial. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

\_\_\_\_\_. Da totalidade ao lugar. 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

SANTOS, F.P. *Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV-SP). São Paulo (SP), 2011.

SARAIVA, E.B. et al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 18, n.4, p. 927-936, 2013.

SCHAIÐHAUER, M. *Assistência técnica e extensão no desenvolvimento e promoção do turismo rural*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS). Porto Alegre (RS), 2011.

SCHNEIDER, S. A importância da pluriatividade para as políticas públicas no Brasil. *Revista de Política Agrícola*, v.16, p.14-33, 2007.

\_\_\_\_\_. Agricultura familiar e desenvolvimento rural endógeno: elementos teóricos e um estudo de caso. IN: FROELICH, J.M.; DIESEL, V. *Desenvolvimento rural: tendências e debates contemporâneos*. Ijuí: Editora Unijuí, 2006.

\_\_\_\_\_. *A pluriatividade na agricultura familiar*. Porto Alegre (RS): Editora da UFRGS, 2003.

\_\_\_\_\_. A pluriatividade como estratégia de reprodução social da agricultura familiar no Sul do Brasil. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 16, p. 164-184, 2001.

\_\_\_\_\_. Agricultura familiar e industrialização: pluriatividade e descentralização industrial no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1999.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A.; MATTEI, L. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf-Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M.K.; MARQUES, P. E.M. (Orgs.) *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre (RS): Editora da UFRGS, 2004. p.21-49.

SILIPRANDI, E.; BELIK, W. A agricultura familiar e o atendimento à demanda institucional das grandes cidades. In: CORÁ, M.A.J.; BELIK, W. *Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo*. São Paulo (SP): Instituto Via Pública, 2012, p. 61-76.



SILIPRANDI, E.; CINTRÃO, R. As mulheres agricultoras no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). *Segurança Alimentar e Nutricional*, v. 18, n.2, p. 12-32, 2011.

SILVA MAIA, G.B. *et. al.* O Pronaf B e o financiamento agropecuário nos Territórios da Cidadania do semiárido. *Revista do BNDES*, n. 37, p. 177-216, 2012.

SINPAF. Mudanças não podem justificar paralisia da reforma agrária. SINPAF, 01/02/2013.

SONINO, R.; MCWILLIAM, S. Food waste, catering practices and public procurement: a case study of hospital food systems in Wales. *Food policy*, v. 36, p. 823-829, 2011.

SPAVOREK, G. (coord.); BARRETO, A.G.O.P.; MAULE, R.F.; MARTINS, S.P. Análise territorial da produção nos assentamentos. IN.: Brasília: NEAD, 2005.

SPINELLI, M.A.S.; CANESQUI, A.Maria. O programa de alimentação escolar no estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979 - 1995). *Revista de nutrição*, n.15, v.1, p.105-117, 2002.

STEDILE, J.P. O Dilema da reforma agrária no Brasil do agronegócio. MST, 07 de janeiro de 2013.

TAVARES, R.; CARDOSO, A.L. O PAC e a habitação popular na Baixada Fluminense. IN: LAGO, L.C. (org.). Olhares sobre a metrópole do Rio de Janeiro: política urbana e gestão pública. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles/IPPUR/UFRJ/FASE, 2010. p. 155-186.

TECNOMUNDO. O que é backbone? Publicado em 10.03.2009a. Disponível: <http://www.tecmundo.com.br/conexao/1713-o-que-e-backbone-.htm>

TECNOMUNDO. Banda Larga via satélite: apesar de ter um alto custo, esta tecnologia pode ser a única solução para algumas regiões. Publicado em 10.02.2009b. Disponível em: <http://www.tecmundo.com.br/roteador/1611-banda-larga-via-satelite.htm>

TEIXEIRA, J.C.; NAGABE, F. Identidades locais, Pronaf e turismo no espaço rural: apontamento sobre a realidade de Campo Mourão. *Campo-território: revista de geografia agrária*, v. 5, n. 9, p. 112-146, 2010.

TELEBRAS. 2014. Disponível em: <http://www.telebras.com.br/>

TELECO. 2014. Disponível em: <http://www.teleco.com.br/estatis.asp>.

TELESÍNTESE. Mais de 70 satélites irradiam sobre o Brasil, mas banda larga ainda é muito cara. Publicado em: 03.01.2014. Disponível em: <http://www.telesintese.com.br/mais-de-70-satelites-irradiam-sobre-o-brasil-mas-banda-larga-ainda-e-muito-cara/>

TELETIME. Campo dos Sonhos. Publicado em nov. 2010. Disponível em: <http://www.teletime.com.br/11/2010/campo-dos-sonhos/tt/208537/revista.aspx>

TELETIME. Via Sat Brasil aguarda certificação de equipamentos para iniciar instalações da banda Ka. Publicado em 07.03.2014. Disponível em <http://www.teletime.com.br/07/03/2014/via-sat-brasil-aguarda->

-certificacao-de-equipamentos-para-iniciar-instalacoes-da-banda-ka/tt/370688/news.aspx

TRICHES, R.M. *Reconectando a produção ao consumo*: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar. Doutorado (Tese de Doutorado), Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS), 2010.

TURPIN, M. H. *A alimentação escolar como vetor de desenvolvimento local e garantia de segurança alimentar e nutricional*. Mestrado (Dissertação de Mestrado) – Instituto de Economia/UNICAMP, 2008.

TV MINICOM. Governo brasileiro trabalha para lançar seu próprio satélite geostacionário. Publicado em 06.12.2013. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?feature=player\\_detailpage&v=YEnMjJ-zkUhE&list=PLE5B8C26046D4DC79](https://www.youtube.com/watch?feature=player_detailpage&v=YEnMjJ-zkUhE&list=PLE5B8C26046D4DC79)

TV NBR Notícias. Agricultores familiares comercializam produtos pela internet. Publicado em 16.07.2012. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=cmhU2wX0N\\_A](https://www.youtube.com/watch?v=cmhU2wX0N_A) UNIMED. Santa Casa de Porto Alegre lança sistema de telemedicina. Publicado em 31.08.2004. Disponível em: [http://www.unimed.coop.br/pct/index.jsp?cd\\_canal=44810&cd\\_secao=34366&cd\\_materia=26638](http://www.unimed.coop.br/pct/index.jsp?cd_canal=44810&cd_secao=34366&cd_materia=26638)

VALADARES, A. A. O gigante invisível: território e população rural para além das convenções oficiais. *Texto para discussão 1942*. Brasília, IPEA, 2014.

VALOR ECONÔMICO. Mato Grosso do Sul: parque industrial cresce com agronegócio forte. Valor Estados, abril de 2014.

VEIGA, F.F. *Território e desenvolvimento local*. Oeiras: Celta Editora, 2005.

VEIGA, J.E. Nascimento de outra ruralidade. Revista ESTUDOS AVANÇADOS 20 (57), 2006. Pg.333-353.

\_\_\_\_\_. A relação urbano/rural no desenvolvimento regional. Cadernos do CEAM, n.17, p. 09-22, 2005.

\_\_\_\_\_. *A face territorial do desenvolvimento*. In: Revista Internacional de Desenvolvimento Local, v.3, n.5, 2002a, p. 05-19.

\_\_\_\_\_. *Cidades Imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas: Editora Autores Associados, 2002b.

\_\_\_\_\_. *O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica*. São Paulo (SP): Editora da Universidade de São Paulo/Hucitec, 1991.

VEIGA, J.E. et al. *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Brasília: Convênio FIPE – IICA (MDA/CNDRS/NEAD), 2001.

VIASAT. 2014. Disponível em: <http://www.viasatbrasil.com.br/banda-ka/>

VIERO, V.C.; SILVEIRA, A.C.M.. Apropriação de tecnologias de informação e comunicação no meio rural brasileiro. Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v. 28, n. 1, p. 257-277, jan./abr. 2011. Disponível em:

<https://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/view/12042>

VIERO, V.C.; SOUZA, R.S. Comunicação rural on line: promessa de um mundo sem fronteiras - estudo de caso do modelo de monitoramento agrícola do Sistema Irriga da Universidade Federal de Santa Maria. XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Rio Branco, Acre, 20 a 23 de julho de 2008. Disponível em: <http://www.sober.org.br/palestra/9/672.pdf>

WANDERLEY, M.N.B. *O mundo rural como um espaço de vida: reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade*. Porto Alegre (RS): Editora da UFRGS, 2009.

\_\_\_\_\_. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 15, p. 69-129, 2000a.

\_\_\_\_\_. A valorização da agricultura familiar e a reivindicação da ruralidade no Brasil. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v.2, p. 29-37, 2000b.

WANDERLEI, M.N.B.; FAVARETO, A.. A singularidade do rural brasileiro: as implicações para as tipologias territoriais e a elaboração de políticas públicas. In: MIRANDA, C.; SILVA, H. *Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras*, v. 21, Brasília (DF): IICA, 2013. Série Desenvolvimento Rural Sustentável.

WEID, J.M. Agricultura familiar: sustentando o insustentável. *Agriculturas*, v.7, n.2, p.07-07, 2010.

WESZ JR., V. O Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar no Brasil: elaboração, implementação e resultados alcançados. In: FIGUEIREDO, E. *O rural plural: olhar o presente, imaginar o futuro*. Castro Verde/Portugal: 100LUZ, 2011, p. 329-342.

WILKINSON, J. *O Estado, a agroindústria e a pequena produção*. São Paulo (SP)/Salvador (BA): Hucitec/CEPA-BA, 1986.

WORLD FOOD PROGRAMME. *State of school feeding worldwide*. Roma/Itália: World Food Programme, 2013.