

# POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL

CATIA GRISA  
SERGIO SCHNEIDER  
ORGANIZADORES



  
**UFRGS**  
EDITORA

  
**PGDR**  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
EM DESENVOLVIMENTO RURAL - UFRGS

# POLÍTIICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL



UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO RIO  
GRANDE DO SUL

---

Reitor

**Carlos Alexandre Netto**

Vice-Reitor e Pró-Reitor  
de Coordenação Acadêmica

**Rui Vicente Oppermann**

---

EDITORA DA UFRGS

Diretor

**Alex Niche Teixeira**

Conselho Editorial

**Carlos Pérez Bergmann**

**Claudia Lima Marques**

**Jane Fraga Tutikian**

**José Vicente Tavares dos Santos**

**Marcelo Antonio Conterato**

**Maria Helena Weber**

**Maria Stephanou**

**Regina Zilberman**

**Temístocles Cezar**

**Valquiria Linck Bassani**

**Alex Niche Teixeira**, presidente

# POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL

CATIA GRISA  
SERGIO SCHNEIDER  
ORGANIZADORES

© dos autores  
1ª edição: 2015

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

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

---

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

(Série Estudos Rurais)

Inclui figuras, gráficos, mapas, quadros e tabelas.

Inclui referências.

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

CDU 631.1:330.34(81)

---

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

ISBN 978-85-386-0262-0

# Sumário

Prefácio / **9**

*Renato S. Maluf*

Apresentação / **13**

*Catia Grisa e Sergio Schneider*

Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil / **19**

*Catia Grisa e Sergio Schneider*

## **Parte 1 – Políticas agrícolas**

O Pronaf e o desenvolvimento rural brasileiro: avanços, contradições e desafios para o futuro / **53**

*Joacir Rufino de Aquino e Sergio Schneider*

Seguro agrícola e desenvolvimento rural – contribuições e desafios do SEAF / **83**

*José Carlos Zukowski*

Pnater (2004-2014): da concepção à materialização / **107**

*Vivien Diesel, Marcelo Miná Dias e Pedro Selvino Neumann*

Política de Comercialização Agrícola no Brasil / **129**

*Júnia Cristina P. R. da Conceição*

## **Parte 2 – Políticas de segurança alimentar e nutricional**

Dez anos de PAA:

As contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural / **155**

*Catia Grisa e Silvio Isopo Porto*

Repensando o mercado da alimentação escolar:  
novas institucionalidades para o desenvolvimento rural / **181**

*Rozane Marcia Triches*

Água para o desenvolvimento rural: a ASA e os Programas P1MC e P1+2 – Desafios da participação sociedade civil – governo / **201**

*Ghislaine Duque*

Abastecimento no Brasil: o desafio de alimentar as cidades  
e promover o Desenvolvimento Rural / **217**

*Walter Belik e Altivo R. A. de Almeida Cunha*

### **Parte 3 – Políticas de desenvolvimento territorial**

O Pronat e o PTC: possibilidades, limites e desafios  
das políticas territoriais para o desenvolvimento rural / **239**

*Nelson Giordano Delgado e Sergio Pereira Leite*

Uma década de experimentações e o futuro das políticas  
de desenvolvimento territorial rural no Brasil / **261**

*Arilson Favareto*

### **Parte 4 – Políticas ambientais**

Políticas de pagamento por serviços ambientais no Brasil:  
avanços, limites e desafios / **281**

*Shigeo Shiki, Simone de Faria Narciso Shiki e Patrícia Lopes Rosado*

Políticas de promoção dos biocombustíveis e agricultura familiar:  
o que sugerem as recentes experiências internacionais? / **311**

*Georges Flexor e Karina Kato*

### **Parte 5 – Políticas agrárias**

Luta por reforma agrária no Brasil contemporâneo:  
entre continuidades e novas questões / **339**

*Leonilde Servolo de Medeiros*

Crédito fundiário no Brasil: instrumento de ordenamento fundiário? / **361**

*Carla Morsch Porto Gomes, Ademir Antonio Cazella,*

*Fábio Luiz Búrigo e Yannick Sencébé*

Políticas públicas, questão agrária  
e desenvolvimento territorial rural no Brasil / **381**

*Bernardo Mançano Fernandes*

A política pública de extensão rural em assentamentos da reforma agrária:  
a construção de um sistema pluralista descentralizado / **401**

*Pedro Selvino Neumann, Vinicius Piccin Dalbianco e Alisson Vicente Zarnott*

## **Parte 6 – Políticas sociais**

Previdência social e desenvolvimento rural / **429**

*Guilherme C. Delgado*

Pobreza rural e o Programa Bolsa Família –  
desafios para o desenvolvimento rural no Brasil / **443**

*Carolina Braz de Castilho e Silva e Sergio Schneider*

O Programa Nacional de Habitação Rural  
como estratégia de inclusão e desenvolvimento rural / **465**

*Jairo Alfredo Genz Bolter, Sergio Schneider e Jaqueline Mallmann Haas*

## **Parte 7 – Ciência e tecnologia**

Ciência, tecnologia e inovação no desenvolvimento rural da região amazônica / **485**

*Alfredo Kingo Oyama Homma*

Políticas públicas e pesquisa para o desenvolvimento rural no Brasil / **511**

*Waldir Stumpf Junior e Otavio Valentim Balsadi*

## **Parte 8 – Políticas públicas para grupos sociais do meio rural brasileiro**

Políticas públicas e comunidade tradicional:  
reconhecimento e conquista de direitos? / **533**

*Dalva Maria da Mota e Heribert Schmitz*

Políticas públicas para a juventude rural brasileira / **549**

*Elisa Guaraná de Castro e Sérgio Botton Barcellos*

Mulheres rurais e políticas públicas no Brasil:  
abrindo espaços para o seu reconhecimento como cidadãs / **571**

*Emma Siliprandi e Rosângela Cintrão*

## **As políticas de desenvolvimento rural na América Latina em perspectiva**

Políticas públicas para as agriculturas familiares:  
existe um modelo latino-americano? / **595**

*Eric Sabourin, Mario Samper e Gilles Massardier*

Sobre os autores / **617**





# Prefácio

Desenvolvimento rural é um desses temas permanentes com farta produção bibliográfica e presença constante nas agendas de debate da academia, governos e diversas esferas públicas. Nada de surpreendente neste fato, seja porque a importante participação do meio rural na formação das sociedades requer tratamento específico, seja porque subjacente ao tema do desenvolvimento rural se encontra a própria questão do desenvolvimento ou do ‘fazer desenvolvimento’. Como alertou Amartya Sen, é preciso admitir que o desenvolvimento é um “conceito incompleto” de forma permanente. Exceção feita, claro, aos adeptos de modelos axiomáticos e soluções fechadas.

Assim entendido, o desenvolvimento rural constitui tema de reflexão constante que requer uma perspectiva de longo prazo capaz, ademais, de perceber as mudanças e permanências que coexistem no meio rural brasileiro, como em outros setores da sociedade. No período recente, novos atores sociais emergiram e identidades foram construídas, assim como se ampliaram e se diversificaram os instrumentos de ação pública refletindo a periódica renovação das compreensões sobre o meio rural e dos enfoques sobre os rumos antevistos ou desejados para as populações que nele vivem e trabalham. Entretanto, há traços que permanecem no tempo com roupagens e significados próprios de cada contexto, sendo os exemplos mais notáveis a presença dominante das grandes explorações agrícolas voltadas para a exportação e o quadro de profunda desigualdade social que, no campo, possui contornos mais acentuados. Não por acaso tais características estão correlacionadas na história brasileira e contam com antigos e novos dispositivos que dão suporte às grandes explorações ou reproduzem a desigualdade.

Essas observações introdutórias pretendem ressaltar a relevância dos esforços, nada óbvios, para desvendar os rumos e possibilidades de um uni-

verso complexo como é o meio rural, suas gentes e a natureza com a qual elas mantêm estreita relação. Igualmente necessária e demandante é a abordagem das diretrizes orientadoras e da adequação das políticas públicas que incidem no desenvolvimento rural no Brasil. O livro que tenho a honrosa tarefa de apresentar se propõe a enfrentar ambos os desafios e o faz com notável abrangência e rigor analítico, num momento bastante oportuno.

Como bem lembram os organizadores da obra, não faltam motivações para refletir sobre a trajetória recente do conjunto amplo e variado de políticas públicas voltadas para o meio rural brasileiro. A inflexão havida nos anos 2000, na ressaca do neoliberalismo prevalecente no período anterior, se deu na direção da retomada de um papel mais ativo do Estado por meio de ações e políticas públicas dirigidas a um grande número de setores, entre as quais se destacam justamente aquelas dirigidas à agricultura familiar e as que se orientam pela promoção da segurança alimentar e nutricional. Esta inflexão não se fez, e nem seria plenamente compreensível, sem a decisiva participação das organizações da sociedade civil fortalecida com os avanços havidos na democracia brasileira, por mais insuficientes que tenham sido. Há uma construção social da segurança alimentar e nutricional no Brasil que remonta à segunda metade dos anos 1980 e a coloca ao lado de outros frutos da redemocratização do país. Assim como há uma construção conceitual e político-institucional da categoria agricultura familiar desde meados dos anos 1990, igualmente alimentada pela participação social.

Essa perspectiva está presente na introdução ao livro de autoria dos seus organizadores, onde nos é apresentado o argumento, fundado na abordagem cognitiva das políticas públicas, de que estamos sob a vigência da terceira geração de políticas para a agricultura familiar no Brasil. Enquanto o referencial de política orientador da primeira geração teve viés agrícola e agrário, e o segundo esteve direcionado para políticas sociais e assistenciais, a terceira geração se orientaria pela construção de novos mercados orientados pela segurança alimentar e nutricional e sustentabilidade ambiental. Os autores chamam a atenção para a significativa contribuição da sociedade civil na construção desse referencial, favorecida pela maior permeabilidade da gestão pública, novidade a ser celebrada, mas que ao mesmo tempo coloca para o debate questões de grande importância sobre a participação e controle social das políticas públicas.

A notoriedade internacional adquirida pelo Brasil no que se refere às políticas de apoio à agricultura familiar e de promoção da segurança alimentar e nutricional, por sua vez, aumenta a relevância de reflexões como as propostas pelos autores que participam desta coletânea. Afinal, ao lado dos bons resultados sociais alcançados pelo país nos últimos anos tornados possíveis por

estas políticas, não são poucas as tensões, conflitos e contradições presentes no desenvolvimento brasileiro, em especial nos campos agrícola, agrário, alimentar e ambiental.

Mudanças e permanências, avanços e contradições, estas são características dos processos de desenvolvimento rural, mas não só, melhor apreendidas com um olhar de conjunto das dinâmicas socioeconômicas em curso e das trajetórias promovidas pelas ações públicas nem sempre coerentes entre si. Assim foi pensada a presente coletânea de textos cuja abrangência temática denota a intenção dos organizadores de dar conta das políticas que repercutem sobre o desenvolvimento rural desde uma ótica que classificam como multifacetada, multiator, multinível, multidimensional e intersetorial. O contexto, como mencionado, caracteriza-se pela colocação da segurança alimentar e nutricional e da sustentabilidade ambiental como referências organizadoras de programas especificamente dirigidos à agricultura familiar, por sua vez, categoria que abrange uma diversidade social e identitária geradora de demandas específicas.

Uma mirada no sumário do livro confirmará a já referida amplitude de questões abordadas em seus capítulos. Autores renomados nos respectivos temas proporcionam aos leitores análises rigorosas e instigantes sobre os vários instrumentos de política pública nas áreas agrícola, de segurança alimentar e nutricional, ambiental, social e de ciência e tecnologia. São também des-trinchadas antigas e novas facetas da questão agrária brasileira, assim como são identificados os desafios para a adoção do enfoque territorial em políticas públicas. A nova e mais complexa conformação social do meio rural aparece na análise de programas voltados para grupos sociais específicos. Atenção é dada ao contexto latino-americano em que se inserem as políticas de promoção da agricultura familiar e de desenvolvimento rural.

A agricultura familiar e as políticas e programas a ela dirigidos constituem a principal porta de entrada para as questões de desenvolvimento rural abordadas no livro. Nada mais oportuno, pois estamos frente à necessidade de avaliar os rumos deste tipo de agricultura no Brasil, mais especificamente, que modelos de agricultura familiar vêm sendo promovidos pelos programas públicos. O reconhecido papel ainda desempenhado pela agricultura familiar como categoria sociopolítica não implica desconhecer, como já dito, sua diversidade. Além disso, sua participação na produção de alimentos está exigindo ir além dessa denominação genérica quando se trata de estabelecer as conexões entre formas familiares de produção agroalimentar e uma alimentação adequada e saudável que valorize a sociobiodiversidade e as culturas alimentares. Em simultâneo e na mesma direção, a ampliação do foco com vistas a abarcar os múltiplos papéis desempenhados pelas várias expressões de agricultura fami-

liar nos permite olhar os agricultores como famílias rurais em interação com os respectivos territórios, tanto em termos da preservação de tecidos sociais, quanto no que se refere à relação com a natureza e à sustentabilidade ambiental.

Fiz menção a questões suscitadas pelas duas referências destacadas na introdução – segurança alimentar e nutricional e sustentabilidade ambiental – que junto com várias outras abordadas pelos autores dos capítulos implicam uma conjunção de enfoques com repercussões no plano analítico e também nos dispositivos e instrumentos de política agrícola e não agrícola, gerais e diferenciados. Os capítulos estão repletos de elementos que contribuem para tanto, compondo um amplo e variado cardápio de consulta obrigatória para os que se dedicam ao desenvolvimento rural. Ajudam-nos a compreender a realidade rural brasileira, seus dilemas e possibilidades, elemento indispensável na desejada construção de uma sociedade mais justa, capaz de erradicar mazelas e promover condições dignas de vida.

Uma boa leitura a todas(os).

RENATO S. MALUF

# Apresentação

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CATIA GRISA  
SERGIO SCHNEIDER

# Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil<sup>1</sup>

**Catia Grisa  
Sergio Schneider**

## **Introdução**

Mudanças importantes ocorreram no cenário político institucional e nas dinâmicas sociais nos últimos vinte anos no Brasil. O marco inicial destas transformações pode ser fixado a partir da promulgação da nova Constituição que rege o tecido jurídico e societário brasileiro na atualidade. Todavia, fixar uma marca temporal é sempre complicado quando se trata de entender os processos sociais e suas mudanças, especialmente quando sabemos das interfaces entre passado e presente.

---

<sup>1</sup> Publicado originalmente como artigo na Revista da Sober, que cedeu os direitos autorais para publicação neste livro.

Neste período recente que compreende as três últimas décadas, novas relações entre Estado e sociedade civil foram estabelecidas, espaços de participação social foram criados, novos atores políticos emergiram e foram reconhecidos como sujeitos de direito, criaram-se regras e instrumentos de política pública que foram institucionalizados, e novos referenciais globais e setoriais orientaram as ações do Estado e permitiram redefinir regras e compreensões que afetaram mais ou menos as condições socioeconômicas da população, especialmente a do meio rural. Estes são alguns exemplos das mudanças iniciadas nas últimas três décadas e, em grande medida, ainda em curso. Como protagonista e objeto de muitas destas mudanças destaca-se a agricultura familiar, uma categoria social e política que passou a ser reconhecida pelo Estado brasileiro em meados de 1990.

O reconhecimento conferido à agricultura familiar e a construção de políticas diferenciadas para um vasto grupo social que até então não havia sido contemplado com ações específicas não foram mudanças triviais, e é por isto que ganharam repercussões no cenário nacional e internacional. Vale notar, como destacado por Abramovay e Morello (2010), que este processo ocorreu porque o “fortalecimento da democracia está na raiz das mais importantes mudanças pelas quais passa o meio rural brasileiro nos últimos vinte anos [...] que permitiram reduzir a pobreza de sua população, melhorar a distribuição de renda e dar início a mudanças de comportamento empresarial no sentido de fazer do bem-estar das pessoas e da resiliência dos ecossistemas a base da própria vida econômica”.

Historicamente a agricultura familiar ou os “os pequenos agricultores” – como eram denominados até cerca de duas décadas atrás – sempre estiveram às margens das ações do Estado brasileiro, não raro incrementando sua fragilidade diante das opções de desenvolvimento perseguidas no país. Iniciando uma nova trajetória para a categoria social, a constituição de 1988 incitou novos espaços de participação social e reconheceu direitos; a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura (Pronaf) em 1995 desencadeou a emergência de outras políticas diferenciadas de desenvolvimento rural; a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 1999, e da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) no interior deste em 2001, institucionalizaram a dualidade da estrutura agrária e fundiária no país; e, em 2006, foi regulamentada a Lei da Agricultura Familiar que reconheceu a categoria social, definiu sua estrutura conceitual e passou a balizar as políticas públicas para este grupo social. Não raro, o Brasil é destacado por organizações internacionais multilaterais pela estrutura política e institucional que construiu ao longo dos anos para a agricultura familiar, cujos formatos, objetivos e políticas tem sido “exportados” para outros países.

O objetivo deste artigo consiste em analisar esta trajetória de reconhecimento da agricultura familiar, procurando enfatizar as “gerações” ou referenciais de políticas públicas fortalecidos em alguns momentos-chaves, o modo como estes referenciais foram construídos, e as relações entre Estado e sociedade civil. Este exercício analítico dialoga com diferentes abordagens teóricas, destacando-se as contribuições da abordagem cognitiva de análise de política pública, nomeadamente as elaborações de Pierre Muller, Bruno Jobert e Ève Fouilleux. Estes autores enfatizam o papel das ideias na construção das políticas públicas, sendo estas elaboradas a partir das crenças comuns e de representações de mundo de um conjunto de atores (públicos e privados), as quais definem a maneira como estes percebem os problemas públicos e concebem respostas aos mesmos (Grisa, 2012; Fouilleux, 2011; 2003; Muller, 2008; Surel, 2000; Jobert e Muller, 1987). As políticas públicas refletem, portanto, o entendimento dos grupos sociais sobre sua própria condição e sobre a sociedade em geral, bem como sobre os instrumentos necessários para aperfeiçoar esta condição.<sup>2</sup>

Três conceitos são particularmente importantes nesta análise: referencial global, referencial setorial e referencial de política pública. O referencial global refere-se a um quadro geral de interpretação do mundo, superando os limites de um setor, de um domínio ou de uma política (Muller, 2005). Trata-se da “[...] representação que uma sociedade faz da sua relação com o mundo em um momento dado” (Muller, 2008, p. 65), e é em torno desta representação geral que serão hierarquizadas as diferentes representações setoriais, sendo que o referencial global não constitui uma estrutura cognitiva e normativa unificada que se impõe de maneira mecânica ao conjunto dos domínios da vida social (econômico, político, social, etc.). O referencial setorial diz respeito às representações de um setor, entendido como um conjunto de questões ou problemas associados de maneira mais ou menos institucionalizada a certas populações ou temas. Em decorrência das várias concepções sobre a natureza e a extensão dos limites de um setor, a construção do referencial setorial é um processo em permanente conflito. “Como o referencial global, o referencial de um setor é uma construção social cuja coerência nunca é perfeita” (Muller, 2008, p. 69). Contudo, há uma representação hegemônica, amiúde coerente com o referencial global, e é esta representação que se impõe como referência à elaboração de políticas públicas.

---

<sup>2</sup> O que não implica em deconsiderar que outros elementos também interferem na conformação das políticas públicas, a exemplo das instituições e dos interesses (Palier e Surel, 2005; Pierson, 2003; Mahoney, 2001; Hall, 1997). Trata-se aqui de dar ênfase a alguns elementos explicativos, no caso, o papel das ideias.

Desta relação entre referencial global e setorial constrói-se uma representação da realidade sobre a qual se intervém e é através desta imagem, denominada “referencial de uma política pública”, que os atores interpretam o problema, confrontam possíveis soluções e definem suas ações. Há, na realidade, um duplo mecanismo permanente na construção de um referencial: primeiro, uma operação de decodificação do real com o objetivo de limitar sua complexidade e, em seguida, uma operação de recodificação para definir um programa de ação pública (Muller, 2008). Fouillex (2011; 2003) define referencial de política pública como a materialização das ideias em instrumentos e na organização geral da política pública. Trata-se dos instrumentos que tornam efetiva a ação do Estado a partir das diferentes representações de mundo e dos problemas públicos construídos pelo conjunto de atores envolvidos na elaboração das políticas públicas. Este referencial é objeto de negociação permanente entre os protagonistas das trocas políticas, sendo suscetível de inclusões, recortes e transformações em função das relações de força e dos objetivos políticos dos diferentes atores envolvidos na construção da política pública.

É importante referir que a definição destas gerações de políticas e seus referenciais também possui um sentido heurístico, que utilizamos com o objetivo de identificar os distintos “momentos críticos” em que apareceram ou foram criadas novas formas de ação governamental. No entanto, isto não quer dizer que estas gerações de políticas possuem uma linearidade longitudinal e nem que uma geração precede a outra, como se houvesse uma ampliação de escala ou redirecionamento de enfoque. As três gerações de políticas identificadas não encerraram seu ciclo, continuam em funcionamento e seguidamente sofrem ajustes e/ou alterações em sua formulação ou escopo.

A primeira seção do artigo debate a emergência das políticas para a agricultura familiar e a conformação de um referencial de política pública agrícola e agrário. A seção seguinte apresenta os elementos que caracterizam a segunda geração de políticas para a agricultura familiar pautada em um referencial social e assistencial e como este referencial se expressa em programas e ações públicas. A terceira seção evidencia a construção e a incidência de uma nova geração de políticas públicas para a agricultura familiar sustentada na construção de novos mercados com foco na segurança alimentar e na sustentabilidade. Ao longo destas seções também são salientadas mudanças nas formas de relação e interação entre Estado e sociedade civil. O artigo é finalizado com algumas considerações sobre a vigência destes referenciais e as relações entre Estado e sociedade civil na atualidade.

## Primeira geração de políticas para a agricultura familiar: a construção de um referencial agrícola e agrário

Desde a segunda metade da década de 1950, o governo brasileiro adotou de forma mais acentuada a estratégia de industrialização por substituição de importações (referencial global), como uma tentativa de superar a defasagem que separava o Brasil das economias capitalistas industrializadas (Bielschowsky, 2006; 2000). Nesta estratégia nacional-desenvolvimentista, o Estado atuou como agente produtivo por meio da criação de infraestruturas estatais; agente financeiro, promovendo a transformação da estrutura industrial; articulador de capitais privados nacionais e internacionais; e formulador e executor de políticas macroeconômicas e setoriais, privilegiando a constituição de uma economia industrial (Delgado, 2010). Todavia, no início da década de 1960, essa estratégia apresentou sintomas de crise em razão das dificuldades no abastecimento alimentar interno, do aumento da inflação (saldo da rigidez da oferta do setor agrário frente ao crescimento da demanda por produtos primários pela industrialização e urbanização), do esgotamento da capacidade de importar bens necessários à industrialização do país (que, por sua vez, demandava investimentos em exportações para criar divisas) e da emergência de críticas ao padrão dependente e excludente seguido pela industrialização (Delgado, 2010, 1988; Coelho, 2001; Castro, 1984).

Desta crise, duas opções e “referenciais setoriais” aparecem na agenda pública. Reivindicada por acadêmicos (Caio Prado, Alberto Passos Guimarães, Ignácio Rangel e notadamente a vertente “cepalina estruturalista” representada por Celso Furtado), por políticos (nomeadamente o governo de João Goulart) e por movimentos sociais (Ligas Camponesas, União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil, Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – Contag), uma destas opções clamava por um conjunto de reformas de base, dentre elas a reforma agrária, visando dinamizar o mercado interno. Contrapondo-se a esta opção e sustentada pelas elites agrárias, por acadêmicos vinculados a economistas da Universidade de São Paulo (principalmente Antonio Delfim Neto) e por militares que tomaram o governo federal, outro referencial setorial foi institucionalizado no Brasil, orientado pela modernização tecnológica da agricultura (Grisa, 2012; Delgado, 2005). Argumenta-se que a agricultura precisava modernizar-se para cumprir suas funções no desenvolvimento econômico do país. O ajuste entre o setor da agricultura (“referencial setorial”)



e a industrialização da economia do país (“referencial global”) passou a ser realizado por um conjunto de ações e políticas públicas, como crédito rural, garantia de preços mínimos, seguro agrícola, pesquisa agropecuária, assistência técnica e extensão rural, incentivos fiscais às exportações, minidesvalorizações cambiais, subsídios à aquisição de insumos, expansão da fronteira agrícola, e o desenvolvimento de infraestruturas. Por cerca de 20 anos, este foi o referencial setorial predominante que orientou as ações do Estado no setor agrícola e pecuário – configurando o que Delgado (2001) denominou de “política agrícola ativa” –, o qual, como já apontado por vários estudos (Delgado, 2010; Graziano da Silva, 1999; Gonçalves Neto, 1997; Kageyama *et al.*, 1990; Guedes Pinto, 1978), apresentou um caráter triplamente seletivo, beneficiando principalmente os médios e os grandes agricultores, localizados nas regiões sul e sudeste, produtores de produtos direcionados à exportação ou de interesses de grupos agroindustriais (café, soja, trigo, cana-de-açúcar, laranja, algodão).

Durante os vinte anos de ditadura militar, os representantes da sociedade civil vinculados à agricultura familiar não encontraram espaço na arena pública para discutir e construir em conjunto com os gestores públicos políticas para a categoria social. O contexto político e institucional excluía a participação destes atores e limitava uma atuação mais crítica e propositiva da Contag, principal representação dos “pequenos agricultores” na época. Conforme evidenciado por Grisa (2012), a construção das políticas públicas para a agricultura resultava basicamente das representações de mundo e do setor (referencial global e setorial) oriundas de gestores públicos, acadêmicos e representantes de grupos de interesse, conformando um referencial setorial direcionado para a modernização da agricultura.

No final dos anos 1970 este cenário começou a ser alterado, sendo emblemática a mudança de posicionamento político da Contag entre o II Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais (1973) e o III Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais (1979). No II Congresso – período de maior repressão da Ditadura Militar –, ainda que pautando a reforma agrária, o “tom” da Contag era conciliador em relação ao governo, ressaltando as conquistas já adquiridas em termos de previdência social e proteção ao trabalhador rural (Contag, 1973). No III Congresso, a Contag apresentou-se mais combativa e reivindicatória, cobrando insistentemente a reforma agrária e uma política agrícola adequada às particularidades dos pequenos agricultores (Contag, 1979a; 1979b). Conforme expresso no Boletim Periódico da Confederação, “hoje falamos menos em *encaminhar* e mais em *reivindicar*; não se fala mais em *pedir* e sim, em *exigir*” (Contag, 1979b, p. 26, grifos no

original). As disputas no interior do sindicalismo, a emergência do “novo sindicalismo rural” e de novos movimentos sociais incrementaram esta postura reivindicativa, de protesto e crítica ao governo federal (Picolotto, 2011; Schneider, 2010; Favareto, 2006; Schmitt, 1996). A defesa da reforma agrária, a demanda por políticas diferenciadas e por legislação trabalhista, e críticas ao regime ditatorial tornaram-se constantes nas reivindicações dos representantes da agricultura familiar.

Estas mudanças incrementaram-se com a redemocratização a partir de meados da década de 1980 e com o debate da constituinte em 1988. O processo de democratização permitiu um “intenso movimento de rearticulação e florescimento de novas organizações na sociedade civil” (Santos, 2011, p. 79). No âmbito da agricultura familiar destacaram-se as mudanças na forma de atuação da CONTAG; a criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) em 1983 e, nesta, a conformação do Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais (DNTR) em 1988; a constituição do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) em 1984; a institucionalização do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) em 1991, os quais vinham atuando desde o final da década de 1970; e a criação do Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS) em 1985. Ainda que com objetivos ou ênfases distintas, as ações destes atores sociais tornaram visíveis as precárias condições de reprodução social dos pequenos produtores e, cada vez mais, reclamaram a intervenção do Estado na construção de políticas públicas adequadas as suas particularidades, destacando-se a reforma agrária e o crédito rural.

Neste contexto, com a abertura democrática e mudanças político-institucionais em curso, os representantes da agricultura familiar alteraram sua postura diante do Estado. As possibilidades abertas com o debate da constituinte, as negociações para a definição das Leis Agrícola e Agrária, e a emergência dos Conselhos alteraram a forma de interação entre a sociedade civil representativa dos agricultores familiares e o Estado. Os representantes da agricultura passaram a adotar estratégias propositivas e adentraram nas arenas públicas, propondo e disputando a construção das políticas públicas. Tanto a Contag quanto o DNTR/CUT elaboraram textos para a discussão com suas respectivas bases sociais sobre a reforma constituinte (Contag, 1988; CUT, 1989), construíram propostas de normatização para a Lei Agrícola (Contag, 1989; CUT, 1991) e disputaram a institucionalização das regras com outros segmentos, nomeadamente com o setor da agricultura patronal.

Algumas das demandas dos representantes da agricultura familiar foram incorporadas e institucionalizadas no momento de construção da Lei

Agrícola, a qual reconheceu a diversidade dos agricultores brasileiros e previu a construção de uma política agrícola diferenciada para os pequenos produtores (Mielitz Netto, 2010; Delgado, 1994). Todavia, estas conquistas ficaram aquém das reivindicações destes atores, prevalecendo as ideias, os interesses e o poder da agricultura patronal na construção das políticas públicas. Não por acaso, a Lei Agrícola institucionalizou, em grande medida, os interesses dos grandes produtores (Picolotto, 2011; Santos, 2011; Schmitt, 1996; Delgado, 1994). Como lembra Delgado (1994, p. 14), contribuíram para este resultado “certo vácuo institucional” de parte do Estado para tratar das demandas dos pequenos agricultores e a cultura institucional de instituições de crédito, pesquisa, extensão e comercialização, não habituadas em incorporar em suas metodologias de atendimento as demandas deste segmento.

Também é importante destacar que, no final dos anos 1980, o Estado brasileiro vivenciava um período de intensas mudanças político-econômicas. O processo de liberalização econômica – construído a partir das ideias de um novo referencial global (o neoliberalismo) para enfrentar a crise política e financeira das décadas de 1980 e 1990 – impôs novas estratégias e instrumentos para a ação governamental: redução da intervenção do Estado, desregulamentação das atividades econômicas, privatização de companhias estatais, liberalização dos mercados, etc. (Santos, 2011; Sallum Jr., 2003; Dias e Amaral, 2000). No caso da agricultura, destacam-se particularmente: (a) a liberalização comercial e o desmonte do modelo de intervenção do Estado prevalente até a década anterior, implicando em redução do volume de recursos aplicados nas políticas agrícolas, liquidação da política de formação de estoques reguladores e queda nas tarifas de importação de produtos alimentares e algodão; (b) a criação do Mercosul em 1991, que afetou negativamente sobretudo a produção agropecuária dos estados do sul, notadamente o setor lácteo, tritícola, vitivinícola e a fruticultura, atividades típicas de pequenas propriedades, que sentiram dificuldades de competir com a produção dos países vizinhos; (c) a adoção do Plano Real em 1994, o qual provocou uma queda da renda real do setor agrícola de cerca de 20% a 30% no primeiro semestre de 1995; (d) a valorização da taxa de câmbio, associada ao grande volume de recursos disponíveis no sistema financeiro internacional e as elevadas taxas de juros domésticas, as quais favoreceram o aumento das importações de produtos agrícolas e o decréscimo das exportações (Mattei, 2014; Picolotto, 2011; Delgado, 2010). Estas medidas ameaçaram as condições de reprodução social e econômica da agricultura familiar, a qual já havia sido afetada pelas consequências da modernização da agricultura.

Diante destas medidas econômicas que incrementaram a fragilidade social da categoria social, e aproveitando as possibilidades abertas com a redemocratização, os representantes da agricultura familiar recrudesceram sua postura propositiva e por meio de mobilizações sociais expressivas (como os Gritos da Terra Brasil, cujo primeiro foi realizado em 1994) passaram a exigir políticas específicas para a categoria, bem como a participação na construção destas. Um momento emblemático neste sentido foi a construção do documento “Propostas e recomendações de política agrícola diferenciada para o pequeno produtor rural” (Brasil, Maara/Contag, 1994), elaborado por uma Comissão Técnica do Pequeno Produtor (Portarias Maara n. 692 de 30/11/1993 e n. 42 de 24/1/1994), no Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária (Maara), com a participação da Contag.<sup>3</sup> Cabe salientar como inovações deste documento, dentre outros elementos, as propostas de criação de um “Programa Especial de Crédito para os Pequenos Produtores Rurais”, com encargos financeiros, prazos, carências e formas de pagamentos específicos; a implantação de um seguro agrícola destinado exclusivamente à cobertura das explorações agropecuárias dos pequenos produtores rurais; a conformação de alguns programas para fazer frente ao Mercosul; a proposição de uma definição de pequeno produtor, que balizaria a construção de políticas públicas para a categoria social; a institucionalização dessa definição via substitutivo a Projeto de Lei ou minuta de Medida Provisória; a inclusão deste conjunto de propostas já no Plano Safra 1994/95, em especial aquelas relacionadas à definição de pequeno produtor e às políticas de crédito rural e seguro agrícola; e a criação no Maara de uma secretaria específica que estabelecesse e coordenasse as políticas agrícolas diferenciadas (Brasil, Maara/Contag, 1994).

Fruto das mobilizações sociais realizadas por movimentos sociais vinculados à agricultura familiar, de uma mudança paradigmática nos estudos rurais (que passaram a destacar a permanência e a importância da agricultura familiar nos países desenvolvidos) (Schneider, 2003; Lamarche, 1999; 1993; Abramovay, 1992; Veiga, 1991), e dos próprios interesses do governo federal em manter a ordem social no campo e certa influência no sindicalismo dos trabalhadores rurais (Grisa, 2012), criou-se a primeira

---

<sup>3</sup> Desde a criação do DNTR/CUT em 1988, o sindicalismo cutista viveu uma situação ambígua entre construir uma estrutura autônoma e, portanto, negar a estrutura oficial (Contag) ou aceitar em sua base os sindicatos oficiais e disputar a estrutura contaguiana (Picolotto, 2011; Favareto, 2006). Em 1991, a CUT decidiu por compor a diretoria da Contag e, em 1995, esta filiou-se àquela. Esta unificação contribuiu para dar maior visibilidade e poder de reivindicação ao sindicalismo dos trabalhadores rurais.

política agrícola nacional direcionada especificamente para os agricultores familiares. Trata-se da institucionalização do Pronaf, em 1995, que marcou o reconhecimento político e institucional do Estado brasileiro à categoria social, configurando-se um “momento crítico” (Mahoney, 2001)<sup>4</sup> que abriu possibilidades institucionais para a criação de novas políticas para a agricultura familiar. O Pronaf delineava-se como uma política de crédito rural que contribuiria para a capitalização e o acesso dos agricultores familiares “em transição” aos mercados, tornando-os consolidados (FAO-Incra, 1994). Iniciava-se com o Pronaf a construção de um conjunto de medidas orientadas para fortalecer e garantir a produção agrícola dos agricultores familiares. A criação do Seguro da Agricultura Familiar (SEAF-2004) e do Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar (PGPAF-2006) e a retomada da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) pública em anos posteriores corroborariam neste sentido.

É importante destacar que em meados da década de 1990 as lutas do MST também estavam em um momento de ascensão e os conflitos agrários se acirravam. Dois fatos marcaram este período. O primeiro deles refere-se ao conflito conhecido como “Massacre de Corumbiara”, ocorrido em Rondônia em meados de 1995, onde agricultores sem terra e a polícia entraram em confronto, resultando na morte de 10 pessoas. Similar a este, o segundo fato diz respeito ao “Massacre de Eldorado do Carajás”, ocorrido no Pará em 1996, no qual dezessete agricultores sem terra foram assassinados. Estes fatos tiveram grande repercussão nacional e internacional e, concomitante à continuidade das mobilizações sociais, desencadearam o incremento na política de assentamentos de reforma agrária, que havia ganho um novo ímpeto com a redemocratização e a proposta de um I Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA), no início do governo Sarney (1985), mas logo em seguida arrefecida pelas pressões de atores e organizações contrários a este referencial setorial. Com efeito, a criação do Pronaf e o incremento da política de assentamentos de reforma agrária surgem, em certa medida, como resposta às pressões oriundas de várias mobilizações sociais (eventos regionais, Gritos da Terra Brasil, ocupações de terra e acampamentos de reforma agrária).<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Este termo foi cunhado por Mahoney (2001), referindo-se ao modo como as escolhas institucionais dos atores, em momentos críticos, criam instituições que tendem a persistir e não são facilmente alteradas, orientando e condicionando o comportamento e as decisões subsequentes dos diferentes agentes envolvidos em processos concretos de produção da ruralidade.

<sup>5</sup> A criação do Pronaf também resultou de uma espécie de troca política entre governantes e representantes sindicais da agricultura familiar. Como observaram Grisa (2012) e Medeiros (2001),

Seguindo Schneider, Shiki e Belik (2010), este é o contexto que permitira a emergência de uma primeira geração de políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil, as quais apresentaram um referencial setorial basicamente agrícola (crédito rural, seguro de produção e de preço) e agrário (política de assentamentos de reforma agrária).<sup>6</sup> Estas políticas exigiram do governo e da sociedade brasileira um olhar mais atento para a importância da agricultura familiar no desenvolvimento do país e para as suas condições de reprodução social com base na terra e na produção agrícola. Como ilustra a Figura 1 (abaixo), estas políticas emergiram em meados da década de 1990 e continuam vigentes atualmente, sendo reivindicadas e estando em permanente construção/aperfeiçoamento, principalmente pela retroalimentação das ideias de organizações sociais e sindicais da agricultura familiar, gestores públicos e estudiosos do mundo rural.

O Pronaf se constituiu na principal política agrícola para a agricultura familiar (tanto em número de beneficiários, capilaridade nacional e recursos aplicados) e, historicamente, tem contado com um montante crescente de recursos disponibilizados, atingindo, no Plano Safra da Agricultura Familiar 2014/2015, o valor de R\$ 24,1 bilhões de reais. Ilustrando seu viés de fortalecimento da produção agrícola, diversos estudos apontam que o programa tem beneficiado principalmente as unidades familiares de produção em melhores condições socioeconômicas, localizadas nas regiões sul e sudeste, e promovido o cultivo de produtos competitivos no mercado internacional, os quais são controlados por poucas empresas do sistema agroindustrial e cuja forma de produção está assentada no uso generalizado de insumos modernos. O milho e a soja respondem, desde 2001, por mais de 50% dos recursos aplicados pelo

---

conceder políticas distributivas tornava-se estratégico ao governo, o qual visava amenizar e conter a contestação social e, ao mesmo, manter certa influência sobre o sindicalismo rural e garantir o seu apoio eleitoral. A não adoção de medidas pelo governo federal poderia incrementar o poder de mobilização do MST, que vinha angariando crescente reconhecimento e legitimidade social, inclusive no meio urbano.

<sup>6</sup> Cabe destacar que o referencial de política pública do Pronaf apresentava, em sua proposição inicial, coerência com o referencial global do neoliberalismo, seguido pelos governos federais (Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso) desde o início da década de 1990. Seguindo orientações acadêmicas, compreendia-se o programa como um mecanismo para impulsionar para os mercados os agricultores familiares que apresentassem um mínimo de condições produtivas (Guanziroli, 2007; Brasil, Ministério da Agricultura e do Abastecimento, 1998; FAO/Inra, 1994; Banco Mundial, 1994). O Estado deveria intervir nas “falhas de mercado” e promover a inserção econômica destes grupos sociais. Já a política de criação de assentamentos de reforma, diferentemente da coerência “prevista” por Muller (2008), apresentava um referencial de política pública distinto do referencial global seguido pelo Governo Fernando Henrique Cardoso. Contudo, não tardou para o governo federal tentar adequar aquele a este com a “Reforma Agrária de Mercado”, como definiram diversos autores (Sauer e Pereira, 2005; Pereira, 2004; Medeiros, 2003).

Pronaf no custeio de lavouras (em 2002 e 2003, os dois produtos alcançaram mais de 60%). Se somarmos os recursos aplicados no café (cultivo que apresentou importante crescimento em número de contratos e recursos no período em análise), este valor atinge cerca de 70% dos recursos aplicados no custeio de lavouras (Grisa, Wesz Jr. e Buchweitz, 2014).

A política de assentamentos de reforma agrária também continuou sendo realizada em anos seguintes, ainda que com importantes oscilações. Segundo dados do DataLuta (2013), a política de criação de assentamentos de reforma agrária incrementou-se de 1995-1997, atingindo o número de 92.984 mil famílias assentadas neste último ano, sendo que a partir de então os números foram reduzindo-se até 2003, quando, no início do governo Lula, há novamente uma reação e alcança o número máximo de 104.197 famílias assentadas em 2005. Após este período, os números decrescem novamente. No segundo mandato do governo Lula e no mandato da presidente Dilma, de modo geral, os números permanecem abaixo da trajetória gerada a partir de 1995. Desde o governo Lula e (sobretudo) Dilma, o enfoque central parece ser a qualificação dos assentamentos já constituídos, melhorando as condições de infraestrutura e de produção, enquanto a criação de novos foi posta em um segundo plano, realizada fundamentalmente com a incorporação de terras públicas nas regiões norte e nordeste (Fernandes, 2013; Ipea, 2012; Mattei, 2012).

Em síntese, podemos sinalizar que a adoção de estratégias propositivas do sindicalismo dos trabalhadores rurais, em contraposição a uma postura crítica, de protestos e reivindicações, até então prevalecente, assim como a pressão social dos movimentos sociais, foram elementos importantes que contribuíram de forma decisiva para a emergência da primeira geração de políticas para a agricultura familiar, baseada em um referencial agrícola e agrário (Piccolotto, 2011; Schneider, 2010; Favareto, 2006). A participação proeminente dos representantes dos agricultores familiares e de gestores vinculados ao Mapa (e, a partir de 1999, ao MDA) na construção destas políticas públicas explica, em grande medida, o referencial que orientou a elaboração das mesmas. A esta demanda social e política se somaram os estudos e resultados de pesquisas que destacavam de forma eloquente a importância econômica dos agricultores familiares nos países desenvolvidos (Lamarche, 1993; Abramovay, 1992; Veiga, 1991).

Esta confluência de esforços e evidências criou as condições para que, também no Brasil, a agricultura familiar passasse a ser vista de forma positiva e relevante para a produção de alimentos e geração de empregos. A construção do Pronaf resultou do diálogo e da negociação de ideias entre

três “fóruns de produção de ideias”,<sup>7</sup> conformados pelos representantes dos agricultores familiares, dos estudiosos do mundo rural e de políticos e gestores públicos (Grisa, 2012). As políticas agrícolas para a agricultura familiar desencadeadas pelo Pronaf, e a ele estritamente vinculadas (SEAF e PGPAF), resultam fundamentalmente das proposições e negociações entre gestores públicos e os representantes da agricultura familiar, que a partir de 2003 asseguraram mais um canal de diálogo com o governo federal por meio das discussões anuais para definição dos Planos Safra da Agricultura Familiar.

## **Segunda geração de políticas para a agricultura familiar: a construção de um referencial social e assistencial**

Conforme anunciado acima, na década de 1990 vigorou o referencial global do neoliberalismo, que ganhou repercussão principalmente nos governos Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso. Para além da desestruturação de instrumentos de políticas públicas importantes, como a extinção da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater) em 1990, da liberalização dos mercados e da retirada do Estado na economia (com importantes repercussões na taxa de câmbio e na relação importação/exportação), este referencial global repercutiu nas políticas para a agricultura familiar. Compreendia-se que o Estado deveria “corrigir as falhas de mercado”, notadamente atuando no combate à pobreza rural (Banco Mundial, 1994). Neste contexto, a partir de 1997-98, as políticas para a agricultura familiar aportaram para um novo referencial setorial focado em ações sociais e assistenciais, configurando, nos termos de Schneider, Shiki e Belik (2010), o início de uma segunda geração de políticas para a agricultura familiar.

---

<sup>7</sup> Fóruns de produção de ideias é um conceito originalmente utilizado por Jobert (1994) e discutido também por Fouilleux (2003). Referem-se aos espaços mais ou menos institucionalizados e especializados, regidos por regras e dinâmicas específicas, nos quais grupos de atores debatem visões de mundo. Coerentes com a abordagem cognitiva, compreende-se como espaços onde as ideias são produzidas. Cada fórum é produtor de diferentes representações, ideias sobre as políticas, as quais variam segundo interesses, identidades, relações de poder e instituições



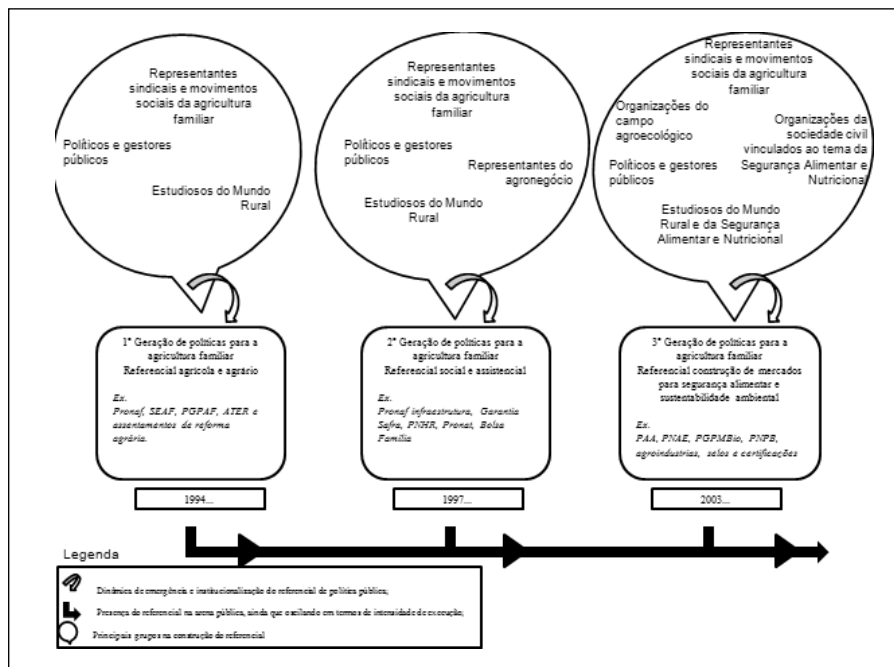


Figura 1 – Principais grupos de atores atuantes na construção dos referenciais de política pública para a agricultura familiar ao longo dos anos.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Esta mudança tem seu início no governo FHC, com o Programa Comunidade Solidária, e se consolida no governo Lula através do Programa Fome Zero, no qual o Programa Bolsa Família é um dos destaques. O Programa Comunidade Solidária propunha avançar na parceria Estado-sociedade e contemplar ações relacionadas com a questão alimentar, a miséria, pobreza e inequidade. A proposta do Programa era conferir “selo de prioridade” a 16 programas governamentais em seis áreas de atuação: redução da mortalidade na infância, alimentação, apoio ao ensino fundamental e pré-escolar, habitação e saneamento, geração de ocupação e renda e qualificação profissional, e fortalecimento da agricultura familiar (Brasil, Comunidade Solidária, 1998). Buscava-se construir a integração e convergência dessas ações em áreas geográficas (municípios) com maior concentração de pobreza (Maluf, 2007; Takagi, 2006; Peliano, 2001). Com base neste referencial, delineado fundamentalmente a partir das ideias de políticos, gestores públicos e estudiosos vinculados ao ideário liberal, as políticas para a agricultura familiar se aproximaram das políticas sociais (Marques, 2004; Vilela, 1997; Banco Mundial, 1994).

Em relação à agricultura familiar, o primeiro passo nessa direção foi a criação da linha Infraestrutura e Serviços Municipais do Pronaf, que visava dar apoio a infraestruturas para os municípios com “a distribuição fundiária mais pulverizada, a menor taxa de urbanização e a mais baixa produtividade agrícola”, ou seja, municípios mais periféricos e mais pobres, distanciando-se, segundo Abramovay e Veiga (1999), da proposta originalmente construída para este Programa.<sup>8</sup> As organizações da agricultura familiar temeram que a aproximação do Pronaf com o Programa Comunidade Solidária alterasse o programa como um todo, tornando-o um programa de assistência social. No III Grito da Terra Brasil (1996, p. 13), as organizações da agricultura familiar assim se manifestaram a respeito: “O Pronaf não pode ser confundido com programas de assistência social, mas deve ser uma prioridade do governo federal pelo desenvolvimento da agricultura familiar, definida como a mais eficiente nos aspectos econômico e social.” Conforme Marques (2004, p. 12), neste contexto, a Contag e a Secretaria de Desenvolvimento Rural do Maara, que gestaram o Pronaf, afastaram-se progressivamente do Programa Comunidade Solidária. “O distanciamento foi acompanhado pela recusa, por parte destas últimas, da associação de suas iniciativas com os propósitos que privilegiam, antes de tudo, os objetivos visando o combate à miséria em torno do apoio à agricultura familiar.”

Todavia, logo após a institucionalização do Pronaf, as próprias organizações da agricultura familiar começaram a pautar a necessidade do Pronaf atender a diversidade socioeconômica da agricultura familiar, culminando na criação de grupos e linhas direcionadas aos agricultores mais descapitalizados ou em situação de vulnerabilidade social, a exemplo da criação do “pronafinho” em 1997 e do Grupo B<sup>9</sup> em 1999. Havia a preocupação de que a continuidade das regras e normas inicialmente estabelecidas no Pronaf poderiam reproduzir desigualdades expressivas no interior da agricultura familiar (Grisa, 2012).

No período de 1998 até meados dos anos 2000 emergiu um conjunto de ações de transferência de renda que contemplaram a agricultura familiar (ainda que não exclusivamente), como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação

---

<sup>8</sup> Cabe destacar que, no âmbito das políticas sociais para a agricultura familiar, uma ação pioneira foi a inclusão dos trabalhadores em regime de economia familiar no sistema de seguridade social pela Constituição Federal de 1988 (Delgado, 2014). Esta medida antecede o próprio reconhecimento político da categoria agricultura familiar que iria ocorrer em meados da década de 1990, como visto na seção anterior.

<sup>9</sup> Visando ampliar a participação da diversidade da agricultura familiar no Pronaf, em 1999 teve início a criação de grupos no interior do Programa de acordo com o grau de capitalização dos agricultores familiares e se beneficiários de programas de reforma agrária. O grupo B refere-se aos agricultores em maior vulnerabilidade social e corresponde ao microcrédito produtivo rural.

e Auxílio Gás, que a partir de 2003 foram integradas no Programa Bolsa Família. O Programa Fome Zero, criado no início do governo Lula, daria um novo impulso a estas ações, às políticas sociais e ao combate à pobreza rural (e urbana). Posteriormente, já no governo Dilma Roussef, estas ações foram retomadas e potencializadas com a criação do Plano Brasil Sem Miséria, seja com o incremento do Programa Bolsa Família, da criação do Brasil Carinhoso e do Programa Bolsa Verde, seja com ações que visam à inclusão socioproductiva da população rural em pobreza extrema por meio da disponibilização crédito de fomento a fundo perdido (R\$ 2.400,00/família) para a aquisição de insumos e equipamentos, assistência técnica diferenciadas para este público, e doação de sementes e tecnologias da Embrapa para iniciar os processos produtivos.

Dando sequência à criação de políticas diferenciadas para a agricultura familiar, agora orientadas pelo referencial setorial focado em políticas sociais e assistenciais, em 2002 foi estabelecido o Programa Garantia Safra, voltado ao segmento mais vulnerável desta categoria social, visando garantir renda aos agricultores localizados na região nordeste do país, norte do estado de Minas Gerais, Vale do Mucuri, Vale do Jequitinhonha e norte do estado do Espírito Santo que sofrerem com a perda de safra por motivos de seca ou excesso de chuvas.

Em 2003, já no governo Lula, foi criado o Programa de Habitação Rural (PNHR) com o fito de garantir subsídios financeiros para a aquisição de materiais para a construção ou conclusão/reforma/ampliação de unidades habitacionais de agricultores familiares e trabalhadores que atendam aos critérios estabelecidos pelo PRONAF. Atualmente o Programa Nacional de Habitação Rural faz parte do Programa Minha Casa, Minha Vida, criado em 2009, contribuindo para a melhoria de infraestruturas e para o bem estar das famílias rurais.

Ainda no mesmo ano de 2003 foi extinto o Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais que deu lugar ao Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), que buscava promover o desenvolvimento, infraestruturas e a gestão de territórios rurais. Os Territórios “despertavam” como um espaço intermediário entre os municípios e os estados, possibilitando a participação da sociedade civil vinculada à agricultura familiar nas decisões de desenvolvimento. Ainda que o Pronat não tenha emergido explicitamente com um viés para combater a pobreza rural, na delimitação dos territórios foram priorizados, dentre outros critérios, contextos com maior concentração do público prioritário do MDA (agricultores familiares, assentados da reforma agrária e agricultores beneficiários do reordenamento agrário) – portanto, com maior intensidade de demanda social – e com Índices de Desenvolvimento

Humano reduzido, de modo a priorizar os municípios com menores condições de desenvolvimento (Delgado e Leite, 2011; Echeverri, 2009).

Em 2008, esta perspectiva de atuação via territórios ganhou um novo impulso com a criação do Programa Territórios da Cidadania (PTC) que visava articular e potencializar as ações de um conjunto de políticas públicas em alguns territórios economicamente mais fragilizados. A prioridade era atender territórios que apresentavam baixo acesso a serviços básicos, índices de estagnação na geração de renda e carência de políticas integradas e sustentáveis para autonomia econômica de médio prazo. A relação entre políticas territoriais e pobreza ganhava contornos mais evidentes no PTC. Ainda que não exclusivos à agricultura familiar, o Pronat e o PTC beneficiaram sobremaneira a categoria social.

No decorrer dos anos, este referencial de política pública orientado pelo social e socioassistencial passou a apresentar certas ambiguidades referentes à sua origem e aos seus propósitos. Por um lado, representantes da agricultura familiar, gestores públicos e estudiosos do mundo rural passam a reivindicar um “olhar” mais atento do Estado aos grupos vulneráveis da categoria social e do mundo rural e reivindicam políticas sociais para estes, seja no sentido de contribuir e garantir a sua reprodução social, seja com vistas a dar condições para que estes atores conseguissem minimamente alterar suas condições sociais e econômicas e passassem a interagir nos mercados agrícolas e de trabalho (Bianchini, 2010; Mattei, 2006; Brasil, Ministério da Agricultura e do Abastecimento, 1998; Grito da Terra Brasil, 1998). A criação do Pronaf B, do Programa Garantia Safra, do PNHR, das políticas territoriais e do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais incluído no Plano Brasil Sem Miséria são exemplos neste sentido.

Por outro lado, este mesmo referencial passou a ser reivindicado por representantes do setor denominado politicamente como agronegócio, promovido por estudiosos do mundo rural e incorporado por segmentos da gestão pública (Navarro e Campos, 2013; Buainain e Garcia, 2013; CNA, 2010; Alves e Rocha, 2010). Elucidando esta perspectiva, citam-se as interpretações de Alves e Rocha (2010). Segundo estes autores, a produção agropecuária nacional está concentrada em 8,19% dos estabelecimentos (423.689) que atingiram um valor equivalente a 84,89% da produção dos 5.175.489 de estabelecimentos. Além destes, há quase um milhão de estabelecimentos que “têm condições de melhorar sua renda na agricultura, mas carece de ajuda no que diz respeito à extensão rural, crédito de custeio e investimentos, compra da produção quando os preços despencam, etc.”. “Restam 3.775.826 de estabelecimentos, cujo valor da produção é de R\$ 128,13 por mês. Na agricultura,

simplesmente não há solução para o problema de pobreza destes. Forte dose de política social, de caráter assistencialista se faz necessária para manter as famílias a eles vinculadas nos campos” (Alves e Rocha, 2010, p. 288). Nesta perspectiva agrícola-centrada, grande parte da agricultura familiar – ou da “pequena produção” como mencionam – deve ser objeto de políticas sociais e de outras políticas que incrementem as possibilidades de renda não agrícola, direcionando as políticas agrícolas apenas para os segmentos economicamente mais estruturados do agronegócio.

A geração de políticas com enfoque em ações de cunho social e assistencial tem sido indicada por analistas e mesmo por gestores públicos como as responsáveis pela redução da pobreza e da desigualdade no meio rural. Há inúmeras evidências estatísticas que dão suporte a estes resultados. Mas o que nos interessa salientar é que estas políticas passaram a ser especialmente importantes nas regiões rurais do país, como a região do semiárido nordestino. Neste sentido, nem sempre de forma planejada e deliberadamente intencional, as políticas sociais e assistenciais acabaram tendo repercussões sobre o desenvolvimento rural sob um viés que não é da inclusão produtiva ou pela ativação do mercado de trabalho. Nas últimas duas décadas, as áreas rurais mais empobrecidas do Brasil conheceram melhorias inegáveis em seus indicadores convencionais de desenvolvimento (incremento de renda, por exemplo) que, talvez, não teriam sido alcançadas apenas por meio das ações agrícolas e agrárias que analisamos na primeira geração de políticas.

## **Terceira geração de políticas para a agricultura familiar: a construção de um referencial pautado pela construção de mercados para a segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental**

Os anos 2000 iniciam sob o efeito de uma mudança política importante, que decorre das eleições presidenciais de 2002 e da assunção de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência da República. De um governo identificado com os princípios do referencial global do neoliberalismo e lastreado por uma aliança política com os setores mais conservadores da política nacional, passou-se a um governo eleito com o apoio e participação de vários partidos e movimentos sociais situados mais à esquerda do espectro político sem, no entanto, deixar de contemplar ideias e interesses de grupos representantes da burguesia bancária, industrial e agrícola nacional (Mielitz, 2011). Neste contexto, segundo Mielitz (2011, p. 239), “rupturas radicais com o modelo

do passado [...] acabaram por não acontecer” e a manutenção da estabilidade econômica com um baixo nível de inflação tornou-se uma meta “sagrada” que subordinava outras questões. Não obstante, importantes alterações ocorreram nas relações e no papel do Estado e da sociedade civil, especialmente no que se refere ao direcionamento das políticas públicas, na relação com os movimentos sociais e com a sociedade civil. Atores até então marginais nas arenas públicas tornaram-se dominantes (caso de políticos vinculados ao Partido dos Trabalhadores) e abriram oportunidades para a institucionalização de “novas” ideias e reivindicações de políticos, estudiosos, movimentos sociais e de organizações da sociedade civil, dentre estes principalmente daqueles atuantes no tema da segurança alimentar e nutricional (e também, em grande medida, vinculados ao campo agroecológico).

Estes atores vinham propondo e disputando as políticas públicas desde o início dos anos 1990, no entanto é apenas com a mudança política em 2002 que os mesmos conseguiram pautar a construção e a institucionalização das políticas públicas para a agricultura familiar com base em um novo referencial orientado pela construção de mercados para a segurança alimentar e a sustentabilidade. Referimo-nos especialmente aos atores vinculados ao “Governo Paralelo”, que propôs a Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSA) (não implementada) em 1991; à mobilização “Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, liderada pelo sociólogo Herbert de Souza (o Betinho), e à respectiva “Campanha Nacional de Combate à Fome” em 1993; e ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) estabelecido em 1993.<sup>10</sup> Estes atores foram importantes para colocar o tema da fome em pauta no início dos anos 1990 e para defender políticas de segurança alimentar e nutricional, em que, atrelada a esta noção, ao mesmo tempo reivindicava-se a agricultura familiar como meio de promover o acesso aos alimentos e um sistema agroalimentar mais equitativo. Com o início do governo FHC e o conseqüente arrefecimento do tema da segurança alimentar e nutricional (substituído pelo Programa Comunidade Solidária), estes atores encontraram limitações políticas e institucionais para atuarem na construção de políticas públicas,

---

<sup>10</sup> O Consea foi estabelecido inicialmente em 1993, no governo de Itamar Franco, no bojo de iniciativas que buscavam reduzir a fome e construir uma política de segurança alimentar e nutricional para o país. No entanto, este “primeiro” Consea teve “vida curta”, sendo extinto no início da gestão de Fernando Henrique Cardoso em 1995. O Consea foi restabelecido em 2003, constituindo-se um importante espaço para representantes da sociedade civil e atores governamentais discutirem, construírem propostas e monitorarem iniciativas de promoção da segurança alimentar e nutricional no país.

Quando o presidente Lula assumiu, os temas da fome e da segurança alimentar e nutricional ganharam um novo ímpeto e estes atores encontraram possibilidades para institucionalizarem suas ideias. O Consea foi restabelecido e foi criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), tornando-se Ministro o professor José Graziano da Silva, um importante intelectual que teve papel decisivo na formulação e implementação do projeto Fome Zero, o que, segundo Menezes (2010, p. 247), “representou a culminância de todo um processo anterior de formulações e práticas na luta contra a fome e pela segurança alimentar e nutricional no Brasil experimentadas por governos (nos níveis municipal e estadual) e organizações sociais”. O Projeto Fome Zero partiu da premissa do direito humano à alimentação e do diagnóstico de que este não estava sendo efetivado em razão da insuficiência da demanda, da incompatibilidade dos preços dos alimentos com o poder aquisitivo da maioria da população e da exclusão da população pobre do mercado. Para alterar este cenário, foi proposto um conjunto de políticas estruturais que visavam melhorias na renda e o aumento da oferta de alimentos básicos, ou seja, era preciso mudanças na “ponta” da produção, conferindo prioridade à agricultura familiar, e na ponta do consumo, de preferência articulando-as.

Resgatando experiências de alguns municípios e estados brasileiros, o Projeto Fome Zero ressaltava o potencial do mercado institucional (alimentação escolar, hospitais, presídios, distribuição de cestas básicas, etc.) no fortalecimento da agricultura familiar (criação de canais de comercialização e geração de renda), na dinamização da economia dos municípios e das regiões, no atendimento às necessidades alimentares de “uma parcela vulnerável e numericamente expressiva da população” (mormente, as crianças em idade escolar) e na introdução de “elementos de diversidade regional em cardápios com importância não desprezível na formação de hábitos alimentares” (Instituto Cidadania, 2001, p. 39). Estimava-se que uma parte importante do orçamento público era destinada à compra de alimentos para várias finalidades e esta demanda institucional deveria ser canalizada para a agricultura familiar. Estas ideias culminaram na criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e desencadearam uma efervescência em torno dos mercados institucionais, seja do ponto de vista da segurança alimentar e nutricional – sendo a alimentação escolar um elemento central – seja com um viés para as preocupações ambientais, com a produção de bicompostáveis (neste caso, de forma controversa). De acordo com Schneider, Shiki e Belik (2010), neste processo estaria emergindo uma terceira geração de políticas públicas para a agricultura familiar. A criação do Programa de Aquisição de Alimentos, PAA, foi elemento fundamental neste

processo, abrindo uma “janela de oportunidades” e gerando aprendizados para a construção de novas ações.

O PAA foi criado em 2003 visando articular a compra de produtos da agricultura familiar com ações de segurança alimentar (distribuição de alimentos) para a população em vulnerabilidade social. Embora concebido como uma ação estruturante no Programa Fome Zero, o PAA apresentou certa “timidez” em seus anos iniciais, dadas certas mudanças políticas (extinção do Mesa) e o fato de ser compreendido a partir da lógica de “projetos pilotos” pelas organizações da agricultura familiar (Grisa, 2012; Muller, 2007). Com a expansão do Programa, a exposição de seus resultados para as dinâmicas locais e para o fortalecimento das organizações da agricultura familiar, e o crescente debate no Brasil neste período sobre construção social dos mercados (Niederle, 2011; Abramovay, 2009; Wilkinson, 2008; Maluf, 2004), o Programa ganhou importante projeção nacional e internacional, servindo de exemplo a ser “replificado” ou “exportado” para outros países.

Após romper com importantes barreiras institucionais (como a Lei de Licitações), o PAA desencadeou uma nova trajetória para os mercados institucionais para a agricultura familiar, fortalecida em 2009 com a mudança no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a criação da Lei nº 11.947, que determinou que, no mínimo, 30% dos recursos federais para a alimentação escolar sejam destinados para a aquisição de alimentos da categoria social. Mais recentemente, em 2012, foi estabelecida mais uma modalidade ao PAA que amplia as possibilidades de mercados. Trata-se da Compra Institucional que permite aos estados, municípios e órgãos federais da administração direta e indireta adquirir alimentos da agricultura familiar por meio de chamadas públicas, com seus próprios recursos financeiros, com dispensa de licitação. Em termos práticos, isto significa o acesso a mercados alimentares demandados por hospitais, quartéis, presídios, restaurantes universitários, refeitórios de creches e escolas filantrópicas, entre outros.

Estas iniciativas têm estimulado governos estaduais a criar seus próprios mecanismos de compras públicas e têm estimulado as organizações da agricultura familiar a demandarem e construir novos mercados públicos e privados. Cabe ressaltar que estas ações (PAA e PNAE) têm contribuído para a valorização da produção local/regional, ecológica/orgânica e têm ressignificado os produtos da agricultura familiar, promovendo novos atributos de qualidade aos mesmos, associados, por exemplo, à justiça social, equidade, artesanidade, cultura, tradição, etc.

Em 2004, emergiu também o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) visando estimular a produção e compra de oleaginosas da



agricultura familiar. Além de promover a produção de oleaginosas geradoras de biodiesel via política agrícola (crédito rural, ATER, seguro agrícola), o Programa instituiu o selo “combustível social” concedido pelo MDA ao produtor de biodiesel que adquirir matéria prima e assegurar assistência técnica aos agricultores familiares, beneficiando-se, em contrapartida, de financiamentos e incentivos comerciais e fiscais. Ainda que muitas vezes controversa do ponto de vista da segurança alimentar e da questão ambiental (sobretudo pelo fato de concentrar-se no uso da soja como matéria prima), a produção de biodiesel incrementou os mercados para a agricultura familiar e suas organizações (Flexor e Kato, 2014).

Complementando as ações de comercialização, é importante ressaltar também a criação da Política de Garantia de Preços Mínimos [PGPM] para os Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM Bio) em 2008, garantindo um atendimento específico para os extrativistas no interior da PGPM, instituída ainda em 1945. Por meio da Lei nº 11.775, de 2008, estabeleceu-se a modalidade de Subvenção Direta, que assegura ao extrativista o recebimento de um bônus caso efetue a venda de seu produto por preço inferior aquele fixado pelo governo federal. Diferentemente do PAA e do PNAE, não se trata aqui de aquisições pelo poder público, mas de uma complementação financeira repassada diretamente aos extrativistas ou suas organizações até atingir o preço mínimo de comercialização. Embora ainda seja pouco expressiva (50 mil extrativistas beneficiários e R\$ 16 milhões de reais aplicados desde 2009 – Brasil, Conab, 2014), a modalidade auxilia na preservação dos recursos naturais e na reprodução social dos extrativistas.

Concomitante a estas iniciativas foram incrementadas ações direcionadas à agregação de valor, como o apoio às agroindústrias (promoção, infraestruturas, crédito etc.), os aprimoramentos nos instrumentos de fiscalização da sanidade agropecuária (Sistema de Inspeção Municipal, Estadual, Federal, e Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária), a criação de selos de diferenciação (Selo da Identificação da Participação da Agricultura Familiar, Selo Quilombos do Brasil, Indicações Geográficas) e a ampliação dos mecanismos de certificação, com destaque para a certificação orgânica, também viabilizada por meio de sistemas participativos de garantia.

Em seu conjunto, esta terceira geração de políticas públicas contou com a participação proeminente de atores vinculados ao debate da segurança alimentar e nutricional (Consea), assim como organizações agroecológicas, entidades da agricultura familiar, gestores públicos e estudiosos da agricultura familiar, segurança e abastecimento alimentar. A participação destes “novos” atores e ideias nas arenas públicas provocaram certo redirecionamento das

políticas para a construção de mercados vinculados à segurança alimentar e à sustentabilidade, sem deixar de ser igualmente importante a atuação destes atores para a afirmação política da categoria social e edificação das demais políticas públicas citadas acima.

Retomando a análise da relação entre Estado e sociedade civil, cabe destacar algumas mudanças observadas na segunda e na terceira geração de políticas públicas para a agricultura familiar. Estas mudanças tiveram origem ainda na década de 1990, a partir de uma certa “confluência perversa” entre o projeto neoliberal e o projeto participativo/democratizante: “A perversidade está colocada no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, *ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva*” (Dagnino, 2002, p. 289, grifos no original). Descentralização, sociedade civil e participação faziam parte do repertório discursivo de ambos os projetos. Nesta confluência, observamos que os movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar de uma postura propositiva passaram a ser parceiros na execução das políticas públicas. Desde a segunda metade da década de 1990, um número progressivo de políticas públicas e programas passou a envolver nas fases de formulação e de operacionalização parcerias com organizações da sociedade civil, ou o que poderíamos denominar de cogestão nas políticas públicas.

De acordo com Silva e Schmitt (2012, p. 2), “a criação de novas figuras jurídicas, como as Organizações Sociais (OSs – Lei nº 9.637/1998) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs – Lei nº 9.790/1999), assim como o crescente volume de recursos públicos transferidos para tais organizações são indicativos da importância deste processo.” No campo das políticas de desenvolvimento rural, são vários os exemplos de ações que aproximam Estado e organizações sociais na execução dos programas, como o Projeto Lumiar (1997), o Programa Um Milhão de Cisternas (2003), o PAA, o PNAE (2003), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), e a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (2003) (Bolter, 2013; Diesel e Neumann, 2012; Silva e Schmitt, 2012). “Assim, se na década de 1980 as políticas públicas eram um objeto de reivindicação das organizações, na década de 1990 e, especialmente, na década de 2000, a implementação de políticas públicas se torna crescentemente um campo de atuação para tais organizações (e, em alguns casos, se torna o campo prioritário de atuação)” (Silva e Schmitt, 2012, p. 23).

É importante ressaltar que esta permeabilidade do Estado não é recente. Cardoso (1970) observou, já no primeiro governo Vargas e também durante o regime militar, que a organização do Estado ocorria com base

em “anéis burocráticos”, ou seja, círculos que conectavam e representavam ideias e interesses dos militares, da burocracia governamental, de empresários (nacionais e internacionais), da alta classe média, entre outros (Romano, 2009). Esses anéis poderiam ser formados em torno de interesses específicos (não apenas econômicos) por um tempo indeterminado, até que o problema fosse solucionado, como por exemplo a articulação em torno de uma política pública específica, uma decisão governamental importante, etc. Tratava-se de um Estado regulador, pouco permeável às demandas da sociedade civil ou, em outras palavras, de um Estado autoritário em que apenas os grupos de interesse que ofereciam suporte ao grupo político no poder dialogavam com os burocratas responsáveis pela formulação das políticas públicas. De forma similar, Marques (1999) evidenciou fronteiras difusas entre o público e o privado na política de saneamento básico no Rio de Janeiro entre 1975 e 1996. Segundo o autor, empresas de portes distintos utilizavam diferentes estratégias para obter informações e vencer licitações, destacando nestas situações a utilização de relações pessoais e institucionais no interior da rede.

No entanto, diferentemente destas situações, um elemento importante da permeabilidade em anos recentes da gestão pública consiste na proximidade entre Estado e organizações da sociedade civil na formulação e na cogestão das políticas públicas.<sup>11</sup> Diferentemente de perspectivas dicotômicas que aludem para a autonomia ou a institucionalização das relações entre Estado e organizações da sociedade civil, passa-se a enfatizar uma abordagem relacional, cujas implicações deste processo para o Estado, para as organizações sociais e para as políticas públicas ainda precisam ser melhor investigadas (Bolter, 2013; Silva e Schmitt, 2012).<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Recentemente (23 de maio de 2014) a presidente Dilma assinou um decreto que estabelece regras e diretrizes para o funcionamento no país de Organizações Não Governamentais (ONG's). Em seu discurso, a presidente fez a seguinte afirmação: “Com elas [novas regras] nós vamos garantir uma coisa importantíssima, que é mais clareza e mais segurança jurídica para os gestores das ONGs e vamos reconhecer algo que é fundamental. Vamos reconhecer o papel das ONGs na execução de políticas governamentais de uma forma explícita”.

<sup>12</sup> Cabe destacar igualmente que no governo de Dilma, alguns eventos “colocaram em questão” a credibilidade pública da atuação de organização da sociedade civil na implementação das políticas públicas. O caso mais recente de possíveis irregularidades na execução do PAA no estado do Paraná e a construção de uma “retórica da intransigência” (Triches e Grisa, 2014) são elucidativos neste sentido. Ademais, o próprio governo federal, nas últimas três gestões, vem direcionando suas ações para o fortalecimento do pacto federativo. Estes elementos podem desencadear novos processos e relações entre Estado e Sociedade civil na construção e na execução das políticas públicas.

## Considerações finais

As últimas duas décadas foram pródigas em relação à criação e execução de um amplo espectro de políticas públicas direcionadas para a agricultura familiar, que iniciaram em meados dos anos 1990. Neste artigo, procuramos analisar este conjunto de políticas e identificamos três gerações, que a nosso ver podem ser agregadas e sistematizadas em três referenciais de política pública: um primeiro que foca no viés agrícola e agrário, um segundo direcionado para políticas sociais e assistenciais, e um terceiro orientado pela construção de mercados para a segurança alimentar e nutricional e para a sustentabilidade.

A partir de uma análise cronológica, procuramos mostrar que estes referenciais emergiram em contextos e períodos específicos, subsidiados por reflexões acadêmicas, e oportunizados por mudanças políticas, eventos sociais importantes (mobilizações sociais, conflitos agrários) e pela entrada de novos atores e ideias nas arenas públicas. Após a emergência destes referenciais, um olhar retrospectivo permite afirmar que estas gerações geraram certa dependência de caminho ou “efeitos de *feedback* institucionais” e, como as demandas perpetradas pelos atores sociais não foram ainda inteiramente atendidas e as mobilizações sociais persistem, estas gerações de políticas foram se ampliando e novos instrumentos e estratégias de ação foram se agregando.

Malgrado tenham surgido em momentos críticos distintos e diferentes atores ou organizações tenham sido seus proponentes, estas três gerações ou referenciais de política pública para a agricultura familiar convivem atualmente nas arenas públicas. Entretanto, não se trata de uma convivência pacífica e sem conflitos, uma vez que há áreas de maior ou menor fricção que podem ser acentuadas ou arrefecidas em momentos distintos, dependendo das disputas e dos jogos de poder em questão, tais como eleições, negociações na gestão pública, conjuntura política, pressão dos movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar, influência da “coalizão de interesses” do agronegócio, etc. A opção ou as condições favoráveis para que haja o fortalecimento das dimensões agrícola e agrária (esta última minimizada no período recente), ou das políticas sociais e assistenciais, ou da construção de novas inserções mercantis (ou ainda os três referenciais em conjunto) fazem parte das disputas, lutas e interpretações sobre o lugar e o papel da agricultura familiar na sociedade brasileira e no desenvolvimento rural.

A análise empreendida neste artigo também nos permite afirmar que os repertórios da ação coletiva de atores sociais podem variar ao longo de uma trajetória temporal. Protesto, proposição e cogestão fazem parte das formas de ação coletiva dos movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar na

contemporaneidade, ainda que com diferentes ardores, estratégias e “formatações” de outrora. Os movimentos sociais e sindicais da agricultura continuam acionando estratégias de protesto e de reivindicação (a exemplo dos Gritos da Terra, da Marcha das Margaridas, do Abril Vermelho, das ocupações de prédios públicos, das Jornadas de Luta da Agricultura Familiar, etc.), se instrumentalizam cada vez mais para propor formatos institucionais e políticos para as políticas públicas, e reivindicam a cogestão e a execução partilhada das políticas públicas, seja visando aproximá-las e adaptá-las às distintas realidades sociais, seja para o empoderamento das próprias organizações sociais.

Em um contexto em que o processo de transição democrática parece ter avançado, os atores da sociedade civil passaram a ocupar um espaço que, por um lado, lhes confere maior legitimidade e reconhecimento, mas, por outro, cria novos desafios relativos à relação mais institucionalizada com o Estado (cogestão das políticas públicas), e à governança, gestão e administração de suas organizações. Estas questões e as repercussões deste processo na sociedade civil organizada precisariam ser aprofundadas pelos estudos e pesquisas rurais, como também seria necessária uma maior reflexão sobre os seus desdobramentos na estrutura e na governança do próprio Estado. Quais os limites e/ou as condições e possibilidades de que em tempos vindouros, as organizações da sociedade civil sejam capazes de confrontar as mudanças conjunturais que venham a surgir (mudanças climáticas, entre outras) e mesmo retomar o enfrentamento a algumas amarras estruturais (restrições ao acesso a terra e melhoria da infraestrutura no meio rural, apenas dois exemplos), com a mesma criatividade e capacidade de inovação que as gerações de políticas do passado recente demonstraram? Que mudanças ocorrem nas políticas públicas e em seus resultados quando elas são executadas pela sociedade civil organizada? Quais as repercussões da cogestão das políticas públicas na governança e na estrutura administrativa (entes federados) do Estado brasileiro? Quais são e de que forma operam os mecanismos de controle social? Estas são algumas das questões que chamam a atenção para estudos e pesquisas rurais no próximo período.

## Referências

ABRAMOVAY, R. Anticapitalismo e inserção social dos mercados. *Tempo social*, v. 21, n. 1, p. 65-77, 2009.

\_\_\_\_\_. *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. Campinas: Editora Hucitec/ Editora da Unicamp, 1992.

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

ABRAMOVAY, R.; MORELLO, T. F. A democracia na raiz das novas dinâmicas rurais brasileiras. *International Conference Dynamics of Rural Transformations in Emerging Economies*, Abril 14-16, 2010, New Delhi, Índia.

ALVES, E.; ROCHA, D. P. Ganhar tempo é possível? In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. *A agricultura brasileira: desempenho recente, desafios e perspectivas*. Brasília: Ipea/Mapa, 2010.

BANCO MUNDIAL. Brazil: the management of agriculture, rural development and natural resources. *Report n° 11783-BR*, v. I, 1994.

BIANCHINI, V. *O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF e a sustentabilidade da agricultura no Vale do Ribeira – Paraná*. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento). Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento (MADE), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

BIELSCHOWSKY, R. Vigencia de los aportes de Celso Furtado al estructuralismo. *Revista de la Cepal*, 88, p. 7-15, 2006.

\_\_\_\_\_. Cinquenta anos de pensamento na Cepal: uma resenha. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. v. 1. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Record, 2000, p. 13-68.

BOLTER, J. A. G. Interfaces e cogestão nas políticas para agricultura familiar: uma análise do Programa Nacional de Habitação Rural. Tese (Tese de Doutorado em Ciências Sociais). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

BRASIL. COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. *PGPM Bio beneficia cerca de 50 mil extrativistas em 5 anos. 2014*. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/imprensa-noticia.php?id=33512>>. Acesso em 19 ago. 2014.

BRASIL. COMUNIDADE SOLIDÁRIA. Comunidade solidária: três anos de trabalho, 1998.

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

BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DO ABASTECIMENTO E DA REFORMA AGRÁRIA (Maara)/CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA (Contag). *Propostas e recomendações de política agrícola diferenciada para o pequeno produtor rural*. Brasília: Maara/Contag, 1994.

BUAINAIN, A. M.; GARCIA, J. R. Desenvolvimento rural do semiárido brasileiro: transformações recentes, desafios e perspectivas. *Confins*, Paris, v. 1, p. 1, 2013.

CARDOSO, F. H. Aspectos políticos do planejamento. In: MINDLIN LAFER, B. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1970.

CASTRO, A. C. Ciência e tecnologia para a agricultura: uma análise dos planos de desenvolvimento. *Cadernos de difusão de tecnologia*, v. 1, n. 3, p. 299-482, 1984.

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

\_\_\_\_\_. *Cartilha de política agrícola*. São Paulo: CUT, 1989.

COELHO, C. N. 70 anos de política agrícola no Brasil (1931-2001). *Revista de política agrícola*, ano x, n. 3, p. 3-58, 2001.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA. *Quem produz o que no campo: quanto e onde II*. Censo Agropecuário 2006. Resultados: Brasil e regiões. Brasília: CNA, 2010.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA (Contag). *Proposta do movimento sindical de trabalhadores rurais para as leis agrária e agrícola*. Brasília: Contag, 1989.

\_\_\_\_\_. *Projeto Nacional de Política Agrícola*. Brasília: Contag, 1988.

\_\_\_\_\_. *Anais do 3º Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais*. Brasília: Contag, 1979a.

\_\_\_\_\_. O trabalhador rural. *Boletim periódico*, n. especial, ano 11, 1979b.

\_\_\_\_\_. *Anais do II Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais*. Brasília: CONTAG, 1973.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 279-302.

DATALUTA. *Relatório 2012*. DataLuta, 2013.

DELGADO, G. C. *Previdência social e desenvolvimento rural*. 2014. (mimeo).

\_\_\_\_\_. O setor de subsistência na economia brasileira: gênese histórica e formas de reprodução. In: JACCOUD, L. (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005, p. 19-50.

\_\_\_\_\_. Agricultura familiar e política agrícola no Brasil: situação atual e perspectivas. *Reforma agrária*, v. 24, n. 3, p. 5-35, set.-dez. 1994.

DELGADO, N. G. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. In: DELGADO, N. G. *Brasil rural em debate: coletânea de artigos*. Brasília: CONDRAF/NEAD, 2010, p. 28-78.

\_\_\_\_\_. Política econômica, ajuste externo e agricultura. In: LEITE, Sergio. *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2001, p. 15-52.

\_\_\_\_\_. A agricultura nos planos de desenvolvimento do governo federal: do Plano Trienal ao III PND. In: BENETTI, M. D.; FRANTZ, T. R. *Desenvolvimento e crise do cooperativismo empresarial do Rio Grande do Sul, 1957-1984*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1988, p. 35-111.

DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial. In: DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. (Org.). *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Brasília: IICA, 2011, p. 89-130. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 14).

DIAS, G. L. S.; AMARAL, C. Mudanças estruturais na agricultura brasileira 1980-98. In: BAUMANN, Renato (Org.). *Brasil: uma década em transição*. Rio de Janeiro: Editora Campus (co-edição com a Cepal), 2000.

DIESEL, V.; NEUMANN, P. S. *Extensão Rural no Contexto do Pluralismo Institucional: Reflexões a partir dos serviços de Ates aos assentamentos da reforma agrária no RS*. 1.ed. Ijuí: Editora Unijui, 2012.

- ECHEVERRI, R. *Identidade e território no Brasil*. Brasília: IICA, 2009.
- FAVARETO, A. Agricultores, trabalhadores: os trinta anos do novo sindicalismo rural no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 62, p. 27-45, 2006.
- FERNANDES, B. M. A reforma agrária que o governo Lula fez e a que pode ser feita. In: SADER, E. *10 anos de governos pós-liberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Flacso Brasil, 2013, p. 191-206.
- FLEXOR, G.; KATO, K. *Políticas de Promoção dos Biocombustíveis e Agricultura Familiar: o que sugerem as recentes experiências internacionais?* 2014 (mimeo).
- 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.
- GONÇALVES NETO, W. *Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira, 1960-1980*. São Paulo: Hucitec, 1997.
- GRAZIANO DA SILVA, J. *Tecnologia e agricultura familiar*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1999.
- GRITO DA TERRA BRASIL. *Grito da terra Brasil 1998*. Pauta de reivindicações. Brasília: 1998.
- \_\_\_\_\_. *Pauta de reivindicações do grito da terra Brasil/96*. Brasília: CUT/Contag, 1996.
- 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. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.
- GRISA, C.; WESZ JR., V. J.; BUCHWEITZ, V. D. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 52, n. 2, 2014.
- 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.
- GUEDES PINTO, L. C. Notas sobre a política de crédito rural. In: REUNIÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA, 3, 1978. *Anais...* São Paulo: SBPC, 1978.
- HALL, Peter A. The role of interests, institutions and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations. In: LICHBACH, M. I.; ZUCKERMAN, A. S. *Comparative politics: rationality, culture and structure*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p. 174-207.
- INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. 2001.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA E ECONOMIA APLICADA. Capítulo 7. Desenvolvimento Rural. In: IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, n. 20, 2012.
- JOBERT, B. Introduction: le retour du politique. In : JOBERT, B. *Le tournant néolibéral en Europe: idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*. Paris: L'Harmattan, 1994, p. 9-20.



JOBERT, B.; MULLER, P. *L'état en action*. Paris: PUF, 1987.

KAGEYAMA, A. *et al.* O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, G. (Org.) *Agricultura e políticas públicas*. Brasília: IPEA, v. 1, 1990, p. 113-223.

LAMARCHE, H. *A agricultura familiar II: do mito à realidade*. Campinas: Editora da Unicamp, 1999.

\_\_\_\_\_. *A agricultura familiar I: uma realidade multiforme*. Campinas: Editora da Unicamp, 1993.

MAHONEY, J. Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. *Studies in comparative international development*, v. 6, n. 1, 2001.

MALUF, R. *Segurança alimentar e nutricional*. Petrópolis: Vozes, 2007.

\_\_\_\_\_. Mercados agroalimentares e a agricultura familiar no Brasil: agregação de valor, cadeias integradas e circuitos regionais. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 25, n.1, p. 299-322, 2004.

MARQUES, E. C. *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. São Paulo: Editora Revan/FAPESP, 1999.

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. *Anais...* Cuiabá: SOBER, 2004.

MATTEI, L. O papel e a importância da agricultura familiar no desenvolvimento rural brasileiro contemporâneo. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 45, n. 2, p. 1-9, 2014.

\_\_\_\_\_. A reforma agrária brasileira: evolução do número de famílias assentadas no período pós-redemocratização do país. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 20, n. 1, 2012, p. 301-325.

\_\_\_\_\_. *Pronaf 10 anos: mapa da produção acadêmica*. Brasília: MDA, 2006.

MEDEIROS, L. S. Reforma agrária de mercado e movimentos sociais: aspectos da experiência brasileira. *ComCiência*, Campinas, v. 44, 2003

\_\_\_\_\_. Sem terra, “assentados”, “agricultores familiares”: considerações sobre os conflitos sociais e as formas de organização dos trabalhadores rurais brasileiros. In: GIARRACCA, N. *Una nueva ruralidad en América Latina?* Buenos Aires: CLACSO, 2001.

MENEZES, F. Participação social no Fome Zero: a experiência do Consea. In: GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. *Fome Zero: a experiência brasileira*. Brasília: MDA, 2010, p. 247-264.

MIELITZ NETTO, C. G. A. A política agrícola brasileira, sua adequação e sua funcionalidade nos vários momentos do desenvolvimento nacional. In: BONNAL, P.; LEITE, S. P. *Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação*. Rio de Janeiro: Cirad/Mauad X, 2011, p. 221-251.

\_\_\_\_\_. Agricultura familiar no contexto das políticas públicas brasileiras. In: MANZANAL, M.; NEIMAN, G. *Las agriculturas familiares del Mercosur: trayectorias, amenazas y desafíos*. Buenos Aires: CICCUS, 2010, p. 61-77.

- MÜLLER, A. L. *A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.
- MULLER, P. *Les politiques publiques*. 7.ed. Paris: PUF, 2008.
- \_\_\_\_\_. Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique: structures, acteurs e cadres cognitifs. *Revue Française de Science Politique*, v. 55, n. 1, p. 155-187, 2005.
- NAVARRO, Z.; CAMPOS, S. K. A "pequena produção rural" no Brasil. In: CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CGEE). *A pequena produção rural e as tendências do desenvolvimento agrário brasileiro: ganhar tempo é possível?* Brasília: CGEE, 2013, p. 13-27.
- NIEDERLE, P. A. *Compromissos para a qualidade: projetos de indicação geográfica para vinhos no Brasil e na França*. Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO)/INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (Incrá). *Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar*. Brasília: FAO/Incrá, 1994.
- PALIER, B.; SUREL, Y. Les "trois I" et l'analyse de l'État en action. *Revue Française de Science Politique*, v. 55, n. 1, p. 7-32, 2005.
- PELIANO, A. M. M. Assistência Alimentar nas políticas governamentais. *Revista de Política Agrícola*, ano X, n. 1, 2001.
- PEREIRA, J. M. M. *O modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial em questão: o debate internacional e o caso brasileiro*. Teoria, luta política e balanço de resultados. Dissertação (Mestrado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.
- 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 Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- PIERSON, P. Public policies as institutions. In: YALE CONFERENCE ON CRAFTING AND OPERATING INSTITUTIONS, New Haven, 2003. *Anais...* New Haven: Yale University, 2003.
- SALLUM JR. B. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. *Revista Brasileira de Ciência Sociais*, v. 18, n. 52, p. 35-54, 2003.
- 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, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

- SAUER, S.; PERREIRA, J. M. A reforma agrária de mercado do Banco Mundial no Brasil. *Revista Proposta*, Rio de Janeiro, v. 107/10, p. 114-119, 2005.
- SCHMITT, C. J. A CUT dos colonos: histórias da construção de um novo sindicalismo no campo no Rio Grande do Sul. In: NAVARRO, Z. *Política, protesto e cidadania no campo: as lutas sociais dos colonos e dos trabalhadores rurais do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Ed. da Universidade, 1996, p. 189-226.
- SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. *Revista de Economia Política*, v. 30, n. 3, p. 511-531, 2010.
- \_\_\_\_\_. *A pluriatividade na agricultura familiar*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.
- SCHNEIDER, S.; SHIKI, S.; BELIK, W. Rural development in Brazil: overcoming inequalities and building new markets. *Rivista di Economia Agraria*, ano LXV, n. 2, p. 225-259, 2010.
- SILVA, M. K. S.; SCHMITT, C. J. Políticas em rede: uma análise comparativa das interdependências entre o Programa de Aquisição de Alimentos e as redes associativas no Rio Grande do Sul e na Bahia. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 36, 2012, Águas de Lindóia. *Anais... Águas de Lindóia*: ANPOCS, 2012.
- SUREL, Y. L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques. *Revue Française de Science Politique*, v. 50, n. 2, p. 235-254, 2000.
- TAKAGI, M. *A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. Tese (Doutorado em Economia). Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2006.
- TRICHES, R. M.; GRISA, C. Entre mudanças e conservadorismos: uma análise dos Programas de Aquisição de Alimentos (PAA e PNAE) a partir da retórica da intransigência. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 52, 2014, Goiânia. *Anais... Goiânia: Sober*, 2014.
- VEIGA, J. E. *O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/Hucitec, 1991.
- VILELA, S. L. O. Qual política para o campo brasileiro? (Do Banco Mundial ao Pronaf: a trajetória de um novo modelo?). In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 35, 1997, Natal. *Anais... Natal: Sober*, 1997.
- WILKINSON, J. *Mercados, Redes e Valores*. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2008.

**Parte 1**  
**POLÍTICAS AGRÍCOLAS**



# O Pronaf e o desenvolvimento rural brasileiro: avanços, contradições e desafios para o futuro<sup>1</sup>

**Joacir Rufino de Aquino  
Sergio Schneider**

## Introdução

A agricultura familiar constitui uma forma de produção e trabalho que foi historicamente marginalizada no Brasil. Tal situação é fruto tanto da herança colonial do país, como do processo de “modernização desigual” da agricultura nacional, implementado com mais força a partir da segunda metade dos anos 1960. Esse processo social resultou na configuração de uma estrutura agrária marcada por significativas desigualdades socioespaciais. Na verdade, os principais beneficiários dos estímulos governamentais para o meio rural, nesta fase, foram os grandes e médios produtores ligados ao setor exportador, localizados fundamentalmente nas regiões sul e sudeste.

---

<sup>1</sup> Este artigo consiste em uma atualização e aprofundamento de trabalhos anteriores desenvolvidos pelos autores (Cf. Aquino, 2009; Aquino e Schneider, 2010, 2011). Agradecemos os comentários valiosos da professora Catia Grisa, que contribuíram para aprimorar alguns aspectos da análise. Erros e omissões que persistirem são de nossa inteira responsabilidade.

No final da década de 1980, em meio ao processo de redemocratização da sociedade brasileira, são retomadas antigas reivindicações dos movimentos sociais do campo, particularmente do sindicalismo rural, no sentido de buscar políticas e ações para compensar os efeitos nocivos da política econômica levada a cabo durante o período da ditadura militar (1964-1985). Neste contexto, após a Constituição de 1988 e o afastamento do mandato do presidente Collor de Mello, o Estado brasileiro finalmente acaba por reconhecer estas demandas e cria-se, em 1996, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). De acordo com o discurso governamental de então, essa nova política pública seria o principal instrumento utilizado para construir um novo modelo de desenvolvimento rural no Brasil. Sua missão fundamental seria combater as desigualdades que marcaram tradicionalmente as políticas estatais voltadas para estimular a mudança da base técnica da agricultura do país.

A inserção do Pronaf na política agrícola brasileira suscitou, desde cedo, inúmeras interpretações. Para Carneiro (1997), em trabalho que se tornou referência na área, a proposta inicial do Pronaf tendia a agravar as contradições do modelo econômico vigente no campo. Isso porque, conforme observou essa autora, o padrão de organização da produção privilegiado em sua versão original estava assentado, implicitamente, em uma lógica setorial e produtivista sustentada na modernização tecnológica da agricultura, abrindo pouco espaço para a diversificação econômica das unidades familiares e para a disseminação de práticas produtivas mais harmoniosas com o meio ambiente. Ademais, ao definir o seu público-alvo, tal política assumia um caráter seletivo e excludente dos agricultores e das regiões mais pobres do território nacional.

Na mesma época, em outro estudo de grande repercussão até hoje, Abramovay e Veiga (1999, p. 48) apresentaram uma visão bem mais otimista em relação ao futuro do Pronaf. Segundo esses autores, apesar de seus problemas de implantação, as evidências colhidas durante os dois primeiros anos de vigência do programa sugeriam que ele estaria conseguindo equacionar seus problemas de origem e “produzir o ambiente institucional necessário à ampliação da base social da política nacional de crédito e de desenvolvimento rurais”.

Mas, afinal, em que direção o Pronaf caminhou no decorrer de seus 18 anos de existência? Será que os ajustes efetuados em sua estrutura normativa ao longo do tempo foram capazes de reorientar a política de financiamento rural em favor de um padrão de desenvolvimento rural mais equitativo e equilibrado ambientalmente? Quais as principais conquistas alcançadas pelo programa e quais os desafios mais importantes que ele enfrenta na atualidade?

Com o propósito de responder a estas indagações, o presente capítulo busca recuperar alguns elementos marcantes da história do Pronaf entre 1996

e 2014 e, em seguida, analisa de forma crítica a dinâmica e as tendências verificadas na distribuição e aplicação do crédito rural do programa neste período. A tese principal defendida no texto é que a política pública em foco, apesar de seus avanços reais e simbólicos, não tem sido capaz de lançar as bases de um novo padrão de desenvolvimento no meio rural, pois repete em sua operacionalização o viés excludente, setorial e produtivista que marca historicamente a política agrícola brasileira.

A pesquisa foi realizada a partir da revisão bibliográfica de parte da produção acadêmica disponível sobre o tema e utilizou como dados empíricos informações obtidas através da sistematização das estatísticas oficiais disponibilizadas pelos seguintes órgãos governamentais brasileiros: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Banco Central do Brasil (Bacen).

A estrutura do texto está organizada em quatro seções, além desta breve introdução e das considerações finais. A segunda seção apresenta o contexto em que o Pronaf foi criado e sua importância simbólica para os movimentos sociais do campo. A terceira seção discute de forma crítica os avanços e impasses do desenho normativo da política de crédito do referido programa, tanto em sua versão original como em seu formato mais recente. A quarta seção, por sua vez, analisa a evolução e a distribuição dos recursos financeiros do Pronaf por região e por tipo de produtor familiar. Por fim, a quinta seção se dedica ao estudo dos impactos e desafios desta política pública no meio rural brasileiro.

## **A criação do Pronaf e sua importância histórica**

Até o início da década de 1990 não havia nenhum tipo de política pública específica, com abrangência nacional, voltada para o financiamento do segmento social formado pelos produtores familiares no Brasil. Na realidade, não existia o próprio conceito de agricultura familiar. Conforme argumenta Belik (2000), os agricultores familiares eram considerados miniprodutores para efeito de enquadramento no Manual de Crédito Rural (MCR). Com isso, além de disputarem o crédito com as demais categorias, eles eram obrigados a seguir a mesma rotina bancária para obter um empréstimo que tinha o perfil voltado para o grande produtor.

Schneider, Cazella e Mattei (2004) destacam ao menos dois fatores que foram decisivos para mudar a configuração de tal situação. De um lado, o movimento sindical dos trabalhadores rurais ligados à Confederação



Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag) e ao Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR/CUT), especialmente nos três estados da região sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), passou a direcionar suas reivindicações e lutas para exigir mais apoio e proteção estatal para os pequenos produtores familiares, que estavam sendo afetados pelo processo de abertura comercial da economia iniciado no governo Collor de Mello (1990-1992) e levado adiante pelos seus sucessores.

Por outro lado, o estudo pioneiro realizado conjuntamente pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), em 1994,<sup>2</sup> trouxe uma importante contribuição ao debate político da época, ao definir com maior precisão conceitual a agricultura familiar brasileira e mostrar sua importância socioeconômica. E, mais que isso, este estudo apresentou um conjunto de diretrizes que apontava a expansão e o fortalecimento deste segmento social específico como uma estratégia viável para construir um novo modelo de desenvolvimento rural no Brasil.

A conjugação dos acontecimentos citados terminou sendo decisiva para iniciar uma mudança marcante na ação do setor público brasileiro em relação ao campo. Neste contexto, ainda no ano de 1994, respondendo às pressões do movimento sindical e das agências internacionais, o governo Itamar Franco (1992-1994) lançou o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap). Dois anos mais tarde, em 1996, já no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), o Provap foi totalmente reformulado e substituído pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Para Schneider, Cazella e Mattei (2004), a criação do Pronaf foi um dos acontecimentos mais marcantes que ocorreram na esfera das políticas públicas para o meio rural brasileiro no período recente. Nas palavras desses autores:

O surgimento deste programa representa o reconhecimento e a legitimação do Estado em relação às especificidades de uma nova categoria social – os agricultores familiares – que até então era designada por termos como pequenos produtores, produtores familiares, produtores de baixa renda ou agricultores de subsistência (Schneider, Cazella e Mattei, 2004, p. 21).

---

<sup>2</sup> As referências citadas ao longo deste texto são de uma versão resumida do relatório final do Convênio FAO/Incra, publicada em março de 1995 (Cf. FAO/Incra, 1995). Para maiores detalhes das questões levantadas, sugere-se consultar a versão completa do referido documento.

A inserção da agricultura familiar na agenda política nacional através do Pronaf ocorre, portanto, com quase um século de atraso em relação à experiência dos países desenvolvidos que, desde o início do século XX, optaram pelo incentivo ao modelo familiar de produção agrícola (Abramovay, 1998; Veiga, 2007). Mattei (2006, p. 13) ressalta que nesse processo os atores sociais rurais, através de suas organizações e suas lutas, desempenharam um papel decisivo na implantação do programa, “considerado uma conquista histórica dos trabalhadores rurais, pois permitiria a estes o acesso aos diversos serviços oferecidos pelo sistema financeiro nacional, até então negligenciados aos agricultores familiares.”

O Pronaf aparece em cena, conforme essa perspectiva analítica, como um instrumento governamental capaz de aumentar as possibilidades de investimento dos agricultores familiares, para que eles possam concretizar seus projetos produtivos, gerar renda, e, com isso, melhorar suas condições de vida nas áreas rurais. Entretanto, por mais que a referida política pública seja uma novidade histórica, é necessário ter em mente desde logo que seu processo de evolução tem sido marcado por avanços e ambiguidades. É o que será abordado na sequência do texto.

## **Avanços e ambiguidades no desenho normativo do Pronaf**

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) foi instituído oficialmente através do decreto presidencial nº 1.946, de 28 de junho de 1996, sendo concebido com a finalidade de apoiar o desenvolvimento rural, tendo como fundamento o fortalecimento da agricultura familiar, como segmento gerador de emprego e renda, “de modo a estabelecer um novo padrão de desenvolvimento sustentável que vise ao alcance de níveis de satisfação e bem-estar de agricultores e consumidores, no que se refere às questões econômicas, sociais e ambientais, produzindo um novo modelo agrícola nacional” (Brasil, 1996, p. 11).

Para levar adiante essa missão, a estrutura operacional do programa foi dividida originariamente em quatro eixos de ação, a saber: 1) negociação e articulação de políticas públicas; 2) instalação e melhoria de infraestrutura e serviços nos municípios; 3) financiamento da produção da agricultura familiar (custeio e investimento); e 4) capacitação e profissionalização de agricultores familiares e técnicos. Dentre estes, tendo em vista que o elevado custo e a escassez de crédito eram apontados na época como um dos maiores problemas enfrentados pelos

produtores rurais, o governo elegeu o “financiamento da produção”, ou melhor, o Pronaf-crédito, como o principal instrumento a ser utilizado para promover “um novo padrão de desenvolvimento sustentável” no campo.

Quando o Pronaf-crédito foi criado, em 1996, seu raio de atuação limitava-se unicamente ao financiamento de atividades agropecuárias desenvolvidas pelos agricultores familiares. Além disso, os produtores “periféricos”, ou seja, aqueles que obtinham os menores níveis de renda monetária entre os agricultores do país, não faziam parte do seu público preferencial (Carneiro, 1997, 2000; Corrêa e Ortega, 2002; MA/SDR/Dater, 1996). A partir do segundo governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) e, principalmente, durante as gestões dos presidentes ligados ao Partido dos Trabalhadores (PT), Lula e Dilma Rousseff (2003 a 2014), os critérios de distribuição do crédito rural foram totalmente reformulados, visando, segundo o discurso oficial, adequar a estrutura normativa do programa à diversidade da agricultura familiar e ampliar a sua capilaridade nacional.

Segundo as diretrizes do Plano Safra da Agricultura Familiar 2013/2014, sistematizadas no Manual de Crédito Rural (Bacen, 2013, p. 1), o Pronaf-crédito apresenta-se como uma política pública diferenciada<sup>3</sup> que tem a finalidade de “estimular a geração de renda e melhorar o uso da mão de obra familiar, por meio do financiamento de atividades e serviços rurais agropecuários e não agropecuários desenvolvidos em estabelecimento rural ou em áreas comunitárias próximas”. Em função disso, nota-se que o seu desenho normativo, no início limitado unicamente às atividades agropecuárias, passou a prever um leque bastante diversificado de linhas de ação além do custeio e do investimento tradicionais (MDA/SAF/Pronaf, 2013a): Pronaf Agroindústria, Pronaf Mulher, Pronaf Jovem Rural, Pronaf Semiárido, Pronaf Floresta, Pronaf Agroecologia, Pronaf ECO Sustentabilidade Ambiental e o Pronaf Mais Alimentos.

O público-alvo do programa também foi ampliado significativamente ao longo dos anos. De acordo com as regras do Plano Safra 2013/2014, além dos produtores que já faziam parte da sua primeira versão, agora podem

---

<sup>3</sup> Diversos autores destacam que a marca principal do Pronaf-crédito, desde o início da sua operacionalização, tem sido a sua sistemática de pagamento bastante branda e com alto percentual de subsídio (Abramovay e Veiga, 1999; Bittencourt, 2003; Feijó, 2013; Guanziroli, 2007). Na safra 2013/2014, por exemplo, enquanto os juros cobrados na economia brasileira estavam entre os mais altos do mundo, os R\$ 21 bilhões disponibilizados para essa política pública foram ofertados no sistema bancário nacional (Banco do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil, bancos estaduais, bancos privados e cooperativas de crédito) a taxas de juros que variavam de 0,5% a 3,5% a.a., dependendo da modalidade do empréstimo (custeio ou investimento) e do tipo de agricultor beneficiado. Além disso, em algumas modalidades de financiamento, os produtores que honrassem os seus compromissos nas datas previstas podiam obter descontos de 25% até 40% do valor emprestado (MDA/SAF/Pronaf, 2013a, 2013b).

acessar os financiamentos do Pronaf as famílias de agricultores assentadas da reforma agrária e do crédito fundiário, extrativistas, pescadores artesanais, remanescentes de comunidades quilombolas e povos indígenas que pratiquem atividades produtivas agropecuárias ou não agropecuárias no meio rural. Para tanto, eles precisam comprovar, mediante Declaração de Aptidão (DAP), que se enquadram na categoria genérica “agricultura familiar”.

O formato recente da DAP, além de identificar a família como potencial beneficiária da política de crédito, classifica os agricultores familiares em grupos de beneficiários. Como mostra o Quadro 1, os grupos A e A/C são formados pelos assentados do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e demais programas de crédito fundiário do governo federal (Cédula da Terra, Banco da Terra ou o Programa de Crédito Fundiário). O Grupo B aglomera o conjunto formado pelos agricultores familiares mais pobres do rural brasileiro. Já o grupo Variável, criado em 2008 pela fusão dos grupos C, D e E, abrange a parcela mais estruturada e capitalizada da agricultura familiar nacional.<sup>4</sup>

QUADRO 1  
Classificação dos agricultores “pronafianos” por Grupos na safra 2013-2014

GRUPOS	CARACTERÍSTICAS
A	Assentados da reforma agrária.
B	Agricultores familiares com renda bruta anual familiar até R\$ 20 mil com a condição de que ao menos 50% desse valor seja obtido por meio da atividade agropecuária, e que não contratem trabalhadores assalariados permanentes.
A/C	Egressos do Grupo A.
VARIÁVEL – Agricultores Familiares	Agricultores familiares com renda bruta anual familiar de R\$ 20 mil até R\$ 360 mil com a condição de que ao menos 50% desse rendimento seja proveniente da atividade agropecuária, podendo manter empregados permanentes em número menor que a quantidade de pessoas da própria família ocupada no estabelecimento.

Fonte: Bacen (2013).

<sup>4</sup> Deve-se ressaltar que, com a extinção dos grupos C, D e E e a criação do Grupo Variável/ Agricultores Familiares, ficou bem mais difícil visualizar através das estatísticas oficiais “quem é quem” na distribuição do crédito rural do Pronaf (Corrêa, Fernandes e Muniz, 2014; Mattei, 2008). Esta medida reduziu a transparência da aplicação dos recursos públicos, ocultando o viés concentrador em favor dos segmentos D e E que marca a trajetória histórica do programa. Ademais, percebe-se que os agricultores “periféricos” (Grupo B e assentados), de maneira semelhante ao que aconteceu na primeira versão do programa, perderam novamente até o direito de serem chamados “agricultores familiares”, o que mostra o retrocesso dos novos procedimentos adotados pelo governo.

Conforme tabulações especiais do Censo Agropecuário 2006, elaboradas a partir dos critérios de classificação vigentes no Plano Safra 2006/2007,<sup>5</sup> entre os grupos definidos pelo Pronaf o mais expressivo numericamente é o “B”, englobando a maioria (55%) dos 4.366.267 estabelecimentos familiares re-censeados no Brasil. Os assentados e os produtores do Grupo Variável, por seu turno, envolviam 12% e 26% do total, respectivamente. Além desses, existiam apenas 283.341 agricultores familiares (7% do total) com rendas superiores ao teto permitido pela política de crédito no período, os quais, possivelmente, foram incorporados a faixa superior do programa graças a expansão recente da renda anual de enquadramento nos financiamentos (Aquino *et al.*, 2014; IBGE/Sidra, 2012).<sup>6</sup>

Para os gestores da política de crédito do Pronaf, no atual governo e outrora, as novas normas adotadas conseguiram sintonizar o programa com a diversidade da agricultura familiar brasileira, pois, contrariamente a versão de 1996, a lista de possibilidades de crédito mostra uma maior abertura ao estímulo de atividades não agrícolas e à proteção ambiental. Ademais, argumentam que a inclusão dos agricultores “periféricos” (grupos A e B) no público-alvo do programa teria solucionado praticamente todas as questões que se apresentavam originariamente. Comungando com essa visão, Tonneau e Sabourin (2007, p. 296), animados pelos resultados obtidos durante a curta fase de desconcentração dos recursos do crédito rural em favor das regiões e dos produtores menos favorecidos,<sup>7</sup> sentenciam: “Parece, hoje, que o Pronaf conseguiu evoluir abandonando sua concepção inicial de apoiar apenas a agricultura familiar ‘integrada’ às cadeias produtivas.”

Esse tipo de interpretação otimista, comum entre os analistas que estudam o tema ainda hoje, esquece, porém, de considerar alguns pontos ambíguos implícitos na legislação do programa em tela que podem gerar efeitos

---

<sup>5</sup> No Plano Safra 2006/2007 o limite de renda do Grupo B era de R\$ 3 mil. Já o Grupo Variável, que na época era dividido nos segmentos C, D e E, incorporava todos os agricultores familiares com renda bruta anual de R\$ 3 mil até R\$ 80 mil.

<sup>6</sup> Devido aos ajustes realizados na safra 2013/2014, é provável que o público do Pronaf englobe atualmente todo o universo de agricultores familiares brasileiros. Outrossim, em função da ampliação do limite de renda do Grupo B para R\$ 20 mil, não é exagero afirmar que algo em torno de 70% dos agricultores familiares do país esteja enquadrado nessa faixa de produtores.

<sup>7</sup> É possível identificar três fases distintas na distribuição dos recursos do Pronaf no decorrer de sua trajetória histórica (Aquino, 2013): a primeira fase, que se estende de 1996 a 2002, se caracteriza pela “concentração” dos valores aplicados nas regiões sul e sudeste; a segunda fase, que abrange o período de 2003 a 2006, é marcada por uma leve “desconcentração” dos recursos em favor dos agricultores familiares das regiões norte e nordeste; já a terceira fase, que se inicia em 2007 e prevalece até o momento, singulariza-se por um processo de “reconcentração” do valor das operações creditícias em prol dos agricultores mais capitalizados do eixo sul-sudeste do país.

inusitados e indesejados. Dentre estes, o principal aspecto crítico que tem sido desprezado na maioria dos estudos sobre a dinâmica recente do Pronaf-crédito refere-se à influência que os segmentos mais capitalizados da agricultura nacional têm exercido sobre a estruturação do seu desenho normativo. De fato, apesar de todos os problemas da primeira versão dessa política pública, o limite máximo de renda estabelecido inicialmente como critério de enquadramento dos beneficiários, “fechava as portas” para os agricultores com níveis de renda superiores. No entanto, o que se observa através do exame do Gráfico 1, apresentado a seguir, é que, ao longo dos anos, os valores de enquadramento foram sucessivamente elevados, “abrindo as portas” do programa para os agricultores mais capitalizados.

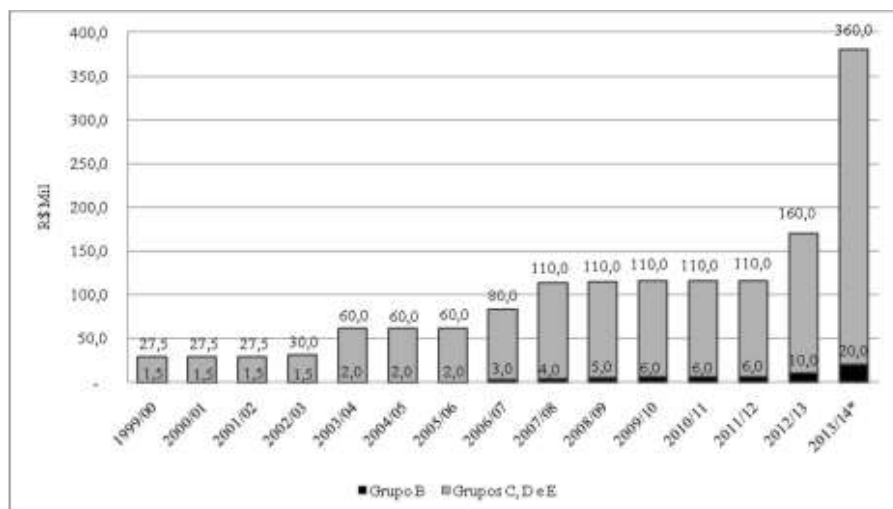


Gráfico 1 – Evolução dos limites de renda bruta anual de enquadramento dos grupos de beneficiários do Pronaf-crédito entre as safras de 1999/2000 e 2013/2014 (R\$ 1.000)

\*A renda bruta anual na Safra 2013/2014 passou a ser contabilizada sem os *rebates* (descontos no faturamento de determinadas atividades produtivas).

Fonte: MDA/SAF/Pronaf (2013b).

A “abertura das portas” da política de crédito do Pronaf, acentuada a partir da safra 2003/2004 com a criação do Grupo “E” e a ampliação recente para R\$ 360 mil da renda anual de enquadramento do público-alvo da ação governamental, gera ao menos duas consequências importantes que põe em xeque o otimismo de Tonneau e Sabourin (2007). A primeira é que aumenta a participação do sindicalismo patronal na execução nacional e local no pro-

grama.<sup>8</sup> A segunda é que se tornam candidatos aos financiamentos agricultores mais capitalizados e com capacidade de oferecer aos bancos garantias reais e contrapartidas, os quais tenderão a absorver parte significativa dos recursos, sobretudo de investimento. Neste contexto, usando como referência as ideias de Long e Ploeg (1994), depreende-se que no interior do Pronaf desenrolam-se verdadeiras “lutas por classificação”. Essas lutas não envolvem apenas uma questão normativa, mas uma disputa por reconhecimento, poder e, acima de tudo, recursos governamentais baratos.

Em síntese, nos seus primeiros 18 anos de vida, a política de crédito do Pronaf se transformou em uma fonte de financiamento público importante para diversos segmentos da agricultura brasileira. No entanto, sua versão recente se apoia numa lógica evolucionista que elege os agricultores familiares de maiores níveis de renda como seu público preferencial. No item seguinte verifica-se qual o reflexo prático desse desenho normativo na distribuição dos recursos financeiros do programa.

## **Evolução e distribuição “desigual” do crédito rural do Pronaf**

Desde que foi criado, em 1996, o Pronaf vem consolidando-se ano a ano como a principal política pública de apoio à agricultura familiar no meio rural brasileiro. De acordo com as informações apresentadas na Tabela 1, percebe-se facilmente que entre 1996 e 2012 aumentaram sistematicamente tanto o número de beneficiários como o montante de recursos financeiros disponibilizados e aplicados em condições especiais pelo programa. Ao longo desse período foram realizadas 21.636.779 operações de crédito. O volume de dinheiro emprestado para custeio e investimento através dessa modalidade de financiamento, por sua vez, superou a marca dos R\$ 100 bilhões. Assim, mesmo considerando que a agricultura familiar ainda ocupa uma posição

---

<sup>8</sup> Há muito tempo que o sindicalismo patronal incorporou o Pronaf na sua agenda de prioridades, buscando interferir nos rumos do programa em favor dos seus associados. De acordo com Luciano Carvalho (*apud* Totti, 2007, p. 15), assessor técnico da Comissão Nacional de Crédito Rural da CNA, um dos pleitos da entidade é que o governo amplie o teto de renda bruta anual para que os agricultores familiares tenham acesso ao crédito rural em condições especiais. Ele explica que a CNA considera o PRONAF uma “boa política de governo, integracionista, com bons mecanismos de execução. [...] Nada contra o Pronaf, só queremos colaborar para seu aperfeiçoamento. [...] Até porque há muitos beneficiários do Pronaf, das categorias D e E, que são, oficialmente, representados pela CNA. Mais de 60% dos filiados à estrutura da CNA se situam entre os que agora se chama de agricultores familiares”.

marginal na política agrícola nacional,<sup>9</sup> nota-se que houve um esforço orçamentário crescente do governo brasileiro objetivando ampliar o alcance do financiamento público em prol desta categoria social específica do campo.

TABELA 1  
**Número de contratos e montante do crédito rural do Pronaf no Brasil  
 por ano fiscal, 1996 a 2012**

<b>Ano</b>	<b>Nº de contratos</b>	<b>Valor (R\$ 1,00)</b>
1996	311.406	556.867.943
1997	486.462	1.407.660.438
1998	646.244	1.357.455.541
1999	791.677	1.776.951.420
2000	834.049	1.864.888.674
2001	800.653	2.210.744.246
2002	829.433	2.414.869.519
2003	1.003.837	3.158.400.037
2004	1.045.713	4.388.790.542
2005	2.208.198	5.785.745.810
2006	2.551.497	7.166.030.577
2007	1.923.317	7.122.941.867
2008	1.550.749	8.664.729.050
2009	1.704.947	11.218.847.098
2010	1.585.486	11.988.637.390
2011	1.539.901	13.304.696.799
2012	1.823.210	16.358.978.153
<b>TOTAL</b>	<b>21.636.779</b>	<b>100.747.235.105</b>

Fonte: 1996-1998: Ipea (2007); 1999-2012: Bacen (2014).

<sup>9</sup> Apesar do aumento importante dos recursos públicos voltados a apoiar a agricultura familiar e camponesa no período recente, deve-se registrar que o Estado brasileiro ainda mantém a prioridade de suas ações em favor do agronegócio exportador (Delgado, 2012; Feijó, 2013; Graziano da Silva, 2009; Sabourin, 2007). Para ilustrar este argumento, basta mencionar que dos R\$ 157 bilhões disponibilizados para a safra 2013/2014, nada menos que R\$ 136 bilhões (87% do total) foram reservados pelo governo Dilma Rousseff para apoiar exclusivamente os 809.369 agricultores patronais do país, e apenas R\$ 21 bilhões (13% do total) foram consagrados aos mais de 4,3 milhões de estabelecimentos familiares espalhados nos 27 estados da Federação. Este montante de recursos destinados à agricultura empresarial, em um único ano agrícola, superou em muito os R\$ 100 bilhões aplicados pelo Pronaf ao longo de toda a sua existência.



No que diz respeito às liberações anuais dos recursos do Pronaf, pode-se observar que o montante de crédito aplicado pelo programa apresentou um movimento ascendente principalmente entre 2002 e 2012. Conforme mostra a Tabela 1, passou-se de uma liberação de R\$ 2,4 bilhões, em 2002, para mais de R\$ 16 bilhões, em 2012, o que aponta para uma modificação da tendência verificada nos anos anteriores, visto que, a partir de 2000 até o final do governo FHC, o programa começou a apresentar certa estagnação na liberação de recursos. Então, analisando-se o desempenho da política de crédito do Pronaf apenas pelo ponto de vista da quantidade dos recursos liberados, chega-se facilmente a conclusão de que, especialmente de 2003 para 2012, vem-se apresentando uma incontestável mudança para melhor.

Malgrado os expressivos resultados quantitativos registrados no parágrafo anterior, uma análise sobre a distribuição dos recursos do Pronaf mostra que eles não estão sendo repartidos de forma igual no território brasileiro. Um olhar panorâmico sobre o Gráfico 2, apresentado a seguir, indica que anualmente todas as regiões do Brasil estão recebendo mais crédito rural, visto que o programa como um todo apresentou forte expansão em termos do montante absoluto emprestado. Porém, ao se verificar a distribuição dos valores aplicados, percebe-se que a região sul foi e continua sendo a maior beneficiária dessa modalidade de financiamento rural. Já a região nordeste, que segundo o Censo Agropecuário 2006 concentra metade dos 4,3 milhões dos estabelecimentos familiares do país,<sup>10</sup> só consegue ganhar espaço na repartição do crédito subsidiado a partir de 2004, quando passa à frente da região sudeste, mas, ainda em 2007, volta a perder novamente posição no ranking nacional.

Em termos relativos, as informações disponíveis revelam que houve um importante processo de desconcentração das aplicações financeiras do Pronaf em relação aos seus primeiros anos de implantação, mas, no cômputo geral, constata-se que a distribuição do crédito vem ocorrendo de forma desigual entre as cinco grandes regiões brasileiras. Como observa-se no Gráfico 3, no acumulado do período, a maior parcela do montante de crédito emprestado pelo programa tem se concentrado na região sudeste e nos três estados do sul do país: Paraná, Santa Catarina e, principalmente, Rio Grande do Sul. Por outro lado, a região nordeste, que conta com a metade dos potenciais beneficiários,

---

<sup>10</sup> O Censo Agropecuário de 2006 (IBGE/Sidra, 2012), identificou 4.366.267 de estabelecimentos de agricultores familiares no Brasil, o que representava 84% dos 5.175.636 estabelecimentos agropecuários existentes no país em 31 de dezembro de 2006. Estes estavam distribuídos em todas as grandes regiões que formam o território nacional: nordeste (com 2.187.131, ou 50% do total); sul (com 849.693, ou 20% do total); sudeste (com 699.755, ou 16% do total); norte (com 412.666, ou 9% do total); e centro-oeste (com 217.022, ou 5% do total).

captou tão somente algo em torno de 15% do total de recursos aplicados no período. Este desequilíbrio espacial, que voltou a se agravar a partir de 2007, mostra-se de certa forma bastante incompatível com a racionalidade de uma política pública de abrangência *nacional*.

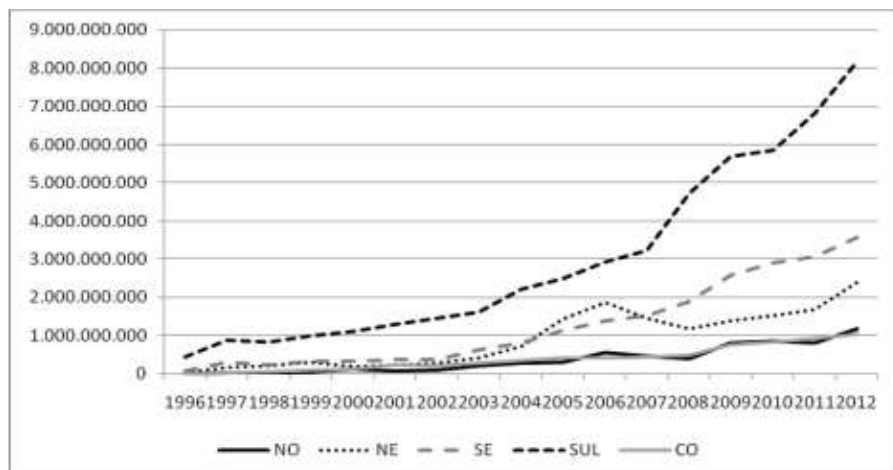


Gráfico 2 – Distribuição regional do crédito do Pronaf de 1996 a 2012 (Valores correntes em R\$ 1,00)  
 Fonte: 1996-1998: Ipea (2007); 1999-2012: Bacen (2014).

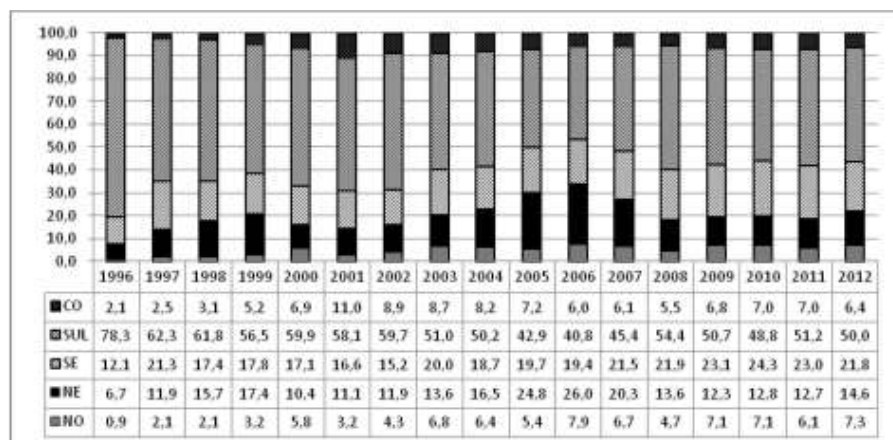


Gráfico 3 – Distribuição regional do crédito do Pronaf de 1996 a 2012 (Em %)  
 Fonte: 1996-1998: Ipea (2007); 1999-2012: Bacen (2014).

Vale a pena ressaltar que o desequilíbrio distributivo também se manifesta quando se analisa a repartição do crédito rural entre os diferentes grupos de beneficiários. Pelo Gráfico 4, percebe-se que o Grupo Variável sempre foi o que recebeu mais recursos do Pronaf, mantendo sua participação sempre ao redor de 80% dos financiamentos efetivados a cada ano. O Grupo B, composto pelos agricultores de baixa renda, que representam 55% da agricultura familiar brasileira, apesar do expressivo crescimento verificado a partir de 2003, ainda apresenta uma participação reduzida: 6,0% em 2011. Os grupos A e A/C, por sua vez, vêm reduzindo substancialmente a sua participação no montante de recursos emprestados, passando de 14,6%, em 1999, para apenas 4,7% no último ano que se tem informação disponível. Após esse período, esses números podem ter assumido contornos ainda mais acentuados, mas, infelizmente, a interrupção da série de dados analisada pelo MDA, que desde 2012 deixou de captar e registrar as informações referentes aos grupos de enquadramento do programa, praticamente impossibilita qualquer análise mais apurada sobre o tema.

De qualquer forma, os dados apresentados no gráfico parecem suficientes para revelar o viés concentrador que marca a política de crédito do Pronaf no decorrer de sua curta trajetória histórica. Com efeito, infere-se que os maiores beneficiários do programa têm sido efetivamente os agricultores mais capitalizados e capazes de oferecer garantias aos bancos (hoje denominados de Grupo Variável), ou seja, apenas 26% dos agricultores familiares brasileiros identificados pelo IBGE em 2006. Enquanto isso, a fração mais empobrecida da agricultura familiar do país (grupos A e B), representada por parcela majoritária dos estabelecimentos da categoria (67%), não consegue acessar e/ou assegurar uma relação estável com o sistema bancário nacional, permanecendo em uma posição marginal na estrutura produtiva do campo.<sup>11</sup>

Grosso modo, diferentes analistas buscaram demonstrar que a distribuição desigual dos recursos do Pronaf está associada a problemas operacionais e socio-políticos que estariam fora do raio de ação do programa. Assim, entre os fatores arrolados com maior frequência para explicar o quadro de desigualdades socio-espaciais apresentado, destacam-se: os elevados obstáculos burocráticos impostos

---

<sup>11</sup> Embora Guanzioli (2007) defenda que a distribuição desigual do crédito do Pronaf seja algo perfeitamente condizente com a realidade da agricultura familiar nacional, vários pesquisadores têm esboçado críticas a lógica distributiva vigente no programa e procurado alertar para seus efeitos nocivos em relação a fração mais pobre do segmento, localizada majoritariamente nas regiões norte e nordeste. A esse respeito, ver: Alves (2014); Aquino, Teixeira e Tonneau (2003); Aquino e Schneider (2010, 2011); Belik (2014); Bruno e Dias (2004); Corrêa, Fernandes e Muniz (2014); Delgado, Leite e Wesz Jr. (2011); Feijó (2013); Ipea (2007); Mattei (2006, 2008, 2011); Pires (2013); Souza *et al.* (2013); Wesz Jr. e Grisa (2012) e Wesz Jr., Grisa e Buchweitz (2014).

pelo sistema bancário aos agricultores familiares com níveis de renda inferiores; a maior organização dos agricultores mais capitalizados; as pressões de empresas agroindustriais às quais estes produtores estão vinculados; a concentração de agências bancárias e cooperativas de crédito nos estados da região sul; e a desarticulação e baixa inserção social dos produtores do norte e do nordeste (Abramovay e Veiga, 1999; Bastos, 2006; Schröder e Souza, 2007).

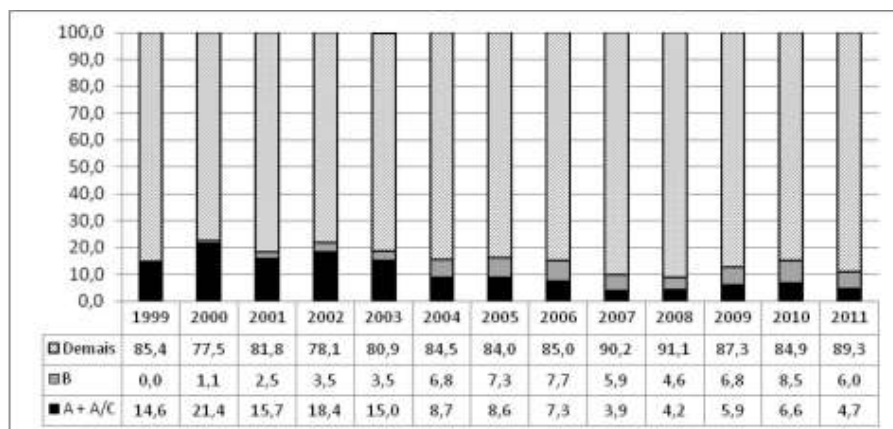


Gráfico 4 – Participação dos grupos de agricultores familiares na distribuição do montante de crédito rural do Pronaf no período de 1999 a 2011 (Em %)

Nota: Dados obtidos mediante solicitação dos autores.

Fonte: SAF/MDA (2013).

Sem sombra de dúvidas, existem evidências de que a concentração das aplicações do crédito rural no Brasil se dá onde há agricultores familiares mais capitalizados, mais organizados e com maior apoio do Estado como, por exemplo, pela ação mais eficiente da assistência técnica e extensão rural pública na elaboração dos projetos e no acompanhamento dos beneficiários. No entanto, em que pese a importância destes fatores, é preciso esclarecer que eles são insuficientes para explicar o viés concentrador do Pronaf.

Conforme já mencionado, na sua própria concepção o Pronaf-crédito apresenta um caráter seletivo e excludente fundamentado em um viés produtivista e setorial. Ademais, o programa em nenhum momento de sua trajetória pretendeu atender os agricultores familiares de forma homogênea.<sup>12</sup> Em

<sup>12</sup> Não é demais relembrar que os agricultores familiares com níveis de renda inferiores nem mesmo figuravam como público da primeira versão do Pronaf, dada a sua impossibilidade de se enquadrar no “tipo ideal” de produtor a ser estimulado no país. Uma prova disso é que apenas a partir do mês

conformidade com as recomendações do estudo da FAO/Incrá (1995), ele foi elaborado para responder as necessidades de um “tipo ideal” de produtor - os agricultores familiares do tipo “em transição” - ou seja, “aqueles que apresentariam potencialidades de serem transformados em ‘empresas familiares viáveis’, através da incorporação de tecnologia e de uma racionalidade econômica voltada para as demandas do mercado” (Carneiro, 2000, p. 133-134).

Além desse “vício de origem”, analisado em princípio por Carneiro (1997, 2000) e Abreu (2000), deve-se ter em conta que a versão recente do Pronaf se apoia numa lógica evolucionista que elege os agricultores de maior renda como o seu público preferencial. Em função disso, como se discutiu na seção anterior, a estrutura normativa do programa passou por diversas reformulações legais que possibilitaram a inserção dos grupos de renda superiores no público-alvo da ação estatal (Cf. Gráfico 1). Dessa maneira, como as normas de concessão dos créditos são aplicadas uniformemente em todo o território nacional, termina não sendo nenhuma surpresa que a parcela mais significativa dos recursos esteja se concentrando nas mãos dos agricultores mais abastados, clientes preferenciais dos bancos.

Logo, evidencia-se que boa parte das contradições distributivas apontadas pelo programa em foco é decorrência direta da ação dos atores governamentais responsáveis pela sua concepção e execução em Brasília, que, no afã de garantir espaço na representação política da chamada classe média rural,<sup>13</sup> “abriram as portas” do programa para a entrada dos segmentos mais organizados e estruturados do setor rural, os quais vêm ganhando desde 2007 cada vez mais espaço na distribuição do crédito ofertado em condições especiais.

Guardadas estas questões, compete lembrar que muitas inquietações ainda pairam no ar, principalmente quanto à capacidade da política de crédito do Pronaf em gerar mudanças efetivas nas condições de vida dos agricultores familiares e contribuir para a construção de um novo padrão de desenvolvimento rural no Brasil. Assim sendo, tendo em vista a necessidade de aprofundar a análise empreendida até este momento, busca-se na sequência averiguar como

---

de novembro de 2000, transcorridos mais de quatro anos da criação dessa política, é que foram liberados recursos (pela primeira vez) para financiar os agricultores classificados no Grupo B, ou seja, aqueles que na época tinham rendimentos de até R\$ 1.500,00. O problema é que esse segmento específico representava a grande maioria dos estabelecimentos da região nordeste, pois, segundo dados do Censo Agropecuário de 1995/1996, de cada 100 explorações familiares dessa região, ao menos 76 se enquadravam nessa categoria (Di Sabbato, 2000). Isto quer dizer que mais de 3/4 das famílias de agricultores que habitavam o semiárido brasileiro ficaram completamente abandonadas nos primeiros anos de vida do programa.

<sup>13</sup> Para uma análise interessante sobre a disputa entre o MDA e o Mapa pela representação política dos médios agricultores no Brasil, ver Pícolotto (2012).

os recursos do programa estão sendo aplicados e quais foram alguns dos seus principais impactos no meio rural nacional.

## Impactos e desafios do Pronaf no meio rural brasileiro

As primeiras pesquisas de campo realizadas para tentar aferir os impactos do Pronaf, de uma forma geral, mostraram que essa política pública apresenta um grande potencial socioeconômico. Segundo a avaliação pioneira promovida pelo Ibase (1999), em oito Unidades da Federação,<sup>14</sup> o acesso a linha de crédito do programa foi um fator decisivo para estimular a criação e a manutenção de empregos no meio rural. Cada operação de crédito do Pronaf gerou em média 0,58 novas ocupações, a um custo médio de R\$ 6.470,81 por nova ocupação gerada. Assim, a cada duas operações de crédito calcula-se a geração de um novo posto de trabalho.

O Ibase (1999) destaca, ainda, que o aumento das ocupações não é o melhor indicador para medir os efeitos sociais causados pelo crédito do Pronaf. Na verdade, o maior impacto do programa refere-se a sua capacidade de estabilizar e manter empregos no meio rural. A cada operação de crédito foram mantidas 4,84 ocupações, a um custo médio de apenas R\$ 775,24. Esses indicadores sinalizam que o financiamento dos agricultores familiares pode estar funcionando como um instrumento importante para conter o êxodo rural através do estímulo à criação e manutenção de ocupações produtivas no campo.

O estudo da Fundação de Economia de Campinas (Fecamp, 2002),<sup>15</sup> por sua vez, detectou que os produtores que tiveram acesso aos recursos da política de crédito do Pronaf, em 2001, elevaram substancialmente o seu nível tecnológico e a produtividade agrícola dos seus estabelecimentos. Ou seja, os

---

<sup>14</sup> A avaliação realizada pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) abrangeu o período compreendido entre janeiro de 1995 e fevereiro de 1998. Foram pesquisados 896 municípios dos estados da Bahia (BA), Ceará (CE), Goiás (GO), Minas Gerais (MG), Paraná (PR), Rio de Janeiro (RJ), Rio Grande do Sul (RS) e Rondônia (RO). Os registros sobre os recursos aplicados através do Pronaf-crédito e seus beneficiários, foram fornecidos, na forma de banco de dados, pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O levantamento das informações para verificar os resultados socioeconômicos dos investimentos realizados, ocorreu mediante a aplicação de questionários diretamente aos produtores.

<sup>15</sup> O estudo da Fecamp (2002) buscou avaliar através de testes econométricos a existência de possíveis associações entre a presença do crédito do Pronaf e variáveis econômicas (renda, produtividade, tecnologia), sociais (nível de vida) e ambientais (uso de agrotóxicos, ações de conservação). Para tanto, foi realizada uma pesquisa de campo em 21 municípios de oito unidades da Federação (AL, BA, CE, ES, MA, MG, RS e SC), a partir da seleção aleatória de 1.994 domicílios rurais, sendo que destes 996 receberam crédito do Pronaf em 2001 e 998 não receberam (grupo de controle ou comparação).

recursos do programa vêm contribuindo para que os agricultores familiares adotem técnicas agrícolas modernas, substituindo o crédito rural tradicionalmente destinado a comprar insumos químicos e máquinas. Nas palavras dos próprios avaliadores do programa: “Todos os itens básicos da ‘agricultura moderna’ mostram associações positivas com a presença do crédito do Pronaf” (Fecamp, 2002, p. 12).

Outras pesquisas indicam que os resultados produtivos e econômicos do Pronaf não se resumem apenas ao interior das unidades produtivas, já que os recursos do programa também exercem forte influência no crescimento das economias locais. Mattei (2005), por exemplo, após analisar os 100 municípios brasileiros que mais receberam crédito do Pronaf entre 2000 e 2004, concluiu que em 69 localidades estudadas ocorreu aumento do PIB agropecuário, em 86% delas aumentou a produção e em 83 municípios houve elevação da arrecadação de impostos. Isto significa que maiores aumentos na produção da riqueza agropecuária podem estar relacionados ao aumento dos recursos do programa.

Afora esses estudos, levantamentos recentes indicam que, entre 2003 e 2013, “a renda da agricultura familiar cresceu 52%, o que permitiu que mais de 3,7 milhões de pessoas ascendessem para a classe média” (MDA/SAF/Pronaf, 2013a, p. 5). Para o governo, esses resultados estão associados, direta e indiretamente, ao crescimento vertiginoso dos recursos desembolsados em favor dos “pronafricanos” no decorrer dos últimos 10 anos.

Todavia, é necessário sublinhar que a política de crédito do Pronaf, a despeito dos seus impactos positivos na esfera econômica, não tem sido capaz de estimular uma mudança efetiva nas características do padrão de desenvolvimento agrícola que vigora no meio rural brasileiro. Pelo contrário, ao que tudo indica o programa mantém e incentiva entre os agricultores familiares o viés setorial e produtivista do modelo convencional, ou, em outros termos, está “fazendo mais do mesmo”. De fato, essa realidade pode ser evidenciada ao se comparar o uso dos recursos dessa política pública nas duas regiões brasileiras que concentram a maioria dos estabelecimentos familiares do Brasil: nordeste e sul.

No caso da região nordeste, segundo Magalhães e Abramovay (2006), há uma enorme monotonia na aplicação dos recursos do Pronaf. Isto ocorre porque a maioria das operações de financiamento se limita simplesmente a ampliar a escala daquilo que os produtores da região timidamente já fazem há muito tempo e dedicam pouca atenção à diversificação das fontes de renda e a inserção mercantil diferenciada das famílias beneficiadas com o crédito rural. Como bem demonstram estes autores, em 2005, por mais que o desenho

normativo do Pronaf B tenha sido alterado, possibilitando o financiamento de atividades não agrícolas, quase metade dos contratos do programa na área de abrangência do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) se concentrou em investimentos na bovinocultura (43%) e mais de 1/3 (35%) dos recursos foi utilizado em apenas quatro atividades: suinocultura, ovinocultura, avicultura e caprinocultura.

Registre-se que esse viés setorial não foi superado e permanece ativo na metodologia do Agroamigo, implantada para operacionalizar o Pronaf B a partir de 2005. Isso porque desse ano até o início de 2014, conforme dados extraídos do relatório de resultados do BNB (2014), as operações do programa se concentraram basicamente na pecuária (79%) e na agricultura (11%). No interior da pecuária, como já podia ser previsto, o segmento mais privilegiado continua sendo a bovinocultura, com 57% dos contratos, seguida pelas quatro atividades mencionadas anteriormente, que, juntas, responderam por outros 37% dos contratos efetivados no período.

Com efeito, cumpre esclarecer ainda que os limites verificados na aplicação dos recursos do Pronaf-crédito no nordeste brasileiro não se resumem apenas a “monotonia” dos investimentos na criação de gado e pequenos animais. De acordo com Araújo *et al.* (2000) e Duque e Costa (2002), a questão principal, e talvez mais essencial, é que o programa continua a estimular a prática de atividades agropecuárias vulneráveis às secas que assolam periodicamente a região, sem nenhum esforço paralelo no sentido de disseminar novas tecnologias de convivência com as condições do semiárido. Esta situação eleva o risco das atividades financiadas fracassarem e diminui o efeito gerador de renda dos recursos outorgados, levando um bom número de produtores a se defrontar com dívidas crescentes e até impagáveis. Portanto, pelo que se discutiu até o momento, não há como ignorar o fato de que o crédito do Pronaf está contribuindo muito pouco para introduzir modificações na fisionomia econômica da região nordeste e reduzir as vulnerabilidades dos agricultores familiares mais pobres.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> De maneira geral, a esmagadora maioria dos estabelecimentos do Grupo B, nordestinos, ainda não conta com as condições mínimas de infraestrutura para proteger seus rebanhos de animais das adversidades climáticas que caracterizam os ecossistemas regionais. Isso porque, segundo informações do Censo Agropecuário 2006, apenas uma pequena fração desse público dispõe de fontes fixas de água para fazer frente aos períodos de estiagem. Ademais, do universo de 1.567.863 agricultores familiares do Grupo B localizados nos estados nordestinos, apenas 10.415, ou seja, 0,66% do total, contavam com silos de armazenar forragem na data do levantamento do IBGE. A quantidade reduzida de silos nas propriedades dos “pronafricanos” de baixa renda sugere que esse grupo enfrenta grandes dificuldades para manter a integridade de suas criações quando se reduz a oferta de pastagens naturais, algo evidenciado durante a grande seca ocorrida nos anos de 2012 e



Já no que diz respeito ao sul do Brasil, para onde tem sido direcionada a maior parte dos recursos do Pronaf, também não há sinais de que essa política tenha sido capaz de gerar alguma mudança significativa na face da estrutura produtiva que predomina no espaço rural regional. Como mostram Gazolla e Schneider (2013), Toledo (2009) e Vargas, Dorneles e Hillig (2011), nos municípios do Rio Grande do Sul o crédito do Pronaf tem se orientado, predominantemente, para fomentar o padrão de desenvolvimento produtivista assentado no uso de insumos químicos e promover a especialização dos agricultores familiares na produção de grãos e *commodities* agrícolas como o milho, a soja e o trigo. Assim, o programa está ajudando a sustentar um modelo de produção agropecuária que, além de se basear no uso intensivo de “insumos modernos” cada vez mais caros, é altamente danoso ao meio ambiente.

Na mesma direção analítica, a investigação realizada pelo Ibase com 2400 agricultores dos Grupos C, D e E (Grupo Variável) do Pronaf no Paraná, constatou que, no interior de 95% das propriedades pesquisadas, desenvolve-se a agricultura tradicional, sendo insignificantes as outras práticas agrícolas, como a agricultura orgânica e a agricultura ecológica. Dessa forma, o referido estudo afirma que “o modelo de agricultura embasado nos insumos modernos também está fortemente consolidado no âmbito da agricultura familiar e o Pronaf está provocando poucos efeitos no sentido de mudar essa trajetória. Ao contrário, de certo modo o programa fortalece esse modelo de produção [...]” (Ibase, 2006, p. 31).

Tais constatações revelam que, na prática, o Pronaf está longe de ser “esverdeado”, como defende Weid (2010). Contribui para isso o desempenho irregular e a baixa representatividade no contexto geral do programa das linhas de ação voltadas para promover a sustentabilidade ambiental das unidades familiares de produção, como é perceptível na Tabela 2. Ademais, parece existir uma tendência de agravamento das contradições apontadas até aqui, haja vista que o caráter prioritário assumido pelo Pronaf Mais Alimentos, linha de ação criada em 2008 para financiar a aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas, deu fôlego novo ao processo de modernização desigual da agricultura familiar, concentrado especialmente nas propriedades do Grupo Variável localizadas nas regiões sul e sudeste do país.

---

2013, que dizimou por falta de alimento parcela expressiva do rebanho bovino da região (Aquino *et al.*, 2014; IBGE/Sidra, 2012).

TABELA 2

## Número de contratos firmados nas linhas do Pronaf Verde no Brasil – 2004 a 2011

Safra	Floresta	Semiárido	Agroecologia	Eco	Total
2004-2005	1.758	3.059	-	-	4.817
2005-2006	3.339	10.141	59	-	13.539
2006-2007	5.356	10.300	260	-	15.916
2007-2008	2.248	7.773	191	204	10.416
2008-2009	1.307	4.105	393	1.386	7.191
2009-2010	919	2.742	76	1.436	5.173
2010-2011	1.491	3.677	2	242	5.412
Total	16.418	41.797	981	3.268	62.464

Fonte: Sambuiche *et al.* (2012, p. 30).

Fica evidente, então, a dificuldade do Pronaf em converter o discurso do desenvolvimento rural em ações efetivas voltadas a esse fim. Mas por que o referido programa, mesmo depois das várias mudanças normativas que foram realizadas, se limita a fazer “mais do mesmo” e não consegue ir além do viés setorial e produtivista que marcou a sua primeira versão de 1996? Em outras palavras, por que ele tem apresentado tanta dificuldade em diversificar os meios de vida das famílias rurais e promover inovações tecnológicas visando contrapor-se à lógica do modelo produtivista que vigora no campo brasileiro?

Inicialmente, há de se considerar que o sistema de incentivos do Pronaf-crédito tem sido orientado muito mais para massificar o número de contratos assinados a cada ano, do que para promover o uso transformador dos recursos emprestados nas realidades sociais em que eles se inserem. Deste modo, o programa acaba sendo não o elo de um conjunto coerente destinado a erradicar a pobreza rural por meio da luta contra a desigualdade, “mas um elemento isolado que, enquanto tal, tende a ser avaliado muito mais sob o ângulo quantitativo – quantos agricultores receberam o crédito – do que qualitativo – o que ocorreu com a vida dos agricultores que receberam o crédito” (Magalhães e Abramovay, 2006, p. 18).

Em segundo lugar, é preciso levar em conta que o Pronaf apresenta dificuldades para promover mudanças no campo, porque o modelo de agricultura preconizado pelo programa está intimamente ligado com a lógica setorial e produtivista do padrão de desenvolvimento convencional. Na verdade, o estilo de agricultura familiar efetivamente privilegiado pela política de crédito do Pronaf ao longo de sua trajetória não foi aquele baseado na diversificação de

atividades e fontes de renda das unidades de produção, mas o da “pequena empresa familiar” especializada em atividades agrícolas integradas as cadeias produtivas do agronegócio exportador (antigos grupos D e E). Ora, na medida em que se adotou este estilo de agricultura familiar como referência para a ação governamental, então, naturalmente, o crédito passou a ser disponibilizado em sua maior parte para fortalecer a produção e a produtividade das monoculturas de grãos, objetivando, com isso, elevar a competitividade dos “verdadeiros agricultores familiares” escolhidos como protagonistas do desenvolvimento rural brasileiro (Carneiro, 1997, 2000; Gazolla e Schneider, 2013; Sabourin, 2007).

Em terceiro lugar, deve-se considerar que ainda prevalece no Brasil uma “cultura institucional” que insiste na ideia de associar o bem-estar dos habitantes do meio rural ao crescimento exclusivo de atividades agropecuárias. Esta visão setorial, resistente a mudanças, é uma herança histórica da política agrícola adotada nos anos 1970 para promover a modernização da agricultura nacional e continua “sedimentada” na mente dos mediadores sociais (órgãos de assistência técnica e bancos) encarregados de massificar a distribuição dos recursos do programa (Favareto, 2010). Portanto, uma parcela importante dos limites observados no uso do crédito do Pronaf pode ser creditada ao viés agrícola e monoativo que guia a ação dos atores responsáveis tanto pela elaboração dos projetos técnicos de financiamento, como pela liberação dos recursos do programa na esfera municipal. Nestes termos, convencer os técnicos, agentes e operadores “de que a palavra de ordem não é mais a especialização agrícola (muitas vezes erroneamente confundida com profissionalização), mas a diversificação demandará um processo de aprendizagem de grande envergadura” (Schneider, 2007, p. 29).

Finalmente, torna-se fundamental destacar que o mero aporte de recursos do Pronaf não é condição suficiente para provocar mudanças profundas no padrão sociotécnico de produção que vigora no meio rural brasileiro, tendo em vista que tal política tem apresentado uma tênue integração com outras ações governamentais na área de redistribuição fundiária, educação rural, assistência técnica, apoio à comercialização (PAA, merenda escolar, etc.), melhoria da infraestrutura rural e difusão de tecnologias menos agressivas ao meio ambiente. A experiência ensina que a baixa articulação dos programas de crédito com um conjunto mais amplo de políticas públicas estruturantes reduz o efeito social dos recursos aplicados e limita o seu potencial indutor de mudanças. Por esta razão, “se equivocam aqueles que supõem que o crédito pode ser substituto de outros motores do desenvolvimento (a formação de capital humano, o desenvolvimento dos mercados, a adoção de políticas adequadas e a construção de infraestrutura). O crédito só pode complementar

esses outros ingredientes do desenvolvimento rural” (González-Vega, 1998, *apud* Schröder e Souza, 2007, p. 26).

Percebe-se, dessa forma, que o Pronaf tem muitos desafios pela frente. Afora as preocupações com a sustentabilidade financeira do programa e a resolução dos seus problemas distributivos, é preciso estabelecer um novo pacto social em defesa da revalorização das múltiplas funções da agricultura familiar e do meio rural nacional (Belik, 2014; Carneiro, 1997; Feijó, 2013; Gazolla e Schneider, 2013; Mattei, 2011; Sambuichi *et al.*, 2012; Teixeira, 2011; Weid, 2010). O problema é que, na atual conjuntura, parece não haver clima político dentro do governo para mudanças profundas na trajetória da política agrícola. Como explica Delgado (2012), se as contradições socioambientais do modelo produtivista no campo brasileiro são cada vez mais evidentes, o ambiente macroeconômico pautado no pacto do agronegócio favorece a manutenção da via da modernização produtiva como caminho privilegiado pela ação estatal. Adicionalmente, não se deve esquecer que o ambiente institucional vigente tem tido êxito em aliviar os efeitos das crises e dos desequilíbrios provocados pela via desenvolvimentista estimulada pelo crédito rural, seja através da expansão dos programas sociais, seja por meio das sucessivas renegociações de dívidas dos produtores. Essa realidade coloca nas mãos dos movimentos sociais do campo a responsabilidade de manter o perfil contraditório vigente no Pronaf ao longo dos seus 18 anos de existência ou redirecioná-lo por outro caminho mais justo e democrático.

## Considerações finais

A criação do Pronaf foi um dos acontecimentos mais relevantes que ocorreram na esfera das políticas públicas para o meio rural brasileiro no período recente. Na sua curta trajetória de vida, esse programa se transformou em um importante instrumento de apoio à agricultura familiar de norte a sul do país. Uma prova disso foi o crescimento significativo registrado tanto no número de beneficiários atendidos, como no montante de recursos disponibilizados e aplicados em condições especiais. O maior acesso ao crédito barato tem contribuído para elevar a produção da riqueza agropecuária nacional. Um olhar sobre o programa apenas por este prisma indicaria que ele obteve um sucesso incontestável.

Uma avaliação de conjunto, no entanto, nos leva a outra conclusão. Neste artigo, buscamos mostrar que os subsídios especiais embutidos nos recursos do Pronaf não estão sendo distribuídos de forma equitativa entre as diferentes

categorias de agricultores familiares brasileiros. Uma análise pormenorizada dos beneficiários que acessam o crédito assim como a finalidade a que se destina, revela que ao longo de sua trajetória de quase duas décadas, o Pronaf foi se inclinando para um certo tipo de agricultor familiar, que se situa nas regiões sul e sudeste do Brasil e está fortemente dedicado à produção de *commodities*. A maioria dos agricultores familiares do Brasil, no entanto, fica a margem e não é contemplada, malgrado os esforços e mesmo o discurso em torno da necessidade de desconcentração do programa.

O estudo evidenciou também que o PRONAF tem estimulado poucas mudanças nas estruturas produtivas e nas atividades econômicas tradicionais que são realizadas no interior dos estabelecimentos agropecuários. Se, no nordeste, que é a região mais pobre do Brasil, o programa não tem contribuído efetivamente no sentido de promover a diversificação econômica e disseminar tecnologias alternativas de convivência com o clima semiárido, nos estados da região sul, onde se concentram os produtores familiares mais integrados ao mercado, a maior parte do crédito tem sido usada para reforçar o modelo tradicional de modernização tecnológica e a especialização produtiva. A reduzida diversificação das atividades financiadas deixa os “pronafianos” expostos à variabilidade climática e à volatilidade dos preços que caracteriza os mercados de insumos e *commodities* agrícolas.

Portanto, em muitos aspectos, a inovação institucional promovida pela democratização do crédito do Pronaf não tem sido suficiente para lançar as bases de um novo modelo de desenvolvimento no espaço rural brasileiro, pois este instrumento está repetindo, no seio da agricultura familiar, o viés concentracionista, setorial e produtivista do padrão de desenvolvimento agrícola em voga no país. O artigo procurou enfatizar reiteradamente que estas contradições devem-se à própria lógica interna do desenho normativo do PRONAF e a um conjunto de problemas operacionais que estão além do seu campo de ação. Ou seja, não se trata de problemas episódicos, mas de limites estruturais que se relacionam, seja ao formato institucional dessa política, seja ao comportamento dos agentes operadores de que ela depende.

Em termos práticos, isto significa que qualquer tentativa de alteração nos rumos do Pronaf exigirá mudanças de estrutura e forma, isto é, na lógica operacional do programa e nas atitudes dos atores encarregados de sua implementação em nível nacional, estadual e municipal. Dessa forma, a noção simplista de que bastaria o governo federal ampliar a oferta de crédito a cada ano, cede espaço a uma visão mais rica que centra a atenção na necessidade de (re)pensar o modelo estimulado até agora pelos fundos públicos. Na verdade, o grande desafio dos movimentos sociais é retomar o debate sobre o

futuro da agricultura familiar e camponesa no rural brasileiro e redefinir qual o papel estratégico que o crédito rural pode e deve assumir em um projeto de desenvolvimento que procure compatibilizar produção de riqueza, equidade social e valorização do meio ambiente. É da intensidade desse debate e da capacidade de pressão que ele exercerá sobre os diferentes setores do governo, que dependerá o futuro das políticas públicas de apoio às famílias do campo.

## Referências

ABRAMOVAY, R. *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. 2.ed. São Paulo/Campinas: Hucitec/Unicamp, 1998.

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

ABREU, L. S. Uma análise crítica sobre a definição e classificação do público do PRONAF. In: CAMPANHOLA, C.; GRAZIANO DA SILVA, J. (Ed.). *O novo rural brasileiro: políticas públicas*. Jaguariúna: Embrapa Meio Ambiente, 2000, p. 151-175.

ALVES, M. O. Agroindústria familiar no Nordeste: limites do financiamento do Pronaf-Agroindústria. *Informe Rural Etene*, Fortaleza, ano VIII, n.1, p. 1-19, 2014.

AQUINO, J. R.; TEIXEIRA, O. A.; TONNEAU, J. P. O Pronaf e a “nova modernização desigual” da agricultura brasileira. *Raízes*, Campina Grande, v. 22, n. 1, p. 46-57, jan./jun. 2003.

AQUINO, J. R. Avanços e limites da política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): uma reflexão crítica. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 47., 2009, Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre: Sober, 2009. (CD-ROM).

AQUINO, J. R.; SCHNEIDER, S. (Des)caminhos da política de crédito do PRONAF na luta contra a pobreza e a desigualdade social no Brasil rural. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA A POBREZA E DESIGUALDADE, 1., 2010, Natal. *Anais...* Natal: DPP/UFRN, 2010. Disponível em: <<http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/anais.html>>.

\_\_\_\_\_. 12 Anos da política de crédito do Pronaf no Brasil (1996-2008): uma reflexão crítica. *Revista de Extensão e Estudos Rurais*, Viçosa, v. 1, n. 2, p. 309-347, jul./dez. 2011.

AQUINO, J. R. *Financiamento da agricultura brasileira: cenário atual e perspectivas*. (Documento em formato PowerPoint apresentado no Painel 4 do 51º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, realizado em Belém, em julho de 2013).

AQUINO, J. R. *et al.* Dimensão e características do público potencial do Grupo B do PRONAF na região Nordeste e no estado de Minas Gerais. In: SCHNEIDER, S.; FERREIRA, B.; ALVES, F. (Org.). *Aspectos multidimensionais da agricultura brasileira: diferentes visões do censo agropecuário 2006*. Brasília: Ipea, 2014, p. 77-105. (Capítulo 3).

- ARAÚJO, T. P.; LIMA, R. A.; SOUZA, H. R. Políticas públicas de emprego: o PRONAF em Pernambuco. In: SAMPAIO, Y. (Org.). *Ensaio sobre economia agrícola e meio ambiente no Nordeste*. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2000, p. 59-98.
- BACEN. *Manual de Crédito Rural 10.1*: Normas do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Brasília: Bacen, 2013. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=nmsGeropMCR:divGeropMCR>>. Acesso em: 17 jun. 2014.
- \_\_\_\_\_. *Anuário estatístico do crédito rural: 1999-2012*. Brasília: Bacen, 2014. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?RELRURAL>>. Acesso em: 14 jun. 2014.
- BASTOS, F. *Ambiente institucional no financiamento da agricultura familiar*. São Paulo: Polis; Campinas: Ceres – Centro de Estudos Rurais do IFCH - Unicamp, 2006.
- BELIK, W. PRONAF: avaliação da operacionalização do programa. In: CAMPANHOLA, C.; GRAZIANO DA SILVA, J. (Ed.). *O novo rural brasileiro: políticas públicas*. Jaguariúna: Embrapa Meio Ambiente, 2000, p. 93-115.
- \_\_\_\_\_. O financiamento da agricultura familiar no Brasil na década de 2000. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 52., 2014, Goiânia. *Anais...* Goiânia: Sober, 2014.
- BITTENCOURT, G. A. *Abrindo a caixa preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente). Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.
- BNB. *AGROAMIGO: relatórios e resultados de 2005 a abril de 2014*. BNB: Fortaleza, 2014. Disponível em: <[http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Produtos\\_e\\_Servicos/agroamigo/gerados/agroamigo\\_relatorios\\_resultados.asp](http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Produtos_e_Servicos/agroamigo/gerados/agroamigo_relatorios_resultados.asp)>. Acesso em: 30 jun. 2014.
- BRASIL. Ministério da Agricultura e do Abastecimento. *PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar*. Brasília, maio de 1996.
- BRUNO, R. A. L.; DIAS, M. M. *As políticas públicas de crédito para os assentamentos rurais no Brasil*. Rio de Janeiro, 2004. (Relatório de Consultoria).
- CARNEIRO, M. J. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, n. 8, p. 70-82, abr. 1997.
- \_\_\_\_\_. Política de desenvolvimento e o “novo rural”. In: CAMPANHOLA, C.; GRAZIANO DA SILVA, J. (Ed.). *O novo rural brasileiro: políticas públicas*. Jaguariúna: Embrapa Meio Ambiente, 2000, p. 117-149.
- CORRÊA, V. P.; ORTEGA, A. C. PRONAF: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: qual o seu objetivo e público alvo? In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 40., 2002, Passo Fundo. *Anais...* Passo Fundo: Sober, 2002. (CD-ROM).
- CORRÊA, V. P.; FERNANDES, F. F.; MUNIZ, A. L. P. Análise do perfil da distribuição dos recursos do PRONAF entre 1999 e 2009 e um estudo das particularidades da região Nordeste. In: SCHNEIDER, S.; FERREIRA, B.; ALVES, F. (Org.). *Aspectos multidimensionais da agricultura brasileira: diferentes visões do censo agropecuário 2006*. Brasília: Ipea, 2014, p. 357-385. (Capítulo 13).
- DELGADO, G. C. *Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

DELGADO, N.; LEITE, S. P.; WESZ JR., V. *Nota técnica sobre financiamento rural no Brasil*. Rio de Janeiro: OPPA/CPDA, 2011.

DI SABBATO, A. *O público-alvo do crédito rural do PRONAF: estimativa a partir dos dados do Censo Agropecuário do IBGE de 1995-1996*. Projeto UTF/BRA/051/BRA, setembro de 2000.

DUQUE, G.; COSTA, M. D. G. da. Reforma agrária no semi-árido nordestino: que passos para a sustentabilidade? O caso dos assentamentos Quandú e Bela Vista (PB). In: DUQUE, G. (Org.). *Agricultura familiar, meio ambiente e desenvolvimento: ensaios e pesquisas em sociologia rural*. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2002, p. 121-140.

FAO/INCRA. *Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável*. Resumo do Relatório Final do Projeto UTF/BRA/036. Brasília, 1995.

FAVARETO, A. A abordagem territorial do desenvolvimento rural: mudança institucional ou “inovação por adição”? *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 299-319, 2010.

FECAMP. *Estudos de caso em campo para avaliação dos impactos do PRONAF*. Campinas, out. 2002. (Convênio PCT/IICA-FECAMP).

FEIJÓ, R. L. C. *A maioria do PRONAF: uma avaliação crítica do programa de apoio à agricultura familiar em seus 18 anos de vida*. São Paulo: FEA-RP/USP, 2013. 26p. (Texto para Discussão n. 6/2013).

GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. Qual “fortalecimento” da agricultura familiar? Uma análise do Pronaf Crédito de custeio e investimento no Rio Grande do Sul. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Piracicaba, v. 51, n. 1, p. 45-68, jan./mar. 2013.

GRAZIANO DA SILVA, J. O marketing do conflito: agricultura familiar X agronegócio no Brasil do século XXI. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 47., 2009, Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre: Sober, 2009. (CD-ROM).

GUANZIROLI, C. E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, v. 45, n. 2, p. 301-328, abr./jun. 2007.

IBASE. Avaliação dos programas de geração de emprego e renda. *Democracia Viva*. São Paulo: Editora Segmento, nov. 1999. (Edição Especial).

\_\_\_\_\_. *Relatório PRONAF: resultados da etapa Paraná*. Rio de Janeiro: IBASE, 2006.

IBGE/SIDRA. *Censo Agropecuário 2006: agricultura familiar - MDA/PRONAF* (Lei nº 11.326 de 24/07/2006). Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/pesquisas/ca/defaultMDA.asp?z=peo=2ei=P>>. Acesso em: 26 out. 2012.

IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: IPEA, 2007. (Edição Especial n. 13).

LONG, N.; PLOEG J. D. van der. Heterogeneity, actor and structure: towards a reconstitution of the concept of structure. In: BOOTH, D. (Ed.). *Rethinking social development: theory, research and practice*. England: Longman, 1994, p. 62-90.

MAGALHÃES, R.; ABRAMOVAY, R. *Acesso, uso e sustentabilidade do PRONAF B*. São Paulo: MDA/FIPE, 2006. 25p. (Texto Mimeo).

MA/SDR/DATER. *Manual operacional do PRONAF*. Brasília, 1996.



MATTEI, L. *Impactos do Pronaf: análise de indicadores*. Brasília: MDA/NEAD, 2005. (NEAD Estudos, 11).

\_\_\_\_\_. *Pronaf 10 anos: mapa da produção acadêmica*. Brasília: MDA, 2006. (NEAD Estudos, 12).

\_\_\_\_\_. Mudanças nas regras de financiamento do PRONAF. *Artigos mensais OPPA*, Rio de Janeiro/UFRRJ/CPDA, n. 17, p. 1-4, mar. 2008.

\_\_\_\_\_. 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., Belo Horizonte/MG. *Anais...* Belo Horizonte: Sober, 2011. (CD-ROM).

MDA/SAF/PRONAF. *Cartilha do Plano Safra da Agricultura Familiar 2013-2014*. Brasília: MDA, 2013a. Disponível em: <[www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br)>. Acesso em: 04 set. 2013.

\_\_\_\_\_. *Histórico das condições dos financiamentos para a agricultura familiar*. Brasília: MDA, 2013b. Disponível em: <[http://portal.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/pronaf/arquivos-tecnicos-plano-safra-13-14/Hist%C3%B3rico\\_de\\_Limites\\_e\\_Juros\\_do\\_Pronaf.pdf](http://portal.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/pronaf/arquivos-tecnicos-plano-safra-13-14/Hist%C3%B3rico_de_Limites_e_Juros_do_Pronaf.pdf)>. Acesso em: 4 set. 2013.

PICOLOTTO, E. L. Reconhecimento da agricultura familiar e as disputas pela classe média rural. *Revista Espaço Acadêmico*, Ano XI, n. 128, p. 158-167, jan./2012.

PIRES, M. J. S. *Contradições em processo: um estudo da estrutura e evolução do PRONAF de 2000 a 2010*. Brasília: IPEA, 2013. (Texto para Discussão n. 1914).

SABOURIN, E. Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula? *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 22, n. 3, p. 715-751, set./dez. 2007.

SAF/MDA. *Brasil: número de contratos e montante do crédito rural do PRONAF por estado, enquadramento e ano fiscal, 1999-2012*. Brasília: MDA, 2013. (Relatório gerado por solicitação dos autores em 7/2/2013).

SAMBUICHI, R. H. R. et al. *A sustentabilidade ambiental da agropecuária brasileira: impactos, políticas públicas e desafios*. Brasília: IPEA, 2012. (Texto para Discussão n. 1782).

SCHNEIDER, S. A importância da pluriatividade para as políticas públicas no Brasil. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, ano XVI, n. 3, p. 14-33, jul./ago./set. 2007.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A. A.; MATTEI, L. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. C.; MARQUES, P. E. M. (Org.). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFGRS, 2004, p. 21-49.

SCHRÖDER, M.; SOUZA, I. C. de. Agricultores pobres e acesso ao PRONAF: a importância dos arranjos institucionais na intermediação da política pública. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 31., 2007, Caxambu. *Anais...* Caxambu: ANPOCS, 2007. (CD-ROM).

SOUZA, P. M. et al. Análise da evolução do valor dos financiamentos do Pronaf-Crédito (1999-2010): número, valor médio e localização geográfica dos contratos. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Piracicaba, v. 51, n. 2, p. 237-254, abr./jun. 2013.

TEIXEIRA, G. *As dívidas e a dívida para a agricultura familiar*. [S.l.], 2011. Disponível em: <<http://www.mst.org.br/As-Dividas-e-a-Duvida-para-a-Agricultura-Familiar>>. Acesso em: 11 ago. 2011.

TOLEDO, E. N. B. *O PRONAF em Salvador das Missões: contradições de uma política de crédito*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural). Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

TONNEAU, J. P.; SABOURIN, E. (Org.). *Agricultura familiar – interação entre políticas públicas e dinâmicas locais: ensinamentos a partir de casos*. Porto Alegre: Ed. Universidade/ UFRGS, 2007.

TOTTI, P. Cooperativas e Pronaf, a parceria que deu certo. Valor Econômico, São Paulo, 13 de abril de 2007. In: MDA. *Agricultura familiar em foco*. Brasília: IICA/NEAD/MDA, 2007, p. 11-15.

VARGAS, D. L.; DORNELES, M. A. R.; HILLIG, C. A retórica de diversificação e sustentabilidade e o viés produtivista do Pronaf em Cachoeira do Sul/RS. *Cadernos de Agroecologia*, v. 6, n. 2, p. 1-4, dez./2011.

VEIGA, J. E. *O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica*. 2.ed. São Paulo: EDUSP, 2007.

WEID, J. M. von der. Agricultura familiar: sustentando o insustentável? *Agriculturas*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 4-7, jul./2010.

WESZ JR., V.; GRISA, C. Os dez anos do Plano Safra da Agricultura Familiar. *Artigos mensais OPPA*, Rio de Janeiro, n. 42, p. 1-5, jul. 2012.

WESZ JR., V.; GRISA, C.; BUCHWEITZ, V. D. O desempenho do PRONAF no Brasil: um olhar sobre o público beneficiário e as atividades financiadas. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 52., 2014, Goiânia. *Anais...* Goiânia: Sober, 2014.



# Seguro agrícola e desenvolvimento rural – contribuições e desafios do SEAF

**José Carlos Zukowski**

## Introdução

As atividades agropecuárias estão sujeitas a uma multiplicidade de riscos que podem ter grande impacto sobre os resultados. Riscos de produção e de mercado são comuns em diversos setores econômicos, mas a agropecuária envolve situações muito específicas, com atividades desenvolvidas a céu aberto, sujeitas a fenômenos naturais que podem resultar em perdas expressivas ou mesmo em verdadeiras catástrofes.

Essa realidade é mais crítica na agricultura, que é mais susceptível a intempéries climáticas. Fatores como precipitação pluviométrica, luz solar e temperatura são elementos fundamentais para a produção, mas não são algo passível de controle. Estiagem, chuva excessiva, granizo, geada, vendavais e outros eventos adversos estão sempre sujeitos a ocorrer e podem gerar grandes prejuízos. No preparo do solo, plantio e tratamentos culturais, o agricultor investe um volume de recursos relativamente alto em comparação com sua capacidade financeira, mas pode perder tudo se a lavoura for gravemente atingida em alguma fase crítica do ciclo da planta.

Para enfrentar esse tipo de situação, é necessário ter um seguro agrícola. O seguro ajuda a repor o capital perdido, para que o agricultor tenha condições de plantar novamente na safra seguinte, para que possa continuar na atividade rural.

Os seguros agrícolas tem sido cada vez mais reconhecidos em todo o mundo como importantes instrumentos de gestão de riscos. São mais eficientes que os programas de auxílio emergencial e de prorrogação de dívidas (Enesa, 2003, p. 45 e 252).

Nos programas emergenciais, a ação pública é desenvolvida após a ocorrência do evento adverso, sem condições para uma verificação mais qualificada de quais agricultores foram atingidos e da dimensão das perdas de cada um. O benefício geralmente chega atrasado e não é ajustado à realidade das perdas. Tende a ser um valor padronizado (por agricultor, por hectare etc.) para todos no local de ocorrência do evento, acima dos danos reais para alguns e insuficiente para aqueles que foram realmente atingidos.

Os programas de renegociação de dívidas costumam apresentar problemas similares, com o agravante de que o agricultor que de fato foi atingido fica endividado e o governo acaba incorrendo em pesados custos de equalização de taxas de juros e rebates nas amortizações.

Os seguros agrícolas oferecem um conjunto de estruturas e ferramentas especializadas que são preparadas previamente e estão prontas para entrar em ação tão logo se configura a ocorrência do sinistro. Isso permite verificação tempestiva dos danos e pagamento ajustado à realidade das perdas de cada agricultor. Dessa forma, o seguro possibilita uma estabilização da renda na atividade agrícola, proporcionando uma compensação nos momentos de forte queda na produção causada por eventos climáticos adversos (Hatch *et al.*, 2012; Ozaki, 2007; Rothschild e Stiglitz, 1976).

Em mais de cem países, nas diversas regiões do mundo, os seguros agrícolas estão presentes, com uma ampla diversidade de arranjos institucionais e tipos de produtos. Em grande parte desses países, o seguro vem tendo papel cada vez mais relevante nas políticas públicas (Mahul e Stutley, 2010; Buainain e Vieira, 2010).

Dependendo do tipo de seguro e das condições de cobertura, o seguro agrícola pode trazer importantes contribuições para o desenvolvimento rural. Pode ter efeitos sobre a estabilidade econômica dos agricultores, alavancagem do crédito,<sup>1</sup> geração ou manutenção de emprego no campo e indução do uso

---

<sup>1</sup> Sobre importância do seguro rural para o crédito, nas suas principais modalidades, ver, por exemplo, Zukowski *et al.*, 2001, p. 44-46.

de tecnologia. Tendo proteção contra perdas decorrentes de eventos climáticos, é natural que o agricultor sinta-se mais seguro para investir na produção e buscar novas tecnologias.

## **A criação do SEAF – contexto histórico e fatores determinantes**

Ao final de 2002, no contexto gerado pela iminência de uma nova gestão no governo federal, reascenderam as demandas dos movimentos sociais e o debate sobre uma antiga reivindicação da agricultura familiar: um seguro agrícola ajustado à realidade do pequeno agricultor.

Nessa época, foi criado o Garantia Safra (então com o nome Seguro Safra), por meio da lei n. 10.420/2002. Trata-se de um programa voltado para o semiárido nordestino e tem uma formulação envolvendo uma composição de conceitos de seguro de índice e de atendimento emergencial para agricultores na linha de pobreza. Para os demais públicos da agricultura familiar, era necessário estruturar um seguro agrícola que oferecesse coberturas adequadas e com cobertura de renda.

Esse objetivo representava um imenso desafio. Os seguros privados e os programas públicos nessa área apresentavam problemas estruturais, com oferta de seguros limitada ou inadequada em termos de condições de cobertura, culturas seguráveis, regiões abrangidas e custo dos prêmios.

Na segunda metade do Século XX, o governo federal e governos estaduais, com o objetivo de promover o seguro rural, haviam desenvolvido algumas ações que não lograram muito sucesso.

O decreto-lei n. 73/1966 dissolveu a Companhia Nacional de Seguro Agrícola, que enfrentava dificuldades (Ozaki, 2011), e instituiu o Sistema Nacional de Seguros Privados (SNSP). Criou a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) e o Fundo de Estabilidade do Seguro Rural (FESR) e concedeu isenção de tributos federais às operações de seguro rural.

Em 1988, a nova constituição federal distinguiu expressamente o Seguro Agrícola como instrumento de planejamento e execução da política agrícola. Em 1991, a lei n. 8171, que reordenou a política agrícola, fez disposições sucintas sobre o seguro agrícola e estabeleceu que a apólice de seguro pode constituir garantia em operações de crédito rural.

Essas medidas não conseguiram impulsionar o seguro rural. Proveram um marco regulatório para os seguros em geral, mas quanto a medidas específicas para o seguro rural, não foram muito além de macrodelineamentos

de política. O instrumento mais concreto, que era o FESR, não funcionou adequadamente devido a limitações de sua própria institucionalidade e não conquistou a confiança das seguradoras.<sup>2</sup>

Na virada do século, o mercado de seguro rural era incipiente e a área segurada representava percentual ínfimo da área plantada. Eram comuns os anos em que os pagamentos de sinistro superavam a arrecadação com prêmios e, em face dos prejuízos, algumas seguradoras acabavam saindo desse mercado. Empresas de seguro estaduais chegaram a ter uma atuação importante, mas sofreram as mesmas dificuldades. A Companhia União de Seguros Gerais (RS) e a Bemge (MG) haviam ampliado suas operações nos anos 1970, mas acabaram deixando o setor na década seguinte. A COSESP logrou obter maior sucesso, sustentou-se por mais tempo e cresceu muito, mas também enfrentou problemas e acabou encerrando as operações de seguro rural (Almeida, 2011; Ozaki, 2007, 2008, 2011). A crise na COSESP eclodiu na época em que se discutia a criação do SEAF.

Em 2000, o governo do Rio Grande do Sul criou o Programa Estadual de Seguro Agrícola, regido pelo decreto n. 39.722/99 e operado por seguradoras privadas, que ofereceu produtos com características de seguros paramétricos. Era concedido subsídio ao prêmio até um limite de área plantada. O programa tinha limitações bem restritas em culturas seguráveis, coberturas e número de hectares. Apresentava condições satisfatórias para lavouras muito pequenas, mas para grande parte dos agricultores familiares era necessário um seguro mais completo.

Sete anos após a criação do SNSP e do FESR, em um cenário em que o seguro rural não se desenvolvia, o governo federal decidiu criar um programa vinculado ao crédito rural. O objetivo era ter um instrumento temporário que oferecesse cobertura básica para as lavouras financiadas e ao mesmo tempo fosse gerando uma base de informações para subsidiar as seguradoras nas análises de risco para desenvolvimento de produtos de seguro. Assim, a lei n. 5.969/73 criou o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), que começou a operar em 1975.

O Proagro não tinha um prêmio de seguro – o agricultor pagava um adicional aos encargos do crédito, com uma alíquota de apenas 1%. Visando evitar os déficits que vinham sendo gerados, a lei n. 6.685/79 permitiu que o Conselho Monetário Nacional (CMN) fixasse alíquotas diferenciadas para

---

<sup>2</sup> O FESR depende de alocação de recursos orçamentários, pode depender de suplementações orçamentárias e tem um modelo pouco adequado, resultando em demora na liberação dos recursos e mesmo na impossibilidade de garantir o repasse às seguradoras (Almeida, 2011).

cada cultura. Também ampliou a cobertura admitindo até 100% do valor financiado e incluindo recursos próprios do mutuário.

Em 1991, a lei n. 8171 redefiniu as regras do programa, tendo entre os objetivos reduzir a necessidade de aportes de recursos do Tesouro Nacional (a partir daí passou a ser chamado Proagro Novo). Restringiu o enquadramento a operações de custeio (as de investimento foram excluídas) e incluiu atividades não financiadas. Como as medidas não surtiram o efeito desejado, a Resolução CMN n. 2.103/94 estabeleceu requisitos e controles e reduziu a abrangência do programa – uma das principais alterações foi a exclusão da cobertura para danos anteriores à emergência das plantas.

Ainda visando a sustentabilidade do programa, em 1996 o Proagro começou a utilizar o zoneamento agrícola. Em 1997, a Resolução CMN n. 2.422 restringiu a adesão ao Proagro aos empreendimentos conduzidos na área de abrangência e sob as condições do zoneamento.<sup>3</sup>

Embora positivas, essas medidas estavam muito aquém de tornar o Proagro autossuficiente – permanecia a necessidade de grande volume de recursos do Tesouro Nacional. Mas esses recursos não eram aportados, gerando atrasos nos pagamentos de indenizações e acúmulo de uma crescente dívida com as instituições financeiras agentes do programa.

Com o objetivo de dar solução para o estoque da dívida do Proagro, em 1994 foi estabelecido programa de securitização abrangendo operações enquadradas até 14 de agosto de 1991, nas condições da Circular Bacen n. 2.530. O pagamento aos bancos foi feito em títulos do Tesouro Nacional com 10 anos de prazo e 6 anos de carência.

Mas como a estrutura do Proagro permanecia basicamente a mesma e o Tesouro Nacional não fazia os aportes regulares que eram necessários, continuaram os atrasos nos pagamentos e o acúmulo de dívidas com os bancos. Uma nova ação de saneamento financeiro foi realizada em 1996, por meio do decreto n. 1.947, mais uma vez utilizando títulos do Tesouro Nacional para pagamento aos bancos.

Nessa situação de insegurança sobre a capacidade de honrar os pagamentos de sinistros, o Proagro sofreu grande perda de credibilidade. Os agricultores não tinham interesse em pagar as taxas para aderir ao programa e os agentes financeiros começaram a substituí-lo por garantias reais para manter sob controle o risco de suas carteiras de crédito. Como resultado, houve uma drástica queda no volume de operações amparadas pelo Proagro (Rossetti, 2001; Bacen, 2007, 2009, 2011).

---

<sup>3</sup> Sobre os resultados do Zoneamento, ver Mitidieri, 2011.



Em 19 de dezembro de 2003, a lei n. 70.823 autorizou a concessão de subvenção ao prêmio do seguro rural.<sup>4</sup> Era uma medida importante, mas não era suficiente para equacionar as principais questões de seguro rural. E naquele momento, não havia segurança sobre quando essa disposição legal seria regulamentada, quando começaria a operar e sobre as condições de aporte dos recursos para subvenção.

O seguro privado com subvenção ao prêmio não se afigurava como solução viável para atender a agricultura familiar.

Além das questões acima mencionadas, pesava o fato de que os pequenos agricultores não constituem um mercado atrativo para as seguradoras privadas, sobretudo considerando que o baixo valor unitário desses seguros, em contraste com o custo operacional de um seguro agrícola, tende a tornar o negócio não lucrativo, mesmo havendo subvenção ao prêmio. As seguradoras poderiam até selecionar alguns poucos agricultores com melhor viabilidade negocial. Mas era necessário encontrar uma solução capaz de atender centenas de milhares de pequenos agricultores familiares.

Assim, no momento em que se desenvolviam as discussões sobre seguro para a agricultura familiar, desenhava-se um quadro onde os agricultores manifestavam rejeição ao Proagro e não havia perspectiva de solução via seguro privado.

O foco dos movimentos sociais então se dirigiu para a criação de um novo seguro voltado especificamente para a agricultura familiar. Foram iniciadas discussões para elaboração de um projeto de lei criando um novo sistema de seguro agrícola, as quais se desenvolveram até o início de 2004. Essa linha de solução teria um longo tempo de maturação, pois dependia de criação de um novo instrumento legal, de tramitação no Congresso, regulamentação da lei e criação de uma nova estrutura operacional. Assim, começou a ser discutida outra alternativa: o aproveitamento da estrutura que operava o crédito do Programa Nacional da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Proagro, introduzindo as reformulações necessárias para a criação do novo seguro.

O Seguro da Agricultura Familiar foi então criado no âmbito do Proagro, onde recebeu a denominação “Proagro Mais”. Em 31 de agosto de 2004, a Resolução CMN n. 3.224 instituiu o novo programa, com vigência a partir da safra 2004-2005, a qual havia iniciado em 1 de julho. Esse processo muito rápido de formulação e implantação representou um grande desafio para as instituições financeiras que operavam o Pronaf e o Proagro. O desafio ainda

---

<sup>4</sup> A lei n. 70.823/2003 foi regulamentada pelo decreto n. 5.121, de 19 de junho de 2004, que criou o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR), o qual somente começou a operar no final de 2005 e com volume muito limitado de recursos.

era ampliado pelo início de operação com efeito retroativo. No entanto, o novo seguro começou a operar efetivamente naquela safra.

## Formulação de um seguro agrícola – questões relevantes para o desenvolvimento rural

Há um amplo leque de aspectos que precisam ser analisados e discutidos na formulação de um seguro agrícola, envolvendo modelos de seguro, papel do Estado e diversos outros temas. Mas como, naturalmente, uma análise exaustiva não caberia no escopo desse trabalho, a seguir são sucintamente destacadas algumas das questões que estiveram em debate na criação do SEAF e em momentos posteriores ao longo da evolução do programa.

### *Papel do Estado*

Tem sido amplamente reconhecido que o desenvolvimento do seguro agrícola depende grandemente de uma forte e bem estruturada ação do Estado. Diversos fatores dificultam a operação do seguro agrícola como negócio viável, entre eles os altos riscos na agricultura (com destaque para o risco sistêmico), assimetria e carência de informações e a falta de uma cultura de seguro.

É geralmente bem aceito que o Estado deve prover um marco regulatório adequado, promover o levantamento e a disponibilização de dados estatísticos de clima e de produção, criar centros de *expertise* e equipes de especialistas para fornecer suporte técnico e promover ações de capacitação.

Mas nos países onde o seguro agrícola logrou expressivo desenvolvimento, o Estado teve uma participação mais forte, desenvolvendo ações estruturantes.<sup>5</sup> As principais formas de atuação do Estado podem ser sucintamente agrupadas nos seguintes tipos de modelos:

- a) Seguros Privados com subsídio ao prêmio de seguro.
- b) Seguros público-privados – consórcios e parcerias público-privadas para constituição de empresas ou entidades de seguro.
- c) Seguros públicos – empresas ou entidades públicas de seguro ou programas públicos administrados pelo Estado e operados por redes de entidades privadas.

---

<sup>5</sup> Enesa, 2003, p. 256 e 277. Sobre soluções desenvolvidas por diversos países, ver também o Anexo E em Mahul e Stutley, 2010 (*International Experiences with Agricultural Insurance: Findings from a World Bank Survey of 65 Countries*).

O sucesso desses modelos, naturalmente, depende da observância de princípios de boa gestão e sustentabilidade econômico-financeira. Em todos esses três tipos de modelos, o subsídio ao prêmio de seguro tende a ter um papel importante. Há situações em que seguros para um evento de menor risco (como granizo) têm um prêmio baixo e têm conseguido se viabilizar sem subsídio. Mas para grande parte da agricultura, há necessidade de seguros multirrisco (incluindo cobertura para eventos de maior risco, como seca e chuva excessiva), cujos prêmios tendem a ser elevados, necessitando de subsídio (Azevedo Filho, 1999; Zukowski *et al.*, 2001, p. 45).

Por outro lado, a simples concessão de subsídios pode não ser suficiente para que sejam atingidos objetivos de desenvolvimento rural. Um modelo de seguro privado com subsídio ao prêmio tende a não ser o mais adequado para pequenos agricultores, sobretudo porque esse público tende a não ser negocialmente atrativo para as seguradoras.

Independentemente do modelo adotado, é papel do Estado definir as condições de apoio ao seguro considerando objetivos estratégicos das políticas setoriais para a produção agrícola e o desenvolvimento rural.

### *Seguro voluntário ou seguro obrigatório*

A realidade predominante no mundo é de contratação voluntária, mas esse tema envolve questões polêmicas.

Em favor do seguro obrigatório pode-se alegar a importância de universalizar a proteção proporcionada pelo seguro agrícola, maximizar a dispersão de riscos e assegurar massa crítica para viabilizar a operacionalização do seguro.

Em favor da contratação voluntária pode-se alegar que a imposição é, em princípio, algo negativo. Medidas impositivas deveriam ser evitadas, na medida do possível. Há coisas inevitáveis como os tributos, que são intrinsecamente impositivos. Mas quando se trata da decisão de adquirir ou não um produto (seja seguro agrícola ou qualquer outro), jamais deveria haver qualquer forma de imposição. A obrigatoriedade pode acobertar ineficiências na oferta de seguro, favorecer aumento artificial dos prêmios e provocar outras distorções no mercado.

Dentre as visões favoráveis ao seguro voluntário, vale destacar a bem sucedida experiência do modelo espanhol, com uma forte participação do Estado em um esquema público-privado, mas que preservou o direito de o agricultor decidir pela contratação ou não do seguro. Especialistas em seguros agrícolas naquele país tem manifestado o entendimento de que, apesar de algumas vantagens que a obrigatoriedade possa trazer, os resultados obtidos na

Espanha e em outros países indicam ser “mais recomendável que a contratação se leve a cabo em um marco de voluntariedade, mas com a adoção de medidas adequadas para incentivar dita contratação” (Enesa, 2003, p. 249). Dentre essas medidas de incentivo, a política agrícola espanhola concede subsídios ao prêmio de seguro, mas também estabelece que, em caso de sinistro, lavouras e riscos seguráveis não receberão do governo outras formas de ajuda (tais como auxílios emergenciais, renegociação de dívidas, etc.). O subsídio reduz o custo do seguro agrícola. Se mesmo assim o agricultor não contratar o seguro, ele será seu próprio segurador e arcará sozinho com o risco. Se a lavoura for atingida, o governo não poderá conceder outro tipo de ajuda em lugar do seguro.

O ideal é a contratação voluntária. Mas se em alguma situação específica, a obrigatoriedade for considerada recomendável, dever-se-ia buscar, como pré-requisito, o atendimento das seguintes condições:

a) Oferta adequada e suficiente:

- seguro agrícola para todas as culturas e regiões abrangidas na regra da obrigatoriedade;
- capacidade de atendimento a todos os agricultores;
- produtos de seguro que atendam às necessidades de cobertura de todas as diferentes situações;
- canais de comercialização para atendimento adequado a todas as localidades.

b) Pluralidade na oferta:

- possibilidade de o agricultor escolher entre diferentes alternativas de fornecedores e produtos que melhor atendem suas necessidades;
- concorrência entre ofertantes estimulando o aprimoramento dos produtos.

c) Coberturas adequadas:

- eventos climáticos e demais riscos significativos para a cultura e a região;
- valor segurado, franquias e dedutíveis em níveis tais que, no conjunto, resultem em um valor efetivo de cobertura que ofereça real perspectiva de recebimento de seguro em valor significativo para fazer frente às perdas.

d) Preço adequado – prêmio pago pelo agricultor (percentual líquido, após aplicação dos subsídios do governo) em níveis razoáveis, considerando:

- as referências internacionais do mercado de seguro agrícola;
- a realidade local dos agricultores e das lavouras seguradas.

e) Alocação adequada de recursos públicos – para subsídio ao prêmio e outras formas que estejam previstas nos programas governamentais de apoio ao seguro agrícola:

- disponibilidade orçamentária e financeira de montante de recursos suficientes para atender a todos os agricultores nas culturas e regiões abrangidas pela obrigatoriedade;
- mecanismos legais e operacionais que assegurem alocação tempestiva dos recursos nos momentos apropriados da safra, conforme características de cada cultura e região.

Um seguro obrigatório sem a observância desses princípios pode ter consequências negativas para a agricultura – pode perder os efeitos positivos de promoção do desenvolvimento rural e pode até mesmo ter efeitos contrários. Por exemplo, em seguros de custo e de renda, se o valor segurado é baixo em comparação com o valor da produção esperada da lavoura, as perspectivas de receber o seguro em caso de sinistro são muito baixas – o prêmio pago pelo agricultor acaba sendo quase que somente um custo a mais, uma sangria de recursos sem perspectiva provável de benefício.<sup>6</sup> Outros tipos de seguro agrícola podem estar sujeitos a situações similares, onde o agricultor é obrigado a contratar, paga o prêmio, mas fica praticamente sem seguro devido a deficiências nas condições de cobertura.

### *Modelos de seguro agrícola*

Uma apresentação detalhada de todos os modelos de seguro não caberia, naturalmente, no escopo desse trabalho. A seguir é feita uma análise comparativa de alguns modelos, de forma muito sucinta, focando em pontos chave que são relevantes no estudo das interfaces entre seguro agrícola e desenvolvimento rural.

---

<sup>6</sup> Em um seguro de custo (como é o caso do Proagro Tradicional), a indenização do seguro é calculada tomando o valor segurado e deduzindo o valor da produção a ser obtida com a colheita. Considere-se, por exemplo, uma situação hipotética onde o valor segurado equivale a 50% da receita bruta esperada da lavoura – se o agricultor tiver perda de 50% não receberá nada de indenização, se perder 60%, receberá somente 10%. Seguros de produtividade tem uma lógica um pouco diferente, mas os resultados são parecidos.

Nos seguros de custo, o valor segurado é definido como um percentual do custo de produção (o valor a ser investido em insumos e serviços para implantação da lavoura, tratos culturais e colheita, conforme orçamento ou projeto técnico).

Nos seguros de renda, o valor segurado é definido como um percentual da receita bruta esperada da lavoura. Esta é calculada tomando a produtividade esperada da lavoura (considerando tecnologia, local da lavoura e histórico do agricultor) e multiplicando por um preço projetado para a época da venda do produto.

Em ambos os casos, o valor da indenização por sinistro costuma ser definido tomando-se o valor segurado e deduzindo a receita obtida com a colheita da lavoura. A receita obtida é definida com base no preço de venda da produção (ou no preço vigente no mercado, para a produção ainda não vendida no momento da apuração das perdas).

No seguro de produtividade, a produtividade segurada é definida com base em um percentual da produtividade esperada da lavoura. O valor segurado é calculado multiplicando a produtividade segurada por um preço definido com base nas referências de mercado. O valor da indenização por sinistro costuma ser definido multiplicando o valor segurado pelo percentual de perda. Este é calculado comparando a produtividade esperada e a produtividade obtida.

O seguro de produtividade não apresenta sensibilidade para variação de preços – o preço de indenização é o mesmo da contratação. O valor da indenização independe de oscilações de preço após a contratação do seguro.

No seguro de renda, se o preço cair, o agricultor recebe uma indenização maior e vice-versa. O seguro garante que, somando a receita da lavoura mais o pagamento do seguro, o agricultor terá uma renda igual ao valor segurado.

Os seguros de renda podem oferecer ao agricultor as soluções mais completas de proteção contra perdas na lavoura. Nos seguros de custo, o valor segurado costuma ser relativamente baixo em comparação com a receita esperada da lavoura, resultando em baixas perspectivas de recebimento de indenização do seguro em caso de sinistro. As modelagens dos seguros de produtividade e de renda trazem a possibilidade de um valor segurado maior, mas isso depende do percentual segurado – se este for baixo, podem acabar se equiparando a um seguro de custo. Coberturas maiores tendem a implicar em prêmios de seguro maiores, mas a experiência tem mostrado que é possível viabilizar seguro de renda com prêmios acessíveis (Miqueleto, 2011).

O procedimento tradicional de apuração de perdas é a realização de vistoria de inspeção de danos na lavoura sinistrada, onde se verifica a dimensão e a causa das perdas. Dessa forma, é possível ver efetivamente a situação da lavoura, calcular a produção a ser obtida, bem como verificar em que medida as perdas foram causadas por eventos amparados pelo seguro, ou por tecnologia inadequada, falhas no manejo e outras causas não amparadas.

Recentemente têm sido desenvolvidos seguros paramétricos, também chamados de seguros de índice, que utilizam métodos de estimativas de perdas sem a realização de vistorias em cada uma das lavouras sinistradas, tomando como base dados de estações meteorológicas, imagens de satélite ou médias de perda obtidas de vistorias feitas por amostragem.

A principal vantagem dos seguros de índice é o baixo custo na apuração das perdas, por não ter vistorias individuais em cada lavoura sinistrada. A principal desvantagem é que tendem a ter um elevado risco de base, que é o risco de distanciamento entre a perda apurada pelo índice e a perda real na lavoura segurada.

A principal desvantagem dos seguros tradicionais é o custo das vistorias nas lavouras (incluindo o custo dos procedimentos de supervisão para assegurar a qualidade nesse processo). A principal vantagem é que possibilitam verificar a perda que de fato ocorreu em cada lavoura.

Em um seguro que utiliza índice de precipitação pluviométrica de estação meteorológica, podem ocorrer situações em que houve chuvas suficientes no local da estação, mas não no local da lavoura a poucos quilômetros dali. Nesse caso, a lavoura pode ter perda considerável, mas não receberá nenhum pagamento do seguro.

Nos seguros de índice é comum trabalhar com médias de produtividade e de perda para um município ou uma região. Ocorre que a perda real de cada um dos agricultores não é igual à média. O cálculo de indenização com base na média, de forma “igualitária” para todos os agricultores, gera distorções. Os agricultores que tiverem perdas abaixo da média receberão indenização do seguro superior ao montante das perdas. Aqueles que tiverem perdas acima da média receberão indenização inferior à perda real.

Se forem utilizadas imagens de satélite com alta resolução e periodicidade adequada, o custo pode ser igual ou superior ao de realizar vistorias nas lavouras. Se utilizadas imagens com baixa ou média resolução, acaba-se incorrendo no mesmo problema de médias municipais ou regionais de produtividade e de perda, com as distorções acima mencionadas. Em qualquer caso, o uso de imagens de

satélite depende de calibragem para cada situação específica de cultura, tecnologia e local da lavoura, estando sujeito a um risco de base que pode ser elevado.

Os métodos paramétricos e de sensoriamento remoto dos seguros de índice apresentam outras limitações que não são passíveis de serem resolvidas por meio de aumento de densidade, frequência e precisão de dados meteorológicos ou de outras informações de imagens de satélite. Aspectos críticos, tais como causas de perda, danos por doenças e pragas, adequação de tecnologia e manejo somente podem ser verificados *in loco*.

Em decorrência dessas limitações, os seguros de índice também acabam se restringindo a um leque mais estreito de eventos cobertos e, geralmente, focam os riscos associados à precipitação pluviométrica.

Nos seguros de índice, o agricultor pode ter grandes perdas e não receber nada ou pode ter uma indenização tão baixa que não consiga nem pagar o financiamento do custeio da lavoura.

Os seguros tradicionais possibilitam um valor de indenização ajustado à realidade das perdas de cada lavoura e uma maior amplitude de riscos cobertos.

Assim, os seguros de índice são geralmente mais recomendáveis para seguros de valor muito baixo, para um público mais carente, onde o custo de uma vistoria na lavoura seja muito expressivo em comparação com o valor médio das indenizações. Mas para minimizar os prejuízos que o risco de base e o uso de médias de perda podem trazer aos agricultores, é recomendável que o seguro de índice trabalhe com uma considerável margem de erro em favor do agricultor. Isso tende a resultar em uma sinistralidade bem superior ao que seria razoável em seguros tradicionais, requerendo elevados percentuais de subsídio aos prêmios de seguro. Mas a consequente necessidade de aportes proporcionalmente mais generosos de recursos públicos pode ser justificável na medida em que esses seguros estejam voltados para segmentos de agricultores de baixa renda, onde os seguros tradicionais não seriam viáveis.

### *Seguro agrícola e desenvolvimento rural*

Conforme já mencionado, o seguro agrícola pode trazer importantes contribuições para o desenvolvimento rural, promovendo estabilidade econômica dos agricultores, alavancagem do crédito, emprego no campo, indução do uso de tecnologia e estímulo à produção agrícola.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> A avaliação dos resultados do seguro agrícola é algo complexo e pode envolver muitas dificuldades. O fator mais importante nas decisões de plantio geralmente é o preço. Apesar da relevância que o seguro e outros instrumentos de política agrícola possam ter, as expectativas de preço e de custo



Mas o aproveitamento desse potencial depende de uma diversidade de fatores. Por um lado, é importante contar com políticas públicas para o seguro rural, bem formuladas e articuladas com os demais elementos da política agrícola. Por outro lado, vale considerar que tal potencial pode ser variável conforme o tipo de seguro.

Nos modelos tradicionais, com produtos de seguro mais completos, o pagamento da indenização depende de um processo de apuração de perdas mediante vistoria na lavoura, onde se verifica se a área plantada, a tecnologia, o manejo e demais condições da lavoura estão adequados em conformidade com o previsto no contrato de seguro e com as boas práticas agrícolas. Também se verifica a observância do zoneamento agrícola quanto a locais e períodos de plantio onde o risco situa-se dentro de limites aceitáveis (ou seja, a lavoura tem boa probabilidade de sucesso), para cada cultura, grupo de cultivares e tipo de solo. Esses elementos constituem incentivos para uma boa condução da lavoura, com reflexos na produtividade. Também contribuem para evitar situações de alto risco e para não incorrer em perdas desnecessárias, promovendo maior estabilidade na produção e na renda rural.

Ainda, nos modelos mais completos de seguro, como é o caso dos seguros de renda, o valor segurado é definido em função dos níveis previstos de produtividade e de qualidade do produto, que são estimados considerando a tecnologia a ser empregada na lavoura. Assim, os investimentos em tecnologia são recompensados com maiores valores de cobertura do seguro.

Nos seguros de índice, a verificação de perdas não é feita por vistorias individuais nas lavouras. Métodos paramétricos, com base em dados meteorológicos, imagens de satélite ou outras informações são utilizados para calcular índices de perda, geralmente na forma de médias municipais ou regionais. Se esse índice passa de um certo nível, dispara o gatilho para o pagamento das indenizações do seguro.

Técnicas de sensoriamento remoto e demais métodos paramétricos utilizados nesses modelos não são capazes de avaliar a tecnologia empregada na

---

de produção tendem a ter peso incomparavelmente maior na escolha da cultura e na definição do número de hectares plantados. Análises de possíveis efeitos que o seguro agrícola e o subsídio ao prêmio exerceriam sobre área plantada e produtividade podem ter resultados díspares dependendo dos casos considerados no estudo e da metodologia utilizada. (Ver Enesa, 2003, p. 259, Garrido, 2002 e Wenner, 2005) Mas quando se analisa a situação de agricultores cujas lavouras foram fortemente atingidas por eventos climáticos e sofreram grandes perdas, comparando aqueles que contrataram seguro adequado e aqueles que não contrataram, ficam evidentes os benefícios do seguro agrícola. Quem não tinha seguro sofrerá perda de capital e terá dificuldade para plantar novamente na safra seguinte – nessas condições, conseguir recursos para ampliar a área plantada e investir em novas tecnologias fica muito mais difícil e tende a não ocorrer.

lavoura e o correspondente nível de produtividade nem a adoção de boas práticas. Mesmo que o agricultor não tenha tido nenhum cuidado com a lavoura, se o índice dispara o gatilho, irá receber a indenização do seguro e com o mesmo valor padrão. É comum seguros de índice não fazerem verificação individual de plantio, devido ao objetivo de um baixo custo operacional. Assim, tendo ou não feito o plantio, se o índice dispara o gatilho, o agricultor receberá o seguro. Tais modelos não têm efeito indutor de tecnologia e são limitados no que se refere a estímulos à produção.

Assim, os modelos mais completos de seguro tradicional envolvem mecanismos indutores de tecnologia e tem um potencial de contribuição para o desenvolvimento rural incomparavelmente maior que o dos seguros de índice.

De todo modo, independentemente das diferenças de modelo acima mencionadas, a contribuição mais importante do seguro agrícola é oferecer cobertura suficiente para atender o agricultor que sofreu perdas na lavoura, possibilitando que ele continue produzindo e investindo na atividade rural. Assim, para agricultores na linha de pobreza com lavouras muito pequenas, um seguro de índice pode ser formatado visando esse objetivo. Para os demais públicos da agricultura familiar, um seguro de renda (com procedimentos mais completos para definição do valor segurado e apuração das perdas) oferece maior potencial de proteção ao agricultor e promoção do desenvolvimento rural.

## Soluções desenvolvidas na formulação do SEAF

O Seguro da Agricultura Familiar foi criado no âmbito do Proagro, aproveitando o arcabouço institucional e a estrutura operacional existentes nesse programa e no Pronaf. Apesar de usar a nomenclatura existente no Proagro, tem as características de um seguro agrícola com cobertura de renda. Como é um programa público do governo federal, não está sob a abrangência da Superintendência de Seguros Privados (Susep), mas rege-se por normas próprias sob a legislação do Proagro.

O SEAF opera em articulação com o crédito de custeio agrícola do Pronaf. O valor segurado corresponde a soma do valor financiado mais uma parcela de renda líquida.<sup>8</sup> É um seguro multirrisco que cobre perdas por seca,

---

<sup>8</sup> O seguro foi criado prevendo que essa parcela de renda é calculada à base de 65% da receita líquida esperada da lavoura (RLE), observado um limite de valor, que inicialmente era R\$ 1.800 e sofreu reajustes até chegar a R\$ 7.000 na safra 2012-13. A RLE é igual a receita bruta esperada da lavoura (RBE) menos o valor financiado. Essa parcela de renda líquida foi formalmente classificada como recursos próprios, uma vez que a legislação do Proagro não tinha previsão específica para cobertura

chuva excessiva, granizo, geada, ventos fortes, variação excessiva de temperatura, bem como pragas e doenças sem método de controle exequível e difundido.

Por se tratar de um seguro agrícola e não de um programa de benefícios, havia necessidade de instrumentos para manter o risco sob controle. Assim, a cobertura ficou condicionada à observância do Zoneamento Agrícola de Riscos Climáticos, cuja metodologia é desenvolvida pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e os indicativos de plantio são publicados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). O zoneamento tem sido uma importante ferramenta, contribuindo para o bom desempenho das lavouras e para a sustentabilidade do seguro.

A regulação de sinistros é realizada com os procedimentos tradicionais de vistoria de inspeção de danos em cada uma das lavouras sinistradas, o que possibilita uma indenização ajustada à realidade das perdas, além de ser uma condição necessária para viabilizar um seguro de renda multirrisco.

Não é obrigatória a adesão ao SEAF, mas o crédito de custeio agrícola do Pronaf, nas culturas e locais abrangidos pelo zoneamento, ficou condicionado a que a lavoura seja amparada por algum seguro agrícola, privado ou público, que ofereça garantias adequadas. Para pequenos agricultores, esse tipo de medida é importante devido à dificuldade de se criar uma cultura de seguro e à necessidade de massificação para redução de custos e diluição de riscos. Nas condições em que o programa foi estruturado, ficaram em grande parte atendidos os princípios referidos no subtítulo *Seguro Voluntário ou Seguro Obrigatório* deste artigo – as coberturas são abrangentes, o prêmio pago pelo agricultor é baixo e há capacidade de atendimento para todos que contratarem o financiamento de custeio agrícola do Pronaf.<sup>9</sup>

A gestão do seguro é realizada em um modelo matricial onde o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) desenvolve ações de formulação de políticas, monitoramento, orientação de agricultores e agentes do programa e supervisão da comprovação de perdas; o Mapa coordena o Zoneamento Agrícola e a Comissão Especial de Recursos do Proagro (CER);<sup>10</sup> e o Banco Central faz a administração dos fluxos financeiros e processuais, divulga as

---

de renda. Isso é possível porque, na agricultura familiar, o valor correspondente à manutenção da família agricultora, por um lado, é custo de produção e, por outro lado, é renda do agricultor (em um modelo patronal, o salário pago ao trabalhador rural é custo para o patrão e renda para o empregado).

<sup>9</sup> O valor segurado no SEAF é bem maior que o do Proagro Tradicional. Neste, o valor segurado começa com 70% do financiamento, podendo chegar até 100% em quatro anos, se não houver sinistro. No SEAF é sempre 100% do financiamento mais uma parcela de renda.

<sup>10</sup> A CER analisa e julga processos de agricultores que discordaram do indeferimento ou do valor da indenização do seguro e apresentaram recurso com elementos fundamentados.

normas do Manual do Crédito Rural (MCR) e fiscaliza os agentes financeiros. A operação do seguro é realizada pelos agentes financeiros que atuam no crédito de custeio agrícola do Pronaf. Essa multiplicidade de agentes resulta em um modelo complexo, que não é de fácil coordenação, mas que tem apresentado bons resultados e baixos custos operacionais.

Com relação às discussões dos subtítulos *Modelos de Seguro Agrícola e Seguro Agrícola e Desenvolvimento Rural*, as soluções implementadas no SEAF, em grande parte, estão entre as alternativas de modelagem de seguro com melhor potencial de contribuição para o desenvolvimento rural. Desde a criação do programa, foram feitos diversos aprimoramentos e outros poderão ser necessários. De todo modo, é um seguro de renda, multirrisco, com modelos de cobertura e inspeção de danos que possibilitam indenização ajustada à realidade das perdas e instrumentos de gestão de riscos indutores do uso de tecnologia e de boas práticas para um melhor resultado da lavoura.

## Evolução, resultados e desafios

No momento da criação do SEAF, não havia experiência com seguro de renda no país e eram escassas as informações para estimativas de prêmio e das necessidades de recursos orçamentários para esse programa. Assim, o valor segurado ficou limitado a financiamento mais R\$ 1.800 de renda líquida. Para lavouras muito pequenas, esse limite oferecia cobertura suficiente. Mas para grande parte dos agricultores familiares, o que se tinha, na prática, era algo mais próximo de um seguro de custo. Assim, esse limite foi elevado para R\$ 2.500 em 2008, R\$ 3.500 em 2010, R\$ 7.000 em 2012 e outros reajustes serão necessários no futuro.

A lei n. 12.058/2009 incluiu o artigo 65A na lei n. 8171/91, dispondo sobre a institucionalização do SEAF, garantia de renda e cobertura para prestações de investimento. Assim, em 2010 foi criada uma cobertura adicional, de até R\$ 5.000, para amortização de prestações de financiamento de investimentos do Pronaf previstas de serem pagas com a renda da lavoura segurada. A adesão é opcional e formalizada no crédito de custeio dessa lavoura. Isso traz um estímulo adicional ao investimento em tecnologia para transformação das condições de produção no campo.

Além da cobertura de renda, outros ajustes no Proagro foram necessários para atender características da agricultura familiar.

Logo de início, colocava-se a questão da diversificação de culturas. O enquadramento no seguro depende do zoneamento agrícola. Mas antes de

2004, o zoneamento abrangia somente sete culturas e estava voltado para a região centro-sul. O foco estava nas principais *commodities* do agronegócio. Era necessária uma mudança radical nesse quadro e começou a ser desenvolvido um extenso trabalho envolvendo MDA, Mapa e Embrapa para incluir novas culturas e regiões. Somente na região nordeste foram incluídos mais de mil municípios. Em 2012 foi ultrapassada a marca de 40 culturas no zoneamento.

Também tiveram destaque questões relacionadas com agroecologia, que tradicionalmente sofrem vedação no Proagro Tradicional e nos seguros privados. Em um primeiro momento, foi admitido no SEAF o enquadramento de lavouras consorciadas. Posteriormente também foi autorizado o uso de insumos de produção própria e de cultivares crioulas. Neste último caso, a medida somente foi consolidada após a criação do Cadastro Nacional de Cultivares Locais, Tradicionais ou Crioulas na Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), por meio da Portaria MDA n. 51/ 2007.

O SEAF já nasceu como um grande programa de seguro, atingindo mais de R\$ 2,5 bilhões de valor segurado e mais de 500 mil adesões no mesmo ano agrícola em que foi criado. Os quadros a seguir apresentam, em grandes números, a evolução do SEAF em seus nove primeiros anos de operação.<sup>11</sup> Pode-se ver no Quadro 1 que o valor segurado cresceu rapidamente, atingindo R\$ 7 bilhões na safra 2012-2013, onde houve mais de 440 mil adesões.<sup>12</sup>

As contribuições do SEAF para o desenvolvimento rural envolvem aspectos que vão muito além desses números, mas dados como os apresentados no Quadro 2 são fundamentais para mostrar a dimensão dos benefícios do seguro. Nesses nove anos de operação, foram atendidos mais de 673 mil pedidos de cobertura, com um valor total de R\$ 2,9 bilhões.

---

<sup>11</sup> Não está incluída a safra 2013-14, uma vez que esta safra ainda tem lavouras em campo, podem ser apresentados pedidos de cobertura até os últimos meses de 2014 e somente será possível ter um quadro mais definido no início de 2015.

<sup>12</sup> A partir de 2008, tem havido redução no número de adesões ao mesmo tempo em que há aumento no valor segurado. Esse comportamento no número de adesões decorre de redução no número de financiamentos de custeio agrícola do Pronaf, pois o seguro está vinculado ao crédito. Dificuldade de acesso ao crédito não seria suficiente para explicar esse comportamento. Dentre outros fatores, que possivelmente teriam tido papel mais significativo, podem ser mencionados: consolidação de operações devido a medidas para estimular que o crédito para uma cultura seja agrupado em uma única operação, mesmo que sejam diversas glebas em imóveis diferentes; ênfase dos agentes financeiros em operações de custeio pecuário, de microcrédito Grupo B e de investimento (essas duas últimas tiveram considerável crescimento nesse período, as duas primeiras tiveram ênfase maior na região nordeste); e ampliação do interesse dos agricultores por outras atividades rurais.

QUADRO 1  
Seguro da agricultura familiar – Valor Segurado

<b>SAFRA</b>	<b>R\$ milhões</b>
2004/2005	2.540,2
2005/2006	2.515,1
2006/2007	2.876,2
2007/2008	3.717,8
2008/2009	4.849,2
2009/2010	4.641,8
2010/2011	5.092,9
2011/2012	5.503,3
2012/2013	7.050,6

Fonte: Bacen.

QUADRO 2  
SEGURO DA AGRICULTURA FAMILIAR – Pagamentos de Coberturas

<b>Safra</b>	<b>Quantidade (mil)</b>	<b>Valor Pago (R\$ milhões)</b>
2004/2005	245,2	802,8
2005/2006	144,3	420,6
2006/2007	29,1	66,4
2007/2008	38,8	129,2
2008/2009	71,1	365,5
2009/2010	8,7	42,7
2010/2011	13,3	101,1
2011/2012	101,3	763,6
2012/2013	21,8	245,3

Fonte: Bacen.

Analisando os números do SEAF, verifica-se que o seguro tem apresentado bons indicadores técnico-financeiros. A modelagem desenvolvida para o SEAF permitiu viabilizar um seguro de renda, com procedimentos completos

de apuração de perdas, mas com um baixo custo operacional.<sup>13</sup> Além disso, o pagamento é feito diretamente ao agricultor,<sup>14</sup> evitando desperdício de recursos com agentes e processos intermediários. Esses R\$ 2,9 bilhões foram integralmente pagos aos agricultores.

A relação entre pagamentos de cobertura e valor segurado, na média desses nove anos, é de 7,6%. Como os custos operacionais do Proagro são muito baixos, isso projeta um prêmio médio de seguro inferior a 8%, o que é compatível com a realidade do mercado de seguro agrícola. Em média, a parte do prêmio paga pelo agricultor é da ordem de 2% do valor segurado,<sup>15</sup> ficando a cargo do governo uma parcela de aproximadamente 6%. Isso significa uma subvenção do governo federal da ordem de 75% do valor do prêmio, o que é algo razoável considerando tratar-se de pequenos agricultores.<sup>16</sup>

Tomando somente os últimos sete anos, esses cálculos apresentam resultados melhores. A relação entre pagamentos de cobertura e valor segurado caiu de 7,6% para 5,1% (projetando um prêmio médio inferior a 5,5%) e a parte do prêmio de seguro paga pelo governo caiu de cerca de 6% para cerca de 3,5% do valor segurado.

Os resultados desses nove anos de operação mostram que um seguro agrícola público com coberturas adequadas para a agricultura familiar pode ter sustentabilidade econômico-financeira, viabilizando a continuidade de suas contribuições para o desenvolvimento rural.

No Quadro 2, chamam a atenção os números da safra 2004-2005. Logo no primeiro ano do seguro, a região sul do país foi atingida por uma verdadeira catástrofe agroclimática – uma seca que se agravou até acabar sendo a maior dos últimos 60 anos. Mais de 240 mil agricultores receberam cobertura do seguro naquele ano. Grande parte desses agricultores já havia sofrido perdas em anos anteriores à criação do SEAF, tinha dívidas prorrogadas pendentes nos bancos e teria dificuldade de obter novas prorrogações. Sem o seguro, não teriam recursos para plantar na safra seguinte e muitos deles estariam na con-

---

<sup>13</sup> O SEAF não tem custos de comercialização nem de contratação, pois aproveita a estrutura do crédito. Na safra 2012-13, os custos com regulação de sinistros corresponderam a pouco mais de 0,1% do valor segurado e a cerca de 3,2% do valor das indenizações.

<sup>14</sup> O pagamento é feito na conta bancária do agricultor. A parcela de renda vai para a conta-corrente e a parcela do financiamento vai para a conta do crédito.

<sup>15</sup> Para lavouras irrigadas e para o semiárido nordestino, a alíquota é de 1%. Para os demais casos é 2%.

<sup>16</sup> No Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural, que apoia médios e grandes agricultores na contratação de seguro privado, os percentuais de subvenção variam de 30% a 70%.

tingência de ter que abandonar suas atividades rurais e vender sua propriedade para pagar as dívidas.

O seguro proveu instrumentos para administrar a situação, evitando uma grave crise social. Ajudou a evitar o êxodo rural, viabilizou recursos para o agricultor continuar plantando, se recompor e voltar a ter perspectivas de investimento na produção rural.

Esse tipo de situação acontece todos os anos em menor escala. Não se espera que catástrofes de grande abrangência territorial ocorram com frequência. Mas em anos normais, mesmo com recordes de safra no país, é comum ocorrer eventos agroclimáticos localizados que configuram verdadeiras catástrofes em uma microrregião. O espaço geográfico é menor, mas para os agricultores atingidos a tragédia é a mesma. Nessas situações, a maior contribuição do seguro é renovar os horizontes do agricultor, para que retome a rota da produção e do desenvolvimento rural. Ao longo desses nove anos, foram centenas de milhares de casos.

O SEAF está sujeito aos limites e possibilidades típicos de um seguro agrícola – ampliação das coberturas não supre, por exemplo, necessidades de assistência técnica, investimentos e acesso a mercados. Por outro lado, o SEAF também tem limites decorrentes dos condicionantes de sua criação e evolução. Não obstante os avanços obtidos até agora, há diversos desafios a serem enfrentados, envolvendo o desenvolvimento de novas soluções de seguro que requerem mudanças na estrutura normativa do Proagro e recursos do orçamento federal.

O SEAF opera em todo o país. A grande expansão que já foi feita no zoneamento agrícola contribuiu para que 95% do crédito de custeio agrícola do Pronaf já estejam amparados pelo seguro. Mas é necessário continuar ampliando o leque de culturas e avançar na região norte.

Os limites de cobertura do seguro têm sido ampliados. Os principais desafios nessa área estão relacionados a aprimoramentos no modelo de cobertura de renda e nos modelos para lavouras permanentes e olerícolas.

A efetividade de um seguro depende de os pagamentos serem feitos com temporalidade adequada. A observância dos prazos pelos agentes do programa e a liberação de recursos pelo Bacen vem tendo uma boa evolução, mas é preciso avançar nessa área, sobretudo nas situações de recursos enviados à CER.

As ações de monitoramento do programa tem sido importantes para promover a qualidade do atendimento ao agricultor, o bom uso de recursos públicos e a boa condução das lavouras.<sup>17</sup> É necessário avançar na estruturação

---

<sup>17</sup> É obrigação contratual do agricultor ter os cuidados adequados com a lavoura. É uma condição para assegurar a cobertura do seguro.



de um trabalho de supervisão mais abrangente para preservar a sustentabilidade e o bom funcionamento do seguro.

Há um grande volume de informações meteorológicas que poderiam apoiar os trabalhos de gestão de riscos no seguro agrícola. Ao mesmo tempo, as redes de estações têm muitas lacunas nas localidades onde estão as lavouras e falta uma maior articulação entre as entidades que atuam nessa área para integrar dados de estações, radares meteorológicos e imagens de satélite, em bases de dados acessíveis.

Para que possa melhor usufruir dos benefícios do seguro, o agricultor precisa ter um mínimo de conhecimento sobre as condições de cobertura e sobre boas práticas na condução da lavoura. A orientação aos agricultores segurados é um permanente desafio, sobretudo em regiões mais pobres. Esse desafio precisa ser enfrentado em articulação com as políticas para assistência técnica, a qual é de fundamental importância para fazer com que o potencial de contribuições do seguro para o desenvolvimento rural seja bem aproveitado.

## Conclusões

Intempéries climáticas e outros eventos fora do controle do produtor trazem elevados riscos de perda na agricultura, com impactos no desenvolvimento rural. A consolidação desse desenvolvimento se processa na medida em que as atividades econômicas da propriedade rural vão sendo bem sucedidas, gerando renda para dar sustentação aos investimentos e aos subsequentes ciclos de produção. Para que uma seca ou outro evento adverso não cause interrupção desse processo, é preciso ter a proteção de um seguro agrícola capaz de garantir a reposição de recursos necessária para enfrentar tais situações.

Tendo em vista esse objetivo, o Seguro da Agricultura Familiar foi criado oferecendo garantia de renda, condições de cobertura adaptadas às características da agricultura familiar e com uma formulação baseada em modelos que permitem aproveitar potenciais efeitos do seguro como indutor do uso de tecnologia e boas práticas agrícolas. A cada ano, o seguro atende milhares de agricultores fortemente atingidos por eventos climáticos, possibilitando que retomem a rota da produção e do desenvolvimento rural.

A experiência de nove anos de operação do SEAF mostra que é possível viabilizar um seguro público com essas características e com dimensões continentais, para centenas de milhares de pequenos agricultores, em condições de sustentabilidade técnica, econômica e financeira.

A evolução do SEAF nesse período tem apresentado avanços significativos, mas há diversos desafios a serem enfrentados, envolvendo o desenvolvimento de novas soluções de seguro, ampliação de coberturas, ampliação do leque de culturas seguráveis, aprimoramentos operacionais e articulação com as políticas para assistência técnica, visando um maior aproveitamento do potencial de contribuição do seguro para o desenvolvimento rural.

## Referências

- ALMEIDA, W. S. Evolução e Desafio para o Desenvolvimento do Seguro Rural no Brasil: O Ponto de Vista do Setor Público. In: BUANAIN, A. M.; VIEIRA, P. A.; CURY, W. (Org.). *Gestão de Risco e Seguro na Agricultura Brasileira*. Rio de Janeiro: Funenseg, 2011.
- AZEVEDO FILHO, A. Perspectivas para o Seguro Agrícola e Indicadores Regionais de Produtividade. ESALQ/DESR, *Preços Agrícolas*, jun. 1999.
- BACEN. Banco Central do Brasil. Programa de Garantia da Atividade Agropecuária-PROAGRO. *Relatório Circunstanciado – 1991 a 1996*. Brasília, 1997. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?cred rural>>.
- \_\_\_\_\_. Banco Central do Brasil. Programa de Garantia da Atividade Agropecuária-PROAGRO. *Relatório Circunstanciado – 1996-1998*. Brasília, 1999. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?cred rural>>.
- \_\_\_\_\_. Banco Central do Brasil. Programa de Garantia da Atividade Agropecuária-PROAGRO. *Relatório Circunstanciado – 1999-2010*. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?cred rural>>.
- BUAINAIN, A. M.; VIEIRA, P. A. *Seguro Agrícola no Brasil: alcance e limites do Programa de Subvenção como mecanismo de gestão de risco*. SOBER 2010.
- ENESA. Entidad Estatal de Seguros Agrarios del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. *El Sistema Español de Seguros Agrarios – 25 años de protección a las rentas agrarias*. Madrid: [s.n.], 2003.
- GARRIDO, A.; BIELZA, M.; SUMPSI, J. M. *The impact of crop insurance subsidies on land allocation and production in Spain*. OCDE, AGR/CA/APM (2002)16.
- HATCH, D.; NÚÑEZ, M; VILA, F; STEPHENSON, K. *Los seguros agropecuarios en las Américas: un instrumento para la gestión del riesgo*. San José: IICA/ALASA, 2012.
- MAHUL, O.; STUTLEY, C. J. *Government Support to Agricultural Insurance - challenges and options for developing countries*. Washington: The World Bank, 2010
- MIQUELETO, G. J. *Contribuições para o desenvolvimento do seguro agrícola de renda para o Brasil: evidências teóricas e empíricas*. Tese (Doutorado). ESALQ, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2011.
- MITIDIERI, F. J. Zoneamento Agrícola no Brasil. In: BUANAIN, A. M.; VIEIRA, P. A.; CURY, W. (Org.). *Gestão de Risco e Seguro na Agricultura Brasileira*. Rio de Janeiro: Funenseg, 2011.

- OZAKI, V. Síntese dos Desafios do Seguro Agrícola no Brasil: Onde Falhamos e Até Onde Avançamos. In: BUANAIN, A. M.; VIEIRA, P. A.; CURY, W. (Org.). *Gestão de Risco e Seguro na Agricultura Brasileira*. Rio de Janeiro: Funenseg, 2011.
- OZAKI, V.; MELLO, P. C.; SPOLADOR H. F. S. *Estudos de Risco e Seguro no Agronegócio Brasileiro*. Rio de Janeiro: Funenseg, 2007.
- OZAKI, V. Em busca de um novo paradigma para o seguro rural no Brasil. *RER*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 97-119, jan./mar. 2008.
- ROSSETTI, L. A. Zoneamento agrícola em aplicações de crédito e seguridade rural no Brasil: aspectos atuariais e de política agrícola. *Revista Brasileira de Agrometeorologia*, Passo Fundo, v. 9, n. 3 (N. Especial: Zoneamento Agrícola), p. 386-399, 2001.
- ROTHSCHILD, M.; STIGLITZ, J. Equilibrium in competitive insurance markets: an essay on the economics of imperfect information. *Quarterly Journal of Economics*, Cambridge, v. 90, n. 4, p. 629-649, 1976.
- WENNER, M. Agricultural Insurance Revisited: New Developments and Perspectives in Latin America and the Caribbean. *Rural Development Unit*, Washington, RUR-05-02, oct. 2005.
- ZUKOWSKI, J. C.; PINTO, J. C.; CALDAS, M. C. T.; PEIXOTO, E. T.; SOUZA, M. R.; SILVEIRA, C. A.; MELO, M. A. *Financiamento do Setor Rural – Novas Alternativas*. Monografia do Curso de Especialização em Agribusiness. São Paulo: FIA/USP, 2001.

# **Pnater (2004-2014): da concepção à materialização**

**Vivien Diesel  
Marcelo Miná Dias  
Pedro Selvino Neumann**

## **Introdução**

Esse artigo aborda a história recente da atuação do governo federal brasileiro no âmbito da Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater). Abordar este tema requer, inicialmente, situá-lo no contexto das diversas ações governamentais de apoio à promoção do desenvolvimento rural (pesquisa agrícola, educação formal de nível técnico e superior, fomento agrícola, publicação de impressos para agricultores e assistência técnica) que vinham sendo adotadas desde o período Imperial (Rodrigues, 1987; Peixoto, 2008). Nesse sentido, foi por intermédio da cooperação internacional norte-americana, no final dos anos 1940, que se introduziu, em Minas Gerais, uma nova modalidade de apoio ao desenvolvimento agrícola e rural denominada genericamente de “extensão rural” (Fonseca, 1985; Oliveira, 1999). Essa nova modalidade distinguiu-se ao se apresentar como serviço educativo, orientado à jovens e adultos, de caráter não formal, espelhado metodologicamente na experiência norte-americana.

A exemplo de Minas Gerais, outros estados brasileiros criaram, logo após, entidades de “extensão rural”, as quais passaram a receber crescente apoio financeiro do governo federal, na medida que foram consideradas úteis aos planos de “modernização da agricultura”. Mediante reforma administrativa, realizada nos anos 1970, essas entidades estaduais – com grande capilaridade a nível local – passaram a ser coordenadas pela Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater) e a denominar-se, genericamente, de Emater. A partir do início da década de 1990, por um período de quase quinze anos, a contribuição do governo federal para a assistência técnica e extensão rural foi insignificante, tendo sido retomada a partir do primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006).

A retomada da contribuição do governo federal à assistência técnica e extensão rural mostrou-se intimamente vinculada à institucionalização da política de desenvolvimento rural e de fortalecimento da agricultura familiar. Respondendo à demanda de movimentos sociais, estabeleceu-se um compromisso de apoio, com renovação das concepções e do formato institucional da atuação governamental nessa área. Com base em proposta de renovação construída participativamente, estabeleceu-se a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater), lançada em 2004. Desde então, observa-se um esforço pela materialização dessa proposta, que vem sendo acompanhado por intensas disputas em torno da concepção de Ater e de seu formato institucional. A história recente é constituída de disputas em torno de questões como: em que medida é importante fortalecer a atuação do governo federal no âmbito da Ater? Qual Ater? Ater para quê e para quem? Como implementá-la?

O exame das disputas em torno dessas questões traz à cena lideranças políticas de governo, técnicos engajados num processo de aprendizagem sobre políticas de desenvolvimento rural e Ater e, além destes, movimentos sociais e entidades de representação da agricultura familiar. Esses atores interagem numa contínua redefinição de pactos que permitem, em dada conjuntura, formar coalizões de modo que sustentem a alternativa definida na política pública (Müller, 2003; Sabatier, 2007). Assim, consideramos que esses atores em interação e seus pactos tensionam diretamente a política de Ater, ajudando a explicar seus avanços, retrocessos e reorientações. Tal demarcação leva ao estudo da Pnater em seu contexto, elucidando como as disputas mais gerais em torno das agendas do Estado, concepções de desenvolvimento rural e sobre formatos institucionais se refletem e condicionam a trajetória de materialização da Pnater.

Metodologicamente, optamos por privilegiar a análise sistemática de duas fontes para, a partir delas, caracterizar a evolução dos cenários que constituem a conjuntura das políticas federais relacionadas à Ater. As fontes que se mostra-

ram adequadas para essa finalidade foram o Boletim de Políticas Sociais (BPS) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Relatórios de Gestão do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Recorremos, complementarmente, a consulta de outras fontes (documentos técnico-administrativos, legislação, documentos políticos como arquivos de apresentações da política federal de Ater por seus gestores) para esclarecimento de questões pontuais e, em menor medida, a textos acadêmicos e experiência vivencial dos autores, como apoio às interpretações.

A exposição do tema está organizada a partir da distinção de três grandes períodos, segundo os principais desafios identificados na materialização da PNATER: 1997/2004, 2004/2008 e pós 2008. Após a caracterização desses períodos, sintetizamos os desafios que estão associados à materialização da Pnater.

## **A luta pela Ater, a concepção de uma “utopia” e a institucionalização inicial (1997/ 2004)**

O final da década de 1990 marca um período importante, de transição na política do governo federal para o rural. As mudanças visavam responder à forte mobilização de movimentos sociais em favor da reforma agrária e da visibilidade e afirmação política da categoria agricultura familiar. Na resposta governamental às reivindicações e demandas destes movimentos teve destaque a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) em 1995 e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em 1999. De uma atribuição relacionada originalmente à política fundiária (reforma agrária, regularização fundiária e gestão de conflitos no campo), o MDA passou a assumir uma nova missão, resultando em compromisso com a promoção do *desenvolvimento integrado* no meio rural. A medida que a missão do MDA foi sendo redefinida, foram se revelando os limites das linhas e formas de atuação – marcadamente setoriais – até então vigentes.

Nesse processo o MDA também assumiu a responsabilidade de apoio à assistência técnica e extensão rural e, sobretudo, referendou uma proposta de renovação, oriunda de movimentos sociais. Trata-se, portanto, de um período em que se buscou vislumbrar o futuro desejado e criar as condições institucionais para alcançá-lo. Argumentaremos que, nesse contexto, se geraram diferentes expectativas sobre o desenvolvimento e a orientação da extensão rural o que, somente no período posterior, será percebido mais claramente pelos gestores.

Diversas fontes revelam que no início dos anos 2000 vivia-se a efervescência do debate sobre o desenvolvimento rural e suas distintas perspectivas (NEAD, 2001). Na análise da atuação do governo no âmbito do desenvolvimento rural, os Boletins de Política Social, por exemplo, manifestavam a incorporação de reflexões acadêmicas sobre o “novo rural”. Considerando-se a missão do MDA – de assegurar um desenvolvimento integrado para agricultura familiar – chamava-se a atenção para os fenômenos de diluição das fronteiras entre rural e urbano, para a crescente importância das rendas não agrícolas, mas também para a persistência e a magnitude do êxodo rural, a desigualdade e a pobreza no campo. Disso derivava uma reivindicação de prioridade às ações orientadas a reduzir as desigualdades (em relação às condições vigentes no meio urbano) na qualidade de vida e acesso a bens e serviços públicos. Estas formulações faziam pouca ou nenhuma referência à Ater.

Por outro lado, análises sobre o principal programa então implementado pelo MDA, o Pronaf, apontavam para a necessidade de medidas adicionais para o bom desempenho desse. Dentre essas medidas destacava-se a necessidade de disponibilizar assistência técnica para os agricultores familiares para que se ampliasse a abrangência e se qualificasse a aplicação dos recursos do Pronaf.<sup>1</sup> Assim, na perspectiva dos gestores demandava-se uma atuação mais efetiva do governo federal no âmbito da assistência técnica e sua incorporação no âmbito do MDA. Entendemos que a demanda do Pronaf por assistência técnica justifica, em parte, a retomada da atuação do governo federal nesta área. No entanto, a política de Ater que será institucionalizada a partir da posse do governo de Luís Inácio Lula da Silva (Pnater) não foi concebida levando em conta exclusivamente as demandas e concepções dos gestores do Pronaf.

Para compreendermos a concepção da Pnater é necessário considerar, inicialmente, a opção do novo governo pelo referendo a uma proposta oriunda de um movimento da sociedade civil. Esse se constituiu em defesa da instituição de uma nova extensão rural para a agricultura familiar, e tem como marcos a realização, em 1997, do Seminário Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, em Brasília. É necessário ressaltar que participantes desse movimento – sobretudo entidades e servidores governamentais de Ater – eram herdeiros, em maior ou menor medida, de uma visão crítica da modernização

---

<sup>1</sup> BPS nº 6, p. 115.

da agricultura (orientada à maximização da produtividade independentemente de seus impactos sociais e ambientais) e de um projeto alternativo de atuação extensionista construído durante o período do “repensar da extensão rural”, e ensaiado na gestão de Romeu Padilha de Figueiredo na Embrater, em meados dos anos 1980. Nesse projeto destacavam-se as preocupações com os mais pobres, com a democratização e com a educação política na perspectiva de Paulo Freire. É importante, também, reconhecer que a Pnater incorporou influências adicionais, resultantes das discussões do Seminário (Abramovay, 1997) e da valorização da experiência das redes de agroecologia e da entidade estadual de Ater do Rio Grande do Sul, a Emater/RS.

Entendemos que o diferencial da experiência da Emater/RS (1999/2002) foi a relevância que concedeu ao “imperativo socioambiental” e a leitura que fez dos desafios nele implicados. Ao conceber que o Estado coloca-se diante do desafio de apoiar estratégias de desenvolvimento sustentável, nessa experiência considerou-se que lhe caberia optar por buscá-lo orientando-se por uma corrente ecotecnocrática (correspondente ao capitalismo verde) ou uma corrente ecossocial (radical). No caso da Emater/RS buscou-se seguir a corrente ecossocial, mediante adoção da perspectiva agroecológica, considerada de grande potencial para alcançar o desenvolvimento almejado (Caporal e Costabeber, 2004, p. 82). A experiência da Emater/RS de trilhar esse caminho também contribuiu para revelar a necessidade de recorrer à noção de “transição agroecológica” como forma de contemplar a diversidade de realidades da agricultura familiar. De acordo com Caporal (2004), o processo de “ecologização na agricultura” se dá ao longo do tempo, mediante uma transição agroecológica, que se constitui na passagem do modelo produtivista da agricultura convencional a estilos de produção mais complexos, sob o ponto de vista da conservação, e manejo dos recursos naturais, ou seja, constitui um processo social orientado à obtenção de índices mais equilibrados de sustentabilidade, estabilidade, produtividade, equidade e qualidade de vida na atividade agrícola. Assim, a ideia de transição agroecológica permitiu visualizar tanto um plano da ação presente (condicionada pela conjuntura) quanto um projeto de futuro, articulados coerentemente entre si.

Do exposto identifica-se que a concepção de Ater e do desenvolvimento rural reivindicada no âmbito do movimento em prol de uma nova extensão para a agricultura familiar tensionava, potencialmente, concepções que estavam subjacentes a outros programas desse ministério, principalmente o Pronaf, que mantinha o vínculo entre crédito e assistência técnica fundado em uma perspectiva de modernização da agricultura familiar (Carneiro, 1997). As diferenças entre as concepções, entretanto, nesse momento, não estavam tão



evidentes ou enfatizadas, tendo em vista a preocupação, mais geral, de avançar na institucionalização de políticas para a agricultura familiar.

### *Avanços na materialização da atuação do governo federal no apoio à Ater*

O período 1997/2004 foi marcado principalmente pela criação e estruturação do MDA, definição de sua missão institucional e de suas competências legais. Em pouco tempo o rol de competências do MDA se ampliou, refletindo-se na diversidade de programas do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007. Neste contexto ganhou destaque a reivindicação e a passagem da responsabilidade da gestão das ações de Ater do Ministério da Agricultura e Abastecimento (Mapa) para o MDA em junho de 2003.<sup>2</sup> Deste modo Pronaf e Ater passam a ser conduzidos no âmbito do MDA, atendendo à demanda pela necessária e desejável sinergia entre as ações de assistência técnica e crédito.<sup>3</sup>

Por decorrência das novas responsabilidades, desenvolveram-se, então, as ações para criar, no MDA, a estrutura administrativa responsável pela Ater, o que se concretizou quase um ano mais tarde com a criação do Departamento de Assistência Técnica e Extensão rural da Secretaria de Agricultura Familiar (Dater/SAF), em abril de 2004.<sup>4</sup>

Do mesmo modo, apesar de que já estava em curso o processo de formulação de uma proposta de Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar pelo CNDRS, desde 2001,<sup>5</sup> em 2003 foi constituído um novo grupo de trabalho e desencadeado amplo processo de discussão de proposta de política, culminando com o lançamento da Pnater em 2004.

Em síntese, o avanço alcançado nesse período referiu-se ao compromisso político do governo federal em apoiar a Ater, a definição de sua competência administrativa (Dater/SAF/MDA), definição da sua orientação (formulação da política pública – Pnater) e avanços na regulamentação legal da atividade. Ou seja, no período, criaram-se as condições para o reconhecimento político da pertinência dessa atuação e as condições jurídicas e institucionais básicas para seu exercício sem que, contudo, houvesse se constituído um programa

---

<sup>2</sup> Decreto nº 4.739, de 13 de junho de 2003. Peixoto (2008) destaca que esta transferência de competências foi um processo caracterizado pela fragmentação e descontinuidade das iniciativas.

<sup>3</sup> BPS, nº 6, p. 113.

<sup>4</sup> Decreto nº 5.033, de 5 de abril de 2004, que cria a estrutura regimental do MDA.

<sup>5</sup> Cf. Resolução nº 26, de 28 de novembro de 2001, do CNDRS.

específico de Ater. Estava constituída uma utopia a ser materializada no período posterior.

## **Disputas por hegemonia de projeto para o desenvolvimento rural e suas implicações para a Ater (2004/2008)**

Os esforços iniciais do governo Luís Inácio Lula da Silva para assegurar avanços aos segmentos sociais que constituíram sua base política geraram antagonismos e pronta reação contrária daqueles que viram seus interesses afetados. Tais dinâmicas se manifestaram especialmente em relação às ações de cumprimento da carta programática relativa à questão agrária. Os distintos posicionamentos governamentais frente a estes conflitos questionavam o apoio político de aliados ao governo Lula.<sup>6</sup>

Nesse contexto, as contradições entre distintos modelos de desenvolvimento rural começavam a ganhar forma no próprio MDA. As disputas se tornaram mais nítidas quando o governo federal assumiu, em 2004, o fomento à produção e uso de biocombustíveis, tema altamente controverso. Os registros apontam que o Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel agravou conflitos sociais e ambientais associados aos modelos produtivos agroindustriais que se beneficiam de grandes escalas de produção, promovendo o avanço sobre fronteira agrícola, sobre áreas de preservação e o aumento da precarização do trabalho rural. Entendemos que a adesão do MDA a esse programa resultou na potencialização e explicitação das contradições internas na orientação de suas políticas, levando a disputa por hegemonia entre distintas concepções e programas.

### *Concepções de desenvolvimento subjacentes aos programas do MDA e suas implicações para concepção de Ater*

Para compreender as disputas internas e os rumos que vão ser seguidos pela Ater convém mencionar a crescente complexidade da agenda do MDA sob o PPA 2004-2007. Além da atuação na questão agrária, o MDA era responsável

---

<sup>6</sup> Um fato que ilustra este contexto é o “estranhamento” entre MDA e MST. Em 2007, em tom de balanço de quatro anos de governo, o MST organizou o V Congresso Nacional do MST e entrevistas a lideranças revelavam que: “[...] o latifúndio deixou de ser o principal antagonista da reforma agrária, tendo sido substituído pelas empresas transnacionais e pelo governo Lula” (BPS, nº 15, p.164).

pela operacionalização de importantes programas como o Pronaf e ações do Programa Biodiesel e, por outro lado, pelo Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, pela Pnater e pela implementação de políticas sociais de corte transversal do governo federal. Para gerir cada um desses programas foram constituídas unidades e equipes responsáveis pela implementação e aperfeiçoamento dos mesmos, potencializando distinções quanto às prioridades e concepções de desenvolvimento rural que fundamentavam as ações. Assim, cada programa tendeu a trabalhar com uma visão sobre os desafios do desenvolvimento rural e de “fortalecimento da agricultura familiar”. Embora suponhamos a existência de uma significativa diversidade de concepções, entende-se que, nesse período, assumem especial relevância as iniciativas de articulação e divergências emergentes entre Ater e Pronaf. Considerando que não havia um programa específico para a Ater no PPA 2004-2007, e que o Pronaf constituía o principal programa do MDA, entendemos que havia um potencial tensionamento interno, naquele momento, para que a Ater se subordinasse ao Pronaf.

Ao examinar as análises sobre o Pronaf no BPS, observa-se que os analistas continuam a apontar que a efetividade do Pronaf requer melhor articulação com as ações de assistência técnica. Entretanto, revela-se uma visão mais crítica em relação à Ater orientada exclusivamente a subsidiar a elaboração de projetos de crédito, reconhecendo-se a necessidade de uma atuação voltada à estruturação de projeto de futuro para a unidade produtiva e adoção de uma postura proativa de identificação de estratégias para inserção sustentada do agricultor familiar no mercado.<sup>7</sup> Ou seja, de uma Ater caracterizada pelo apoio técnico e burocrático para uso do crédito, qualificadora do Pronaf, evolui-se para a reivindicação de uma Ater como política estruturante do desenvolvimento rural.

Entretanto, limites percebidos no Pronaf forneceria razões suficientes para restringir a disposição dos gestores de Ater à integração subordinada de assistência técnica às demandas desse programa. Um dos pontos recorrentemente mencionados no BPS, por exemplo, refere-se aos limites do Pronaf enquanto política de inclusão social tendo em vista que, também nele, a lógica bancária acaba por dominar na seleção dos beneficiários, privilegiando agricultores com menor risco bancário. Outro ponto destacado refere-se aos limitados impactos do Pronaf enquanto instrumento de desenvolvimento territorial. Também se critica que o Pronaf “[...] não tem sido pensado para contrapor-se à lógica dominante da produção agropecuária do país, cada vez mais pautada na especialização produtiva com base no uso de insumos modernos” (BPS, n. 16, p. 195).

---

<sup>7</sup> BPS nº 14.

Entende-se que o reconhecimento dos limites da política de crédito se contrapôs ao apoio que ela continuou recebendo por parte de entidades representativas dos agricultores familiares e dos seus gestores que, por meio de permanente renovação do discurso e linhas do programa, buscaram renovar sua legitimidade. Assim, por exemplo, foram realizadas tentativas de adequação do programa em busca de sinergias com o projeto de transição agroecológica, como foi o caso da criação de linhas de financiamento, como as do Plano Safra 2006-2007 que suportam, por exemplo, demandas de crédito relacionadas a sistemas agroflorestais e de exploração extrativista ecologicamente sustentável, além de investimento para implantação de sistemas de produção agroecológicos e/ou orgânicos.<sup>8</sup>

Do mesmo modo, no âmbito da Ater observou-se tanto subordinação aos objetivos e concepções particulares aos programas, quanto a resistência à essa subordinação, a exemplo do condicionante colocado na atuação no âmbito do Programa Biodiesel e do Pronaf, quando surge a ressalva ao cumprimento da orientação desde que seja “de forma compatível com a Pnater”. Nesse contexto a orientação da Ater buscou contribuir para avanços na política de crédito, mas também procurou alternativas para uma ação autônoma, mais coerente com os princípios da Pnater, sob risco de perda de sua identidade e apoio. Cabe chamar atenção que a valorização da perspectiva agroecológica possibilitava uma aproximação do MDA às organizações não governamentais que, desde a década de 1980 vinham trabalhando junto a movimentos sociais e organizações de agricultores na construção de uma “agricultura alternativa” – uma proposta construída à margem da institucionalidade governamental especialmente junto a “pequenos agricultores” (Almeida, 1989; Luzzi, 2007).

### *A difícil tradução das intenções em ações de Ater no âmbito do MDA*

Se no período anterior o principal desafio relacionava-se a estruturação do MDA e concepção de suas políticas, a partir de 2004 colocou-se a necessidade de tratar da implementação das ações programadas. A implementação de uma política pública é o momento em que as intenções que resultaram das decisões tomadas na fase de formulação são colocadas à prova, em termos da necessidade de sua materialização em resultados. Longe de ser um processo técnico de operacionalização das decisões formuladas na política, a fase de implementação é geralmente um ambiente de disputas que tem o potencial

---

<sup>8</sup> BPS nº 14, p. 173.

de trazer à tona, novamente, questões que pareciam ter sido respondidas na etapa da formulação, podendo inclusive colocar em xeque a própria política (Howlett *et al.*, 2013).

O desafio da implementação, no caso, remete à realização do que estava prevista no Plano Plurianual 2004-2007. Nesse, cada programa dispõe de uma dotação orçamentária, que passa a ser avaliada, em termos de efetividade, a partir do cumprimento ou não de metas. Em termos gerais, a execução orçamentária passou a ser considerada um importante indicador de capacidade de implementação.

A análise dos BPS do período evidencia que os programas do MDA enfrentavam significativas dificuldades para ser implementados. Estas dificuldades se refletiram no baixo percentual de execução de diversos programas em seus primeiros seis meses.<sup>9</sup> Conforme análises, as dificuldades estavam relacionadas, principalmente, aos agentes executores das ações previstas e aos instrumentos disponíveis para viabilizar o repasse dos recursos, geralmente convênios. A boa execução orçamentária pareceu, então, condicionada ao aprendizado técnico-burocrático, à descoberta de estratégias eficientes de aplicação dos recursos.

Ao tratar dos avanços em termos de materialização da Pnater nesse período é necessário reconhecer que a Ater não pertencia a um programa específico no PPA 2004-2007. Mesmo não pertencendo a um programa, a atuação dos gestores na sua implementação caracterizou-se pela busca de mecanismos diversos para assegurar os avanços perseguidos. Mesmo que as avaliações não sejam sistemáticas, os limites de alcance da Ater ficaram muito evidentes, especialmente se consideradas as demandas do Pronaf.<sup>10</sup> Entretanto, cabe chamar a atenção para a importância estratégica concedida ao anúncio da nova política junto às entidades de Ater e à formação dos técnicos para possibilitar o trabalho de acordo com o novo referencial (Mussoi, 2011).

Do ponto de vista legal, prossegue o processo de institucionalização da Pnater. Nesse sentido, a Portaria Ministerial nº 25, de 29 de março de 2006, criou o Sistema Brasileiro Descentralizado de Assistência Técnica e Extensão Rural (Sibrater) e estabeleceu as instâncias de gestão e execução da Ater pública no país, explicitando a pluralidade de agentes que compunham o arranjo operacional da política: o Dater/SAF/MDA, responsável pela coordenação do processo de implementação da Pnater; o Comitê de Ater do Condrap, responsável pela gestão social da política; e as entidades de Ater, públicas e privadas,

---

<sup>9</sup> BPS, nº 9, p. 128.

<sup>10</sup> BPS nº 11, p. 57.

responsáveis pela prestação dos serviços. Com esse modelo, colocava-se para os gestores da Ater o desafio de executar a política com mobilização de terceiros, incorrendo-se, possivelmente, nas mesmas dificuldades de implementação encontradas nos outros programas do MDA.<sup>11</sup>

## Convivência no pluralismo: a institucionalização da Ater como política focalizada (2008/2014)

Esse período demarca o segundo mandato do governo Lula (2007/2010) e primeiro governo de Dilma Roussef. Em relação a conjuntura, cabe destacar os esforços destes governos na adaptação à diversas crises. Nesse sentido, destaca-se a crise de alimentos (alta de preços), que se manifestou em meados de 2008, e que se refletiu em ações destinadas a aumentar a oferta de produtos agropecuários para o mercado interno; e a crise econômica internacional, cujos impactos se fizeram sentir mais intensamente no Brasil a partir do segundo semestre de 2009.<sup>12</sup> Tais crises vieram associadas, por fim, à necessidade de incremento da capacidade de intervenção do Estado sobre o domínio econômico e social. Ao mesmo tempo, as análises constantes no BPS a partir de 2007 fornecem importantes subsídios para compreender o posicionamento estratégico que o governo passou a ter frente aos conflitos e disputas de projeto, destacando-se o aprendizado quanto a desejabilidade dos consensos políticos, tendo em vista a condicionalidade que exercem sobre a viabilidade dos projetos de intervenção.

Embora a política governamental para o rural seja complexa e diversa, entende-se que seu elemento constitutivo, em constante atualização, é um projeto de modernização do espaço agrário.<sup>13</sup> Sob esses marcos, destaca-se, no período, o incentivo à expansão da produção de *commodities* agrícolas, agrocombustíveis e da monocultura do eucalipto e os investimentos em grandes projetos governamentais de infraestrutura. Em seu conjunto, essas medidas se refletiram no avanço sobre fronteiras agrícolas e territórios de comunidades tradicionais e na renovação das disputas já manifestas no período anterior (relacionadas à reforma do Código Florestal, violência no campo, conflitos trabalhistas e trabalho escravo, criminalização dos movimentos sociais, debate sobre limite da propriedade fundiária, aquisição de terras por estrangeiros,

---

<sup>11</sup> BPS nº 11, p. 57.

<sup>12</sup> BPS nº 18.

<sup>13</sup> BPS nº 21.

envenenamento das terras).<sup>14</sup> Nessas disputas, sobressai-se o poder político de setores do agronegócio.<sup>15</sup> Em compensação, o governo fortaleceu políticas sociais, que passaram a ser direcionadas a grupos localizados preferencialmente em territórios em que havia concentração da pobreza rural. Naquele momento, o principal programa – que canalizou esforços e recursos para o “combate à pobreza” – foi o Programa Territórios da Cidadania, projetando destaque à “novidade” da composição da “Agenda Social”<sup>16</sup> para o Plano Plurianual de 2008-2011. A grande abrangência da Agenda Social para o PPA 2008/2011 se revela nos oito eixos temáticos nela previstos (Figura 1).



Figura 1. Esquematização da Agenda Social.

Fonte: BPS, nº 16, p. 16

De um modo geral, entendemos que a Agenda Social contribuiu para tensionar o tema dos modelos de desenvolvimento rural, trazendo à cena o debate sobre a definição do público beneficiário das ações de Ater, tradicionalmente “agricultores familiares” consolidados (integrados a mercados e relativamente organizados em termos de representação política) e “em consolidação”; além do tema da setorialização das iniciativas, questionando-o pela defesa da multidimensionalidade dos esforços em prol da superação da pobreza e do

<sup>14</sup> Citados no BPS nº 19.

<sup>15</sup> Num contexto em que seu dinamismo passa a ser peça central na estratégia de desenvolvimento econômico do país (BPS nº 18).

<sup>16</sup> “A Agenda Social “[...] compreende um conjunto de iniciativas prioritárias para ampliar oportunidades à parcela mais vulnerável da população, mediante uma política garantidora de direitos, a ser efetivada com gestão integrada e pactuação federativa entre União, Estados e Municípios” (BPS, nº 16, p. 9).

desenvolvimento.<sup>17</sup> Tal configuração programática e metodológica implicou “acomodações” nas iniciativas do MDA, com reflexos nas concepções de Ater, seu público, suas possibilidades e formato de sua materialização.

### *Recomposição do apoio político ao MDA e suas decorrências para a Ater*

De modo geral, a conjuntura política não se mostra favorável a um projeto de desenvolvimento rural em favor da agricultura familiar, observando-se, por exemplo, o enfraquecimento do compromisso político do governo com novos assentamentos de reforma agrária, o fortalecimento dos interesses de setores do agronegócio e perda de força dos discursos críticos ao modelo de agricultura industrial. Além disso, cabe chamar a atenção para iniciativas acadêmicas e políticas de desconstrução da categoria agricultura familiar e dificuldades na relação do MDA com seus parceiros em virtude de questões relacionadas ao financiamento de ações.

Entende-se que essa conjuntura levou a gestão do MDA e de cada um de seus programas a reforçar ou recompor suas bases de apoio político, buscando renovar vínculos com entidades da agricultura familiar, com lideranças políticas do governo federal e com representantes de agricultores familiares. Ademais, a necessidade de reforçar sua legitimidade levou o MDA a conferir destaque às demandas de lideranças político-burocráticas do governo, que definiram, então, atribuições diversas para o MDA e, neste, para a Ater – especialmente na execução de programas previstos na Agenda Social.

Este cenário conduz à aproximação do MDA ao Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) e a outros ministérios, buscando integrar esforços ao enfrentamento das questões sociais, seja mediante participação na execução de um conjunto de programas específicos ou pela incorporação de ações transversais. Nesse sentido, convém lembrar que cada um dos eixos da Agenda Social previu, em maior ou menor medida, a participação do MDA – seja como gestor ou como integrante de programas. Cabe observar que esses encargos resultaram, por fim, numa maior aproximação do MDA, ao menos em termos de intencionalidade, às populações pobres e culturalmente diferenciadas que vivem no meio rural. Essas ações fomentadas no governo Lula tiveram continuidade no governo de Dilma Roussef, que conferiu grande

---

<sup>17</sup> Por outro lado, se as críticas sobre os impactos dos programas de crédito do MDA do período anterior apontavam para a necessidade de reforçar a articulação e a mobilização política territorial, tais perspectivas vão ser consideradas coerentes com a proposta da Agenda Social do governo Lula (negociada durante o ano de 2007 para inclusão no PPA 2008-2011).



destaque político ao “Brasil Sem Miséria” – orientado a enfrentar a pobreza rural, mantendo também iniciativas orientadas a comunidades tradicionais.

Nessa conjuntura, embora as demandas e concepções de lideranças político-burocráticas contribuíssem para tensionar a concepção de Ater, questões de ordem gerencial passaram a impor-se na agenda, vinculadas a importância que passa a assumir o controle externo (por meio da Controladoria Geral da União – CGU e do Tribunal de Contas da União – TCU, principalmente) sobre a operação dos programas do MDA. Esse movimento gera novas leituras sobre as características desejáveis das políticas públicas, afetando, por fim, a concepção da política de Ater .

Cabe recordar que a Pnater tomou como base uma concepção de desenvolvimento endógeno articulado à transição agroecológica – que se colocava em oposição a uma orientação ecotecnocrática (Freitas, 2008). Entende-se, inclusive, que no período de formulação da proposta havia uma expectativa de que esta – com o advento de um “governo popular” – viesse a constituir uma orientação estruturante de um novo modelo de desenvolvimento para o rural brasileiro. As disputas com as orientações do Pronaf no período anterior e as contradições com as políticas agrícolas, e mesmo agrárias, que foram adotadas ao longo dos governos Lula e Dilma podem ter levado a uma certa desilusão, indicando a necessidade de recompor o seu projeto. Além disso, os gestores da Pnater tinham consciência de que necessitavam rever a formulação e a estratégia de operacionalização da política uma vez que não alcançaram o apoio político esperado das entidades estaduais de Ater (Mussoi, 2011; Petersen *et al.*, 2013).

Para entender a trajetória observada no período é importante considerar que, nas disputas políticas em torno da Pnater, a sua formulação voltou à tona, ou seja, os resultados da implementação forneceram argumentos que, a depender do posicionamento do ator envolvido na disputa, passaram a referendar ou a questionar o conjunto de valores, crenças e interesses que prevaleceram no momento da formulação. Ou seja, a partir de 2008 as disputas em torno das reorientações apontam para a configuração de um cenário em que aflora o questionamento aos valores que fundamentaram a Pnater e passa a se constituir uma coalizão tendente a valorizar resultados objetivos em detrimento de um tipo de intervenção social cujos resultados seriam, na leitura dos críticos, contingentes, dependentes do fomento à participação ou deliberação coletiva, da colaboração dos beneficiários e do médio e longo prazos, uma vez que dependentes de processos sociais complexos.

Na tentativa de renovação das bases de apoio à Pnater, o Condrat (mais especificamente, o seu Comitê de Ater) surge como espaço alternativo de articulação de atores e ideias para resgatar a utopia presente na formulação inicial da

política. Nesse contexto, a 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, realizada em Pernambuco em 2008; e o Seminário Nacional de Ater, também de 2008 poderiam se constituir em fóruns de legitimação ou revisão da formulação inicial. Embora esses fóruns tenham referendado a crítica ao modelo de agricultura e de desenvolvimento rural defendido por setores do agronegócio, nem sempre apresentaram coerência no conjunto de ações que vieram a propor e reivindicar e, principalmente, não mostraram ter capacidade de contra-argumentar às críticas então lançadas à concepção da Pnater. Assim, as disputas internas e dificuldades encontradas para operação da Ater diminuíram o potencial de resistência em defesa de concepções originais. Por outro lado, a necessidade de definir estratégias viáveis de implementação da Pnater tornou-se um imperativo em 2008, pois a Ater passa a integrar o PPA 2008-2012 (Programa 1427 – Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar), sob responsabilidade de operacionalização da SAF/MDA.

No Relatório de Gestão de 2008, publicado em 2009, aponta-se o problema dos meios e instrumentos de operacionalização das ações de Ater como limite à obtenção de resultados:

Destacam-se duas “ameaças” à ampliação e qualificação desta ação orçamentária [...]: a) precariedade do quadro de pessoal e da estrutura de trabalho da SAF; b) forma de contratação e de repasse dos recursos públicos federais para a prestação de serviços de ATER, sendo estes por natureza, contínuos e ininterruptos. As modalidades contrato e convênio são ineficazes e prejudicam a perenidade da oferta dos serviços de ATER (Relatório de Gestão SAF/MDA, 2008, p. 42)

Enunciam-se neste relato dois problemas recorrentemente mencionados como responsáveis por dificuldades de implementação: a deficiência de quadro técnico face à demanda de ações e a inadequação dos instrumentos de contratação em resposta à natureza do trabalho de Ater. O acompanhamento da execução das ações, na época, confirma a relevância das preocupações com operacionalização: naquele ano a execução orçamentária do programa tinha ficado em pouco mais de 50%. Como na lógica da avaliação da gestão governamental pelos resultados alcançados, os gestores devem explicar e justificar o baixo desempenho, gera-se excepcional pressão para discernimento de alternativas que facilitem a execução.<sup>18</sup> Dada a restrição de alternativas factíveis, acaba

---

<sup>18</sup> O acompanhamento da execução orçamentária das unidades governamentais pelos órgãos de controle (CGU e TCU), que materializa-se na necessidade de prestação de contas, torna-se elemento importante para compreendermos as mudanças de orientação que ocorrem naquele momento.

por vigorar o diagnóstico e as soluções de corte gerencialista que entendem que “É necessário construir um marco legal diferenciado, que viabilize a contratação de prestadores de serviços que garantam a prestação dos serviços de Ater de forma contínua e adequada à agricultura familiar (Relatório de Gestão SAF/MDA, 2008, p. 42) Em 2010, ao tratar do mesmo tema em relação ao ano de 2009, o Relatório de Gestão ratifica o diagnóstico do problema, afirmando que “[...] os instrumentos disponíveis (convênios e contratos de repasse) chegaram ao limite da operacionalização, seja por parte do MDA, seja por parte das entidades executoras de serviços de Ater”. A alternativa foi a formulação de um novo instrumento jurídico, “[...] uma nova modalidade de apoio aos serviços de Ater, culminando com a promulgação da lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010.”<sup>19</sup> A principal inovação da lei nº 12.188 (lei de Ater) foi a dispensa de licitação para a contratação de serviços públicos e privados por meio de Chamadas Públicas, o que conferia considerável celeridade ao processo. Outra característica importante dos contratos era a possibilidade de tornar mais objetiva a demanda governamental por resultados. As Chamadas continham: “[...] definições objetivas tanto para seleção das vencedoras, quanto para as áreas de atuação, produtos a serem entregues e quantidade de agricultores familiares a serem atendidos” (Relatório de Gestão SAF/MDA, 2010, p. 69). As Chamadas Públicas, do modo como normatizadas na Lei de Ater, prevendo a dispensa de licitação para a contratação de serviços de Ater, representaram, assim, uma resposta ao principal problema de implementação até aquele momento.

É importante observar que o novo marco legal incidiu não somente sobre a forma de operacionalização da Ater. Além de realizar mudanças nos procedimentos de contratação dos serviços de Ater houve uma alteração importante: a substituição do termo “agroecologia” por uma formulação que orienta os serviços de Ater pela “adoção dos princípios da agricultura de base ecológica como enfoque preferencial para o desenvolvimento de sistemas de produção sustentável” (Brasil, 2010; Caporal, 2011). Embora sutil, a mudança remete às disputas de concepções subjacentes aos programas do MDA, indicando também um reposicionamento governamental sobre um tema central, que foi legitimado no processo participativo que culminou na Pnater: a transição agroecológica.

Um exame mais acurado do quadro revela que essa reorientação deve-se, em parte, à estratégia adotada na construção dos marcos normativos, que vão sendo formulados e legitimados de modo centralizado, evitando espaços ou instâncias colegiadas (Caporal, 2011), como o Comitê de Ater do Condraf. O Condraf, por exemplo, era visto pelos que se aproximavam à vertente tec-

---

<sup>19</sup> Relatório de Gestão SAF/MDA, 2009, p. 54.

nocrática, como um ambiente de defesa do projeto da Pnater, de um modo geral relativamente avesso aos interesses das entidades públicas de Ater e insensível às demandas por resultados de curto prazo. Assim, o projeto de lei (nº 5.665/2009) que deu origem à Lei de Ater tramitou ao longo de 2009 sem que houvesse ampla mobilização em torno de seu conteúdo. Diferente do processo de formulação da Pnater, a Lei de Ater transitou por um circuito mais restrito de gestores públicos, vinculados à SAF/MDA, não tendo sido colocada em discussão, por exemplo, no Comitê de Ater do Condráf. Tal fato pode explicar, por exemplo, a exclusão de termos como “agroecologia” e “transição agroecológica” do texto da Lei. Neste caso, um conteúdo importante da utopia da Pnater foi ao menos relativizado. Corroborando com esta percepção dos embates políticos, é interessante perceber também que a Conferência Nacional de Ater, prevista na lei nº 12.188 de 2010, foi um evento sistematicamente adiado, tendo sido realizada apenas em abril de 2012. Cabe assinalar que as propostas surgidas na conferência apontam, de modo geral, para o *referendum* da formulação original da Pnater.

Nessa disputa, a discussão em torno da criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater) foi além, avalizando o projeto tecnocrático sem conferir a prioridade – que até então se verificava – ao imperativo socioambiental.<sup>20</sup> Ao mesmo tempo, cabe também destacar a recente instituição do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo) no âmbito do MDA. Compreende-se que tais medidas, além de remeterem a distintos projetos portados pelo MDA, reivindicados e apoiados por públicos que são beneficiários de sua ação, podem ter relação com a necessidade política de diferenciação desse Ministério em um momento em que se questiona a especificidade da agricultura familiar e das estratégias de desenvolvimento para esse público. Assim, considera-se que as disputas em torno das concepções de desenvolvimento ainda mostram certa vitalidade.

### *Avanços da materialização e suas implicações sobre a concepção de Ater*

O período abrange os PPA 2008-2011 e 2012-2016. No PPA 2008-2011 destaca-se a incorporação do Programa 1427, que organizou a ação governamental em referência à Pnater. A partir de então se constituem (ou são forma-

---

<sup>20</sup> Em mensagem do Mapa, MDA e Ministério Público para a presidência da República, datada de 2013, visando justificar a criação de uma agência gestora da Ater, discernem-se seus benefícios em termos de desenvolvimento econômico do país (tendo em vista o potencial da agricultura), aumento da produtividade e renda dos agricultores propiciados pela transferência de tecnologia.

lizadas) as ações orçamentárias que geram a dinâmica interna de planejamento e execução da política. Ou seja, o programa organiza a alocação de esforços, conhecimentos e recursos para o alcance de resultados, tornando mais objetiva a avaliação da ação empreendida.

Como comentado anteriormente, para operacionalizar os programas e suas ações orçamentárias a SAF/MDA haveria de realizar o repasse dos recursos a entidades e organizações, denominadas de “instituições parceiras”, no ambiente de gestão descentralizada da Pnater. Em 2010 os convênios, como instrumento de execução das ações de Ater haviam sido, em parte, substituídos por contratos de Ater por dispensa de licitação. Os dados e informações disponibilizadas nos Relatórios de Gestão expressam alívio diante da promulgação da Lei de Ater e da possibilidade de contratação de entidades para executar as ações orçamentárias previstas no PPA 2008-2012. Naquele ano foram realizadas quatro rodadas totalizando 137 chamadas públicas, visando a atender a 290 mil agricultores familiares. Importante ressaltar que a Agenda Social, em sua materialização, também passou a dialogar com o imperativo da obtenção de resultados por meio de contratos de repasse que operacionalizariam a ação descentralizada para execução das iniciativas do MDA. Assim, as chamadas apontam para a viabilização de uma Ater a serviço da agenda governamental para o rural, criando chamadas específicas segundo a vinculação a distintos programas governamentais. Assim, a noção de “pluralismo” passa a ter significado na medida em que se mobilizam diversos agentes públicos e privados na execução dos serviços e se desenvolvem referências teórico-metodológicas específicas para cada uma das temáticas abordadas. Entende-se que a fragmentação das atribuições da Ater associada à execução de programas com diferentes origens e orientações têm consequências negativas para o movimento de fortalecimento da utopia enunciada pela Pnater, em um cenário em que cada vez mais tornou-se premente a obtenção de resultados da implementação da política.

Nesse contexto a passagem do convênio para o contrato orientado por metas pré-definidas pelo contratante há um reforço à focalização, o que implica também numa revisão dos preceitos da Pnater, para a qual a universalização do acesso à Ater era elemento fundador das formulações que lhe deram origem. Teoricamente a focalização (grupos, segmentos e territórios) seria inevitável, afinal os processos de universalização de políticas públicas, em temas relacionados a situações de desigualdades e diversidades regionais, são geralmente combinados com políticas ou ações focalizadas. No entanto, o modo como o processo ocorreu, a partir de decisões centralizadas, pareceu dissociar, em um primeiro momento, a ação focada da política mais ampla, de modo a relativizar a capacidade de resposta adequada à garantia do direito constitucional

por serviços de Ater, caracterizando uma ação de focalização de investimentos para obtenção de resultados.

As Chamadas resolveram, em um primeiro momento, um problema operacional (contratação relativamente facilitada), mas criaram outros, destacando-se a incapacidade de acompanhamento e avaliação pelo MDA e dificuldade de compatibilização com a normatividade da Pnater. Auditoria realizada pelo TCU em 2012<sup>21</sup> evidenciou as dificuldades operacionais que caracterizam a ação do MDA, limitando a capacidade para acompanhamento e avaliação das ações. Além disso, apontaram-se limitações relativas à focalização (tamanho dos lotes e formas de identificação e seleção das famílias beneficiadas, que estaria excluindo famílias mais pobres) e a inobservância da continuidade na prestação de serviços de Ater, preceito estabelecido pela Pnater, ao estabelecer contratos anuais e não renováveis.

Da avaliação dos resultados das primeiras chamadas e atendendo as orientações da auditoria operacional realizada pelo TCU em 2012, surge uma segunda geração de Chamadas, caracterizadas, de um modo geral, pela tentativa de recuperação de alguns fundamentos da Pnater. Observa-se que as recomendações e sua materialização em contratos, que passaram a ser executados em 2014, tendem a resgatar alguns princípios fundamentais da Pnater, principalmente a continuidade dos serviços e a utilização de metodologias participativas. No entanto, prevalece a essência da contratualização de resultados para a materialização da política pública, ou seja, as metas e resultados a serem obtidos orientam a ação das equipes contratadas; a autonomia destas equipes para definir beneficiários e apropriar metodologias às especificidades do público não deve interferir na obtenção dos resultados; e, por fim, os contratos preveem resultados e estabelecem sanções àqueles que não os apresentarem (devidamente confirmados pelos beneficiários).

## A difícil materialização da Pnater

Ao finalizar esta análise cabe lembrar que essa retomada histórica buscou compreender a trajetória da materialização de uma política pública. Não esteve em questão a avaliação de suas possíveis contribuições ao desenvolvimento rural. As contribuições desse trabalho situam-se, então, no plano da compreensão

---

<sup>21</sup> A auditoria realizada pelo TCU objetivou “[...] verificar se a estratégia de implementação dos serviços de Ater está consistente com os objetivos pretendidos no PBSM e se atende aos princípios estabelecidos na Pnater” (Brasil, 2012, p. 5).

das dificuldades colocadas à materialização de utopias de desenvolvimento por meio da ação governamental.

O que fica evidente no exame da trajetória de “internalização” da Ater no MDA é a sequência de conquistas necessárias para que se passe a incidir na realidade. Há necessidade, num primeiro momento, que o(s) protagonista(s) dessa luta assegure(m) o compromisso político do governo de atuação em determinada temática. Deve-se assegurar, também, o direito de tornar-se gestor da ação governamental – garantir para si a competência legal para a atuação na temática. Além disso, requer-se a definição das condições (do exercício legal de suas atribuições pela regulamentação da atividade). Uma vez alcançadas essas pré-condições e assegurados recursos materiais mínimos (orçamento) para a atuação, parte-se para a definição de linhas estratégicas de ação (macroagenda de implementação), o que requer identificação das prioridades na conjuntura e definição de formas de intervenção que podem assegurar o alcance das mudanças visadas. Embora todas as políticas devam contemplar esse conjunto de requisitos, no caso da Pnater se verifica a especificidade de que o esforço por alcançar os pré-requisitos para sua materialização se estende no tempo, se fazendo presente na maior parte do período analisado. Destacam-se, por exemplo, os descompassos temporais entre o lançamento da política (2004), da portaria que estabeleceu o sistema de gestão e execução (2006), a destinação de recursos orçamentários específicos a um Programa de Ater (2008) e regramento da forma de operação (Lei de Ater, de 2010 e recente criação da Anater).

Além das dificuldades de institucionalização, a análise revela a relevância das disputas de concepções no condicionamento do apoio político necessário à materialização da proposta da Pnater. Podemos pensar que as dificuldades surgiram porque os gestores estabeleceram uma política a partir de uma concepção de desenvolvimento rural quando as expectativas eram de uma Ater instrumental a outros programas do MDA. Nesse sentido, a diversidade temática das Chamadas de Ater e a criação de uma agência gestora nos moldes da Anater parece apontar para o reforço a uma perspectiva instrumental de Ater, embora o TCU aponte para requisitos de coerência com normatividade dessa política.

Por fim, na busca pela institucionalização, as mudanças nos investimentos do MDA nas ações de extensão rural (presentes no PPA e declaradas nos relatórios de gestão) nos permitem refletir sobre mudanças de orientação no processo de implementação da Pnater, que modificam, por sua vez, sua própria essência: de atuação de governo (e Estado) para a mudança de paradigma, para uma ação que busca resultados por meio de contratos, cuja essência contradiz à mudança paradigmática inicialmente colocada em cena (utopia). Nos parece,

também, que a alternativa escolhida e o modo como ela foi institucionalizada revelam outras questões que precisam ser problematizadas. Sugerimos que a contratualização de resultados, no contexto das disputas pela reorientação da política, representa também uma alternativa conservadora à utopia da Pnater. O tempo da gestão e a necessidade de resultados objetivos, determinados pelos planos governamentais, representaram, assim, uma limitação essencial à realização dos preceitos da Pnater.

## Referências

ABRAMOVAY, R. Uma nova extensão rural para a agricultura familiar. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL. *Anais...* Brasília: PNUD, 1997.

ALMEIDA, J. Propostas tecnológicas “alternativas” na agricultura. *Cad. Dif. Tecnol.*, Brasília, v. 6, n. 2/3, p. 183-216, maio/dez. 1989.

BOLETIM DE POLÍTICAS SOCIAIS. Brasília: Ipea, n. 6-21.

CAPORAL, F. R. Superando a revolução verde: a transição agroecológica no estado do Rio Grande do Sul, Brasil. In: CAPORAL, F. R., COSTABEBER, J. A. (Org.). *Agroecologia e extensão rural: contribuições para a promoção do desenvolvimento rural sustentável*. Brasília: MDA/SAF/DATER/IICA, 2004.

\_\_\_\_\_. Lei de Ater: Exclusão da Agroecologia e outras armadilhas. *Cadernos de Agroecologia*, v. 6, n. 2, dez. 2011.

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável: perspectivas para uma nova extensão rural. In: \_\_\_\_\_. *Agroecologia e extensão rural: contribuições para a promoção do desenvolvimento rural sustentável*. Brasília: MDA/SAF/DATER/IICA, 2004. p. 79-94

CARNEIRO, M. J. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do Pronaf. *Estudos Sociedade e Agricultura*, n. 8, p. 70-82, abr. 1997.

CNDRS. *Resolução n. 26, de 28 de novembro de 2001*. Dispõe sobre a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar, no âmbito do MDA. Anexo. Publicada no D.O.U. de 17/1/2002, Seção 1, p. 106.

FONSECA, M. T. L. *A extensão rural no Brasil: um projeto educativo para o capital*. São Paulo: Loyola, 1985.

FREITAS, K. G. *L'évolution de la politique brésilienne d'aide technique et de vulgarisation agricole (P.N.A.T.E.R) vers le référentiel agroécologique*. These présentée à l'Université François - Rabelais, 2008.

GUZMAN CASADO, G. I.; ALONSO MIELGO, A. M. La investigación participativa en agroecología: una herramienta para el desarrollo sustentable. *Ecossistemas*, v. 16, n. 1, p. 24-36, enero 2007.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. *Política pública: seus ciclos e subsistemas, uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.



LUZZI, N. *O debate agroecológico no Brasil: uma construção a partir de diferentes atores sociais*. Tese (Doutorado). Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

MDA/SAF/GRUPO DE TRABALHO ATER. *Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural*. Versão Final: 25/5/2004.

MDA/SAF/DATER. *Chamada para projetos de ATER-2007*. Apoio a projetos de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para agricultores familiares. Brasília, maio de 2007.

MDA/SAF. *A lei 12.188/2010 e a execução dos serviços de ATER no Brasil*. Brasília, 20 nov. 2013. Arquivo Power Point de apresentação realizada no encontro da Red Latinoamericana de Servicios de Extension Rural (RELASER).

MULLER, P. *Politiques publiques*. 6.ed. Paris: PUF, 2003.

MUSSOI, E. M. *Política de Extension Rural Agroecologica en Brasil: avances y desafios en la transicion em las instituciones oficiales*. 2011. Investigacion de Post-Doctorado en Extension Agroecologica presentada a Universidad Internacional de Andalucia (Cordoba, Espana) y UFSC (Brasil).

NEAD. *José Graziano, Jean Marc e Bianchini debatem: O Brasil Rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Brasília: MDA/CNDRS/NEAD, 2001.

OLIVEIRA, M. M. As circunstâncias da criação da extensão rural no Brasil. *Cad. de Ciência e Tecnologia*, Brasília, v. 16, n. 2, p. 97-134, maio/ago. 1999.

PEIXOTO, M. *Extensão rural no Brasil: uma abordagem histórica da legislação*. Brasília: Conleg, 2008. (Texto para Discussão, 48).

PETERSEN, P.; MUSSOI, E. M.; DAL SOGLIO, F. Institutionalization of the agro-ecological approach in Brazil: advances and challenges. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, v. 37, n. 1, p. 103-114, 2013.

RELATÓRIOS DE GESTÃO SAF/MDA. 2008, 2009, 2010.

RODRIGUES, C. M. Gênese e evolução da pesquisa agropecuária no Brasil: da instalação da corte portuguesa ao início da república. *Cad. Dif. Tecnol.*, Brasília, v. 4, n. 1, p. 21-38, jan./abr. 1987.

SABATIER, P. *Theories of the policy process*. 2.ed. Boulder: Westview Press, 2007.

# Política de comercialização agrícola no Brasil

**Júnia Cristina P. R. da Conceição**

O capítulo tem como objetivo discutir a política de comercialização agrícola no Brasil a partir do final da década de 1980 até os dias atuais. Com este horizonte temporal será possível mostrar o importante papel desempenhado pela política de preços mínimos, principalmente na década de 1980, e também como este instrumento foi sendo alterado até o surgimento dos novos instrumentos de comercialização na década de 1990. Os anos 2000 presenciaram uma nova alteração na política de comercialização agrícola, com o surgimento do PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) direcionado a agricultura familiar e, posteriormente com o PGPAF (Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar).

Com este *background* delineado, será possível discutir a existência de possíveis lacunas e desafios impostos à política de comercialização agrícola no Brasil, em um cenário onde a integralização dos mercados passa a ser uma realidade.

# Retrospectiva histórica da Política de Comercialização Agrícola no Brasil

A Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) teve origem no ano de 1943, com a criação da Comissão de Financiamento da Produção (CFP, posteriormente transformada em Companhia de Financiamento da Produção) e consiste em um mecanismo específico de política de rendas para a agropecuária, cujo intuito é evitar a grande oscilação de preços dos principais produtos agrícolas. Trata-se de um mecanismo que busca garantir ao produtor rural uma receita mínima por unidade de produto e, com isso, assegurar o abastecimento interno de alimentos.

A Comissão de Financiamento da Produção (CFP), criada em 1943, foi responsável pela gestão da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), constituindo o principal marco para a construção da política de comercialização agrícola brasileira, no período de 1931 a 1965 (Coelho, 2001).

O período de 1965 a 1985 abrange medidas de reformulação e regulamentação da PGPM através decreto lei nº 79, de 19/12/66, além da criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), e pelo uso do subsídio ao crédito e da PGPM como indutores à expansão da fronteira agrícola, basicamente para as regiões sudeste e centro-oeste. O decreto lei acima referido institui normas para a fixação dos preços mínimos, para a execução das operações de financiamento (Empréstimo do Governo Federal Com Opção de Venda – EGF/COV e Sem Opção de Venda – EGF/SOV) e de aquisição de produtos agropecuários (Aquisição do Governo Federal – AGF). Os preços mínimos são fixados através de decreto presidencial, após aprovação de voto do Conselho Monetário Nacional (CMN).

Planos de estabilização econômica, a abertura comercial, a redução da oferta de crédito oficial, a redução do subsídio implícito nas taxas de juros do crédito, endividamento do setor rural marcam o período de 1985 a 1995. Além disso, nesse período, verifica-se o uso da PGPM para subsidiar o custo do transporte dos produtos adquiridos pela CFP nas regiões de fronteira agrícola para os centros de consumo.

A partir de 1995 tem início o processo de reformulação da política de comercialização agrícola com a busca de soluções para o problema do endividamento rural, a estabilização interna dos preços (Plano Real), a ampliação da abertura comercial, a criação de novos instrumentos menos intervencionistas e mais orientados para o mercado. Surgem dois novos instrumentos: o Prêmio de Escoamento de Produtos (PEP) e o Contrato de Opções. Variáveis ambientais passam a integrar as discussões sobre o desenvolvimento rural e as políticas agrícolas e econômicas.

Tanto no Brasil como em outros países em desenvolvimento, durante a década de 1990, ocorreu um movimento continuado de liberação comercial e de alteração na forma de intervenção do Estado na economia, como parte de um processo de ajuste estrutural macroeconômico e de retomada do desenvolvimento. Dentro deste contexto, instalou-se um processo de reforma das agências estatais de comercialização, de abastecimento, de intervenção do Estado nos mecanismos de garantia de preços mínimos e de armazenagem.

## **A década de 1990 e as mudanças na Política de Comercialização Agrícola**

No final da década de 1980 e início da década de 1990, como é bem discutido na literatura sobre política agrícola no Brasil (Conceição, 2002; Delgado, 1995; Barros e Guimarães, 1998), a política de comercialização agrícola passou por mudanças substanciais. Neste período, houve uma acentuação do caráter liberal do comércio e, paralelamente a isto, a crise fiscal que ocorreu durante todo o período contribuiu para o desmonte do sistema de comercialização vigente.

A década de 1990 foi marcada por dois fenômenos importantes que tiveram impactos fundamentais na condução da política de preços mínimos e formação de estoques até então adotada. Por um lado, as reformas comerciais externas acentuavam o caráter liberal de comércio. Por outro, a pressão de setores ruralistas por alguma forma de proteção contra riscos encontrou na tradicional política de preços mínimos ainda uma alternativa. Desta forma, assiste-se, na primeira metade da década de 1990, a uma retomada da política de preços mínimos com base nos tradicionais instrumentos de comercialização, embora ajustados em função da restrição fiscal.

A Política de Preços Mínimos que vigorou neste período, pelo menos até o lançamento do Plano Safra 1995/96, era baseada numa lógica de intervenção, com formação de estoques públicos de alimentos. Os instrumentos utilizados eram a AGF (Aquisição do Governo Federal) e o EGF (Empréstimos do Governo Federal), em suas duas modalidades: SOV – sem opção de venda e COV – com opção de venda. O objetivo da intervenção governamental era a garantia de renda e a redução de pressões inflacionárias. Desta forma, o governo interviria toda vez que o preço de mercado situasse abaixo do preço mínimo, comprando o excedente. Por outro lado, caso o preço de mercado estivesse em níveis muito elevados, haveria a venda dos estoques.

Estes instrumentos dependiam, em grande parte, do aporte de recursos do Tesouro. E, desde a extinção da Conta Movimento e a criação do Orçamento das Operações de Crédito (OCC), dentro do Orçamento Geral da União (OGU), no final da década de 1980, o aporte de recursos do Tesouro para a PGPM passou a depender de dotação específica nesse orçamento. Isso significava que os recursos para a PGPM passavam a enfrentar uma disputa por recursos fiscais.

Confrontado com esse maior enquadramento orçamentário, o governo buscou a saída na canalização de recursos do crédito rural de custeio para o crédito de comercialização (EGF), o que dependia apenas de decisão do Conselho Monetário Nacional. Assim, foi criado em 1992 o EGF-especial, uma nova modalidade de EGF-COV, que visava à transferência da tarefa de carregar estoques de um ano para o outro ao produtor, mediante o alongamento do EGF-COV. Criou-se também o PL<sup>1</sup> – Prêmio de Liquidação, pelo qual a dívida do EGF poderia ser liquidada com a venda do produto e a cobertura, pelo governo, da diferença entre o valor do débito e a receita da venda do produto.

Bressan Filho (1999) destaca que políticas de formação de estoques e de importação eram controladas pelo governo, e só por isso ganhavam consistência. A importação ocorria somente quando não havia estoques suficientes. Com a abertura da economia, as importações ocorreram não obstante a existência de volumosos estoques públicos de alimentos.

É a partir desse contexto que Rezende (2000) chama atenção para a inconsistência entre os velhos instrumentos da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), baseados na formação de estoques públicos, e a economia aberta.

O fato é que, como mostra Delgado (1995), a partir de 1995 a política para os mercados agrícolas de produtos da cesta básica persegue os objetivos da estabilização de preços finais, sem intervenções diretas. Os efeitos da abertura praticamente liquidaram o intento de coordenação simultânea do mercado de produtor e mercado de atacado.

Após 1995, o governo decidiu promover uma reformulação total nos instrumentos de apoio à comercialização, com a criação de novos instrumentos e o uso dos instrumentos antigos – aquisições do governo federal (AGF) e empréstimo do governo federal (EGF), somente para casos especiais. Na realidade, houve substituição do modelo de garantia de preços. Passa-se a

---

<sup>1</sup> O Prêmio de Liquidação (PL) foi criado pela lei nº 8.247 de 25/5/92. O objetivo do PL, assim como o do EGF-Especial, era evitar a AGF-indireta, ou seja, a passagem do EGF para AGE, que era a forma tradicional de liquidação do EGF no vencimento.

utilizar o método de seguro sem compra de excedentes, adotando-se a prática mais ágil dos pagamentos diferenciais entre preço mínimo e preço de mercado, consubstanciados nos novos instrumentos de comercialização: Programa de Escoamento da Produção (PEP) e contratos de opção (Conceição, 2002).

Durante este período, dois importantes fenômenos macroeconômicos condicionaram o desempenho e o próprio desenho da política de preços mínimos: abertura econômica e câmbio fixo. Com a abertura e o câmbio sobrevalorizado, a necessidade de constituição de estoques reguladores foi minimizada, tendo em vista que os produtos poderiam ser obtidos, e de fato o foram, por meio de importações. Entretanto, com a mudança do regime cambial em 1999 houve uma alteração significativa, uma vez que a importação de alimentos se tornou mais onerosa e os incentivos, do ponto de vista cambial, foram mais para a exportação.

O Plano Safra 1993/94,<sup>2</sup> além de manter o EGF-COV, introduziu o sistema de equivalência-produto no crédito rural. No ato da concessão do empréstimo, calculava-se a quantidade equivalente do produto financiado, dividindo-se o valor total do financiamento, acrescido das despesas (inclusive juros), pelo preço mínimo vigente. No vencimento do empréstimo seria facultada ao tomador a liquidação de seu débito mediante a entrega de documento representativo da estocagem do produto na quantidade devida. Para os mini e pequenos produtores era feita uma AGF e para os demais um EGF-COV.

Cabe notar que a venda do estoque público (em EGF ou AGF) requeria que o preço de mercado atingisse o Preço de Liberação de Estoques (PLE).<sup>3</sup> Na realidade, o sistema de preços públicos que regulamentava a formação e desmobilização de estoques públicos, estabelecia como marcos referenciais o limite inferior (preço de garantia ao produtor) e o limite superior preço de liberação de estoques (PLE). O preço mínimo indicava o limite a partir do qual o governo entraria comprando produtos (via AGF ou EGF-COV) e o PLE o limite a partir do qual haveria a desmobilização dos estoques.

A criação do PLE foi justificada pelo caráter incerto da ação governamental no mercado de estoques que caracterizara a política até então seguida pela antiga SEAP (Secretaria Especial de Abastecimento e Preços). Sua função

---

<sup>2</sup> Em 1993, foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) que funcionou durante o governo Itamar Franco. O Consea representou uma preocupação explícita com o combate à fome. Em 1995, o Conselho foi extinto e em seu lugar foi criado o Conselho da Comunidade Solidária.

<sup>3</sup> O instrumento foi criado pela Portaria Interministerial nº 657 de 10/07/91 Esta portaria foi substituída pela Portaria Interministerial nº182, de 25/08/94. O preço de liberação de estoque era dado por uma média móvel dos preços reais de uma série mínima de 48 meses consecutivos acrescida de uma margem de 15%.

política sempre esteve associada à contenção de preços e, particularmente, daquele conjunto de preços ligados à cesta básica. Neste sentido, a intervenção da SEAP na venda de estoques não estava associada a regras, mas à pressão da conjuntura ou às demandas casuísticas de atacadistas, agroindústrias. A criação do PLE foi, portanto, um passo importante, dando mais disciplina na intervenção.

A partir de 1994, os preços agrícolas iniciam uma trajetória de queda. As causas desse comportamento foram várias: o aumento das importações de alimentos, favorecidas pela queda das cotações internacionais e pela valorização cambial, além das facilitadas condições de financiamento que os importadores nacionais conseguiam no exterior. Outro ponto que merece ser destacado, neste período, é a vinculação explícita do preço mínimo ao contrato equivalente em produto, introduzindo a possibilidade de formação de um excedente estrutural de oferta ligado a PGPM, sem qualquer respaldo no lado do financiamento público. Isso porquê, como consequência da queda dos preços agrícolas, os agricultores que tomaram crédito de custeio optaram majoritariamente pelo EGF-COV, levando à formação recorde de estoques em 1995.

O Plano Safra 1995/96 apresenta mudanças para a política de preços e formação de estoques públicos de alimentos. Uma das principais alterações diz respeito à completa desindexação da política de preços mínimos. Há uma clara preocupação do governo em não acumular estoques, possibilitar a garantia do abastecimento interno via importações e desenvolver mecanismos privados de financiamento da comercialização. Vale ressaltar que o próprio Plano Real, lançado em 1994, criava condições que favoreciam estas medidas, em função da valorização cambial e da maior abertura ao exterior (Rezende, 2000 e 2001).

O Plano Safra 1996/97 acentua as alterações e consolida o caráter menos intervencionista e mais privado da comercialização agrícola. Decide-se pela não contratação de EGF-COV, instituindo-se em seu lugar a utilização de um novo instrumento: o Contrato de Opção de Venda. O objetivo principal para o uso dos Contratos de Opções<sup>4</sup> pela Conab era o de propiciar uma garantia de preços que não estivesse, necessariamente, associada a um dispêndio imediato de recursos, como ocorria com o AGF e EGF. Além disso, procurava-se a garantia de preços sem a necessidade de formação de estoques.

Portanto, o Contrato de Opção de Venda de Produtos Agrícolas constitui-se num seguro contra a queda de preços. O produtor ou a cooperativa, ao

---

<sup>4</sup> O Contrato de opção de venda foi instituído pela Resolução Bacen nº 2.260 de 23/3/96 e regulamentado através da portaria nº 1/97, de 28/2/97. O produtor interessado em garantir a venda de seu produto ao governo adquire a opção de venda, pagando um prêmio por isto. O valor do prêmio equivalerá ao lance vencedor para arremate de cada contrato ou lote de contratos.

comprar um Contrato de Opção de Venda, paga um preço (prêmio) e passa a ter o direito de vender sua produção a um valor preestabelecido (preço de exercício) na data de vencimento do contrato.

Criados em 1996, os Contratos de Opção de Venda passaram a ser utilizados pelo governo federal a partir de 1997 e foram implantados inicialmente na comercialização do milho. Atualmente, os produtos contemplados são arroz, milho, trigo e algodão. Embora seja um programa de natureza privada, atualmente ainda é operado pela Conab.

Sempre que os preços de mercado, em nível dos produtores, estiverem abaixo dos preços mínimos fixados pelo governo, a Conab lança os contratos de opção no período da colheita de cada produto ou região. Isto é, o lançamento do Contrato de Opção de Venda de produtos agrícolas, pelo governo, ocorre sempre que há a necessidade de sustentação de preços pagos ao produtor. Este instrumento, dada suas características, praticamente não atinge os pequenos agricultores.

O outro instrumento criado nesse período foi o Prêmio para Escoamento do Produto (PEP)<sup>5</sup> que tem o objetivo prioritário de garantir um preço de referência<sup>6</sup> ao produtor e às cooperativas e ao mesmo tempo contribuir para o abastecimento interno.

Na realidade, o PEP tem por objetivo permitir que a iniciativa privada adquira a produção no período de safra, garantindo ao produtor o preço mínimo. Uma determinada quantidade de lotes do produto é colocada em leilão com um prêmio máximo que o governo dispõe a aceitar. O comprador que ofertar o menor prêmio adquire o produto. Feito o leilão, o produtor recebe o valor correspondente ao preço mínimo e o comprador paga a diferença entre o preço mínimo e o prêmio pelo qual arrematou o produto. Este prêmio é o subsídio, bancado pelo governo. Este instrumento passou a fazer parte da PGPM a partir de sua regulamentação pela Conab, em 1997.

Embora todos os produtos amparados pela Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) possam participar do PEP, este instrumento tem sido utilizado, desde sua criação, praticamente para milho e algodão. Para receber o bônus, o comprador deve depositar o valor equivalente ao preço de referência, que é repassado ao produtor que vendeu seu produto. Essa é a operação básica do PEP.

---

<sup>5</sup> O PEP estava contemplado na lei nº 8427, mas para ter uma sustentação jurídica mais forte, a medida provisória nº 1512-8, de 14/3/97, com reedições sucessivas até sua conversão na lei nº 9848, de 26/10/99, modificou a lei nº 8427.

<sup>6</sup> O preço de referência é definido pelo governo federal, com base no preço mínimo e no preço de exercício das opções.



Embasado no Regulamento para Oferta de Prêmio de Escoamento de Produto nº 001/1997 – PEP, surge um derivativo denominado Valor para Escoamento de Produto (VEP). Tanto o PEP quanto o VEP são uma subvenção econômica concedida pelo governo aos adquirentes de produtos, pelo preço mínimo, dos estoques privados (PEP) ou do estoque público (VEP), se constituindo, portanto, num aperfeiçoamento do PL e PE.

Na safra 1996/97 o governo decidiu eliminar a modalidade de financiamento EGF/COV, instituindo um novo instrumento denominado Contrato de Opção de Venda, através da resolução CMN/BACEN nº 2260, de 21/3/96. O instrumento facultou ao governo a transferência da responsabilidade do carregamento do estoque no tempo ao adquirente do contrato, bem como a redução da necessidade da compra direta (AGF). Ao mesmo tempo, mediante o pagamento de um prêmio estabelecido em leilão, o adquirente do contrato assegura o direito ao recebimento de um determinado preço (preço de exercício), numa data futura.

Os Planos Safra dos anos subsequentes não trazem alterações significativas na condução da política de Preços Mínimos. Na realidade, consolidam o modelo seguido. A Tabela 1 mostra a evolução do uso dos tradicionais instrumentos de comercialização (AGF e EGF) na condução da PGPM durante o final da década de 1980 e a década de 1990. O Gráfico 1 ilustra também este fato.

Pode-se observar que as Aquisições do Governo Federal (AGF), a partir de 1995, foram sendo substituídas pelos novos instrumentos criados. Com isso, as compras governamentais foram drasticamente reduzidas. O ano de 1997 representa uma exceção, e os grandes volumes adquiridos neste período referem-se ao milho (houve um problema grave de sustentação do preço do milho neste período).

Dentro da linha de reformular a atuação do governo na agricultura, a estratégia foi estimular o EGF sem opção de venda e gradativamente substituí-lo por instrumentos privados de apoio à comercialização. Verifica-se, portanto, que os instrumentos tradicionais da PGPM são gradativamente substituídos por instrumentos privados de comercialização, que tem como característica principal a garantia de preços, sem necessidade de aquisição de estoques.

Este modelo foi seguido até a ocorrência da desvalorização cambial, em janeiro de 1999. A partir daí houve uma mudança de preços relativos que modificou os custos e benefícios do carregamento de estoques vis-à-vis as importações. O valor CIF do produto importado, expresso em reais, dá o limite superior dos preços domésticos. Os preços domésticos poderiam se elevar até o ponto em que as importações se tornem viáveis. A partir daí os preços domésticos ficam nivelados com os internacionais.

TABELA 1

**Brasil: Aquisições do Governo Federal – AGF e Empréstimos do Governo Federal – EGF no período de 1986/2001 (em mil toneladas)**

Ano	AGF	EGF
1986	7681,5	10381,2
1987	12870,3	10334,8
1988	4138,2	12548,7
1989	1918,4	7191,1
1990	552,3	1578,4
1991	72,6	1437,7
1992	669,6	9962,2
1993	1361,5	2057,4
1994	4289,1	8599,3
1995	2844,0	3145,1
1996	1039,2	773,6
1997	4893,7	1667,8
1998	1485,8	486,6
1999	629,4	688,6
2000	727,8	-
2001	1740,8	-

Fonte: Conab.

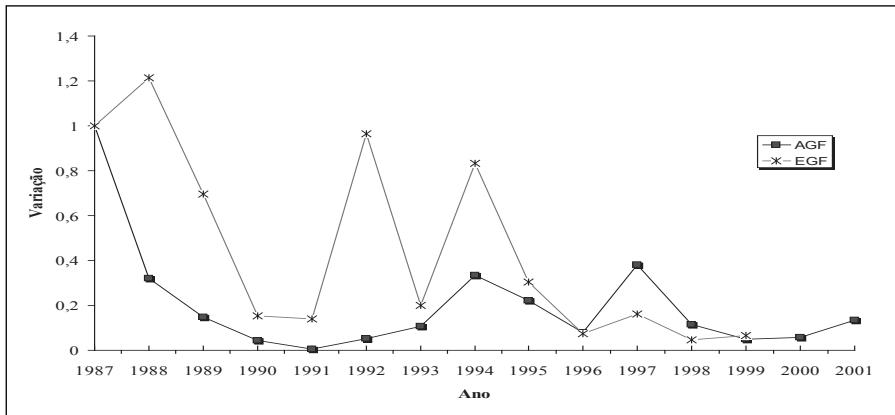


Gráfico 1.

Fonte: Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)

QUADRO 1

Síntese dos instrumentos de comercialização em uso pelo governo federal

Instrumento	Condições	Acesso
Aquisição do Governo Federal (AGF)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Produto posto em armazém credenciado pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab)</li> <li>2. Produto limpo, seco e classificado</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Por intermédio da Conab ou da Agência Local do Banco do Brasil</li> <li>2. Disponível para produtores e cooperativas</li> </ol>
Empréstimo do Governo Federal sem opção de venda (EGF/SOB)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. O produto deve ser colocado em armazém credenciado, à ordem do banco credor</li> <li>2. O valor do empréstimo é calculado de acordo com o valor do produto em garantia, calculado pelo preço mínimo</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Por intermédio do agente financeiro interessado em operar com a PGP</li> <li>2. Disponível para produtores e cooperativas</li> </ol>
EGF– indústria	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Contrato de EGF entre o setor de processamento e o agente financeiro</li> <li>2. O limite de financiamento é de 50% da capacidade de produção</li> <li>3. Comprovar o pagamento de, pelo menos, o preço mínimo ao produtor</li> <li>4. Produtos amparados pela PGP, exceto arroz e soja</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Por intermédio de contato direto entre o produtor/cooperativa e o processador/industrial interessado.</li> <li>2. Cooperativa que possui unidade de processamento de matéria-prima</li> </ol>
Prêmio para escoamento do produto (PEP)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. O governo federal, por intermédio da Conab, faz leilão público de um prêmio para compradores do produto</li> <li>2. Os compradores devem contactar produtores dispostos a venderem sua produção ao preço mínimo</li> <li>3. Os compradores devem transportar o produto para destinos previamente estabelecidos pelo programa</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Por intermédio de programas definidos pelo Ministério da Agricultura e Conab</li> <li>2. O produtor interessado, quando houver um programa em sua região, deve encontrar um comprador que tenha arrematado um lote nos leilões da Conab</li> </ol>

<p>Contrato de opção</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>O governo federal/Conab oferece, normalmente no período de entressafra, um preço futuro de compra para produto agrícola</li> <li>O preço futuro é indicado no momento da oferta do contrato e é sempre maior que o preço mínimo</li> <li>O produtor deve adquirir contratos representativos de 27 toneladas de produtos, no montante conveniente</li> <li>O preço pago pelo produtor por cada contrato é um valor reduzido</li> <li>Os titulares dos contratos passam a ter o direito de vender seu produto à Conab, na época prevista no próprio contrato adquirido</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>A Conab lança programas específicos por produtos nos estados onde achar conveniente</li> <li>Os produtos autorizados atualmente são algodão, arroz, milho, trigo e, mais recentemente, café.</li> <li>Produtores interessados, quando o programa estiver ativo em sua região, devem procurar um corretor de bolsas de mercadorias para poderem participar dos leilões</li> <li>O arremate somente é possível àqueles que oferecem maiores prêmios para os contratos</li> </ol>
<p>Prêmio de risco para aquisição de produto agrícola oriundo de contrato privado de opção de venda (PROP)</p>	<p>O PROP constitui-se em uma subvenção econômica concedida em leilão público ao segmento consumidor que se dispõe a adquirir em data futura, determinado produto diretamente de produtores e/ou suas cooperativas, pelo preço de exercício fixado e nas unidades da federação estabelecidas pelo governo, utilizando-se para isso do lançamento, em leilão privado, de contrato privado de opção de venda</p>	
<p>Prêmio equalizador pago ao produtor (PEPRO)</p>	<p>O PEPRO constitui-se em uma subvenção econômica concedida ao produtor rural e/ou sua cooperativa que se disponha a vender seu produto pela diferença entre o valor de referência estabelecido pelo governo federal e o valor do prêmio equalizador arrematado em leilão, obedecida à legislação do ICMS vigente em cada Unidade da Federação</p>	
<p>Prêmio para equalização do valor de referência da soja em grãos (Pesoja)</p>	<p>O Pesoja constitui-se em uma subvenção econômica governamental a ser arrematada por meio de leilão eletrônico, ao interessado que comprovar a aquisição do produto de produtores rurais e/ou suas cooperativas, pelo valor de referência e o seu escoamento</p>	

Fonte: Indicadores da Agropecuária – Conab.

Somente no Plano Safra 2002/03 é feita uma alteração importante. Trata-se da correção dos valores dos preços mínimos, que se mantinham praticamente congelados desde a criação do Plano Real. Esta medida pretende estimular o plantio dos produtos que estavam com perspectiva de oferta reduzida e também permitir o abastecimento para produtos típicos de consumo interno, como farinha e mandioca.

Nos períodos subsequentes não aconteceram mudanças substanciais na política de comercialização agrícola. O fato mais importante foi a criação do Programa de Aquisição da Agricultura Familiar (PAA),<sup>7</sup> em 2003. E do Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF) em 2006.

Na safra 2003/04, o governo instituiu a Linha Especial de Comercialização ou Linha Especial de Crédito (LEC), para os produtos amparados pela PGPM, através da Resolução Bacen nº 3083, de 25/6/2003. Contempla a possibilidade da contratação de financiamento, nos moldes do EGF/SOV, por preço maior do que o preço mínimo.<sup>8</sup>

O Plano Agrícola e Pecuário 2004/05 utiliza o Contrato de Opção de Compra (COC) e cria o Prêmio de Risco para Aquisição de Produto Agropecuário Oriundo de Contrato Privado de Opção de Venda (PROP).

O COC é um título negociado pelo governo visando a venda dos estoques públicos. Trata-se de um leilão para a entrega futura do estoque a comerciantes, agroindústrias ou exportadores, por preço definido, mediante o pagamento de um prêmio estabelecido no próprio leilão.

O PROP consiste no uso do PEP atrelado a um Contrato de Opção de Venda, como forma de reduzir a alocação de recursos públicos na formação de estoques. Num primeiro leilão o Mapa, através da Conab, efetua um leilão de prêmio de risco para cobrir uma eventual diferença entre o preço de mercado e o preço de exercício de um produto, dentro das condições definidas pelo governo. Seus compradores, os operadores de mercado, adquirem o direito de receber um prêmio do governo (equalização de preços) e assumem, obrigatoriamente, o compromisso de lançar em leilão Contratos de Opção de Venda, nas mesmas condições do arremate. Neste segundo leilão, os contratos lançados pelos operadores do mercado são adquiridos por produtores ou cooperativas. Estes, mediante o pagamento de um prêmio estabelecido no leilão, adquirem o direito de vender e entregar o produto ao lançador, dentro das mesmas condições estabelecidas no leilão anterior.

---

<sup>7</sup> O PAA foi instituído pela lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003.

<sup>8</sup> Na LEC não são usados recursos provenientes do tesouro nacional (segundo o MCR 6.2, apenas os controlados não equalizáveis ou os exclusivos dos agentes financeiros) e no EGF/SOV é possível, além destes, dos recursos controlados equalizáveis.

O Quadro 1 sintetiza os principais instrumentos de comercialização que, ao longo da década são incorporados à PGPM.

Por fim, é importante frisar que o preço mínimo ao produtor passou a funcionar como um seguro de preço e a atuação governamental, deliberadamente, não objetiva a formação de estoques públicos de alimentos diante de um cenário de regime tarifário reducionista e câmbio sobrevalorizado.

No entanto, os pequenos produtores foram os mais afetados tendo em vista que, a rigor, o AGF tem sido o único instrumento acessível para estes agricultores. Na realidade, ao longo da década 1990, o EGF é praticamente extinto e a AGF fica restrita aos beneficiários do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que optarem pela liquidação do financiamento mediante a entrega do produto e aos beneficiários das operações de alongamento das dívidas originárias de crédito rural.<sup>9</sup> Aspectos associados à segurança alimentar e ao fácil acesso aos novos instrumentos de comercialização começam a ser operacionalizados após ajustes macroeconômicos.

## **Análise dos instrumentos de Comercialização no período 2003-2013**

Percebe-se pelos dados da Tabela 2 que, no ano de 2003, praticamente não foram utilizados os instrumentos tradicionais (AGF e EGF), os quais foram substituídos integralmente pelas opções públicas. Em 2004 seguiu-se a mesma tendência, embora os instrumentos AGF e PEP tenham sido utilizados em maior proporção do que em 2003. Em 2005, os preços agrícolas não tiveram um bom comportamento do ponto de vista dos produtores e o instrumento tradicional de garantia de renda ao produto (AGF) foi utilizado com maior intensidade, assim como o PEP.

Os anos de 2007 a 2013 apresentam um comportamento, com a manutenção, e em alguns casos ampliação, do uso dos novos instrumentos. Verifica-se que nos anos de 2010, 2011 e 2012 há um aumento do uso do AGF e do PEP. O aumento do uso, principalmente do AGF, demonstra que, embora tenham sido criados instrumentos novos de comercialização com forte participação privada, esse instrumento foi utilizado para sustentação da renda agrícola. No ano de 2013, o instrumento Opções Públicas foi o mais utilizado.

Estes dados permitem concluir que o modelo de comercialização agrícola no Brasil ainda não está completamente delineado. Os novos instrumentos de

---

<sup>9</sup> Veja a lei nº 9138, de 29/11/95, e a Resolução nº 2238, de 31/1/96, do CMN/Bacen.

comercialização encontraram espaço e são utilizados. Mas não houve, como se esperava, a completa substituição dos instrumentos tradicionais pelos novos. Um fato que ocorreu é a percepção de que a sustentação de renda na agricultura não precisa ser realizada com o acúmulo de estoques públicos.

TABELA 2  
**Valor utilizado segundo instrumentos de apoio à comercialização,  
 período 2003 a 2013**

	AGF	PEP	PROP	Opção pública	PEPRO	Total
2003				574		574
2004	87	47		313		447
2005	504	362	178	169		1.213
2006	613	692	322	2	558	2.187
2007	132	103	139	437	1.200	2.011
2008	60	24	37	847	549	1.517
2009	479	803		2.277	648	4.207
2010	494	1.064			76	1.634
2011	254	224		575	9	1.062
2012	212	182		1	112	514
2013	79	11		1.533	473	2.116

O Gráfico 2 apresenta, adicionalmente, o comportamento dos instrumentos de comercialização expresso em valor.

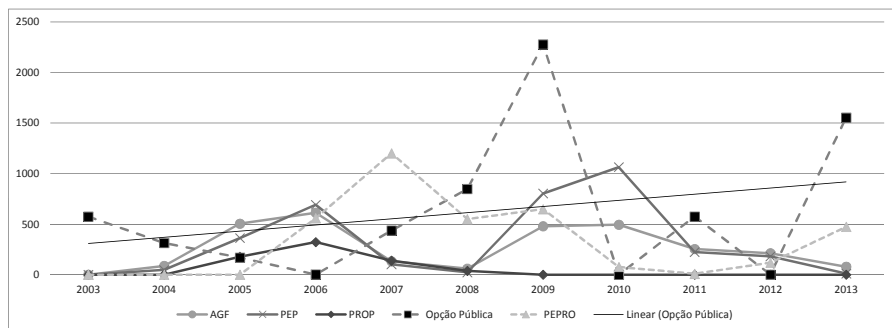


Gráfico 2 – Uso dos Instrumentos de comercialização, período 2003 a 2013, em milhões de reais  
 Fonte: Secretaria de Política Agrícola (SPA) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Como ressaltado anteriormente, o objetivo do governo ao lançar os contratos de opção era o de criar um mecanismo que conseguisse sustentar preços sem que houvesse a necessidade de o governo adquirir estoques. Isto representaria uma economia de recursos e transferiria para a iniciativa privada a tarefa de carregar os estoques. Além disso, o ideal é que os preços de mercado, na época de liquidação dos contratos, sejam suficientemente atrativos para que os produtores vendam seus produtos no mercado, sem a necessidade da compra dos produtos pelo governo, ao preço de exercício. Neste caso, o governo teria conseguido sustentar preços a um custo mínimo. No caso da liquidação do contrato, o governo incorreria no custo, dado pela multiplicação do volume negociado pelo preço de exercício.

Vale ressaltar que com a crise internacional, principalmente nos últimos meses, os agricultores se queixaram da alta dos preços dos insumos, em um momento em que os preços internacionais dos principais produtos estavam caindo. A este descompasso entre custo de produção e preço de venda, evidenciou-se o terceiro elemento: crédito. As *tradings*, que tradicionalmente financiam a produção, saíram do mercado, e os bancos aumentaram suas exigências. Neste momento, qualquer iniciativa do governo (isto é, qualquer instrumento de comercialização) que garanta o preço é bem vinda.

Entretanto, preços mínimos exageradamente altos poderão estimular importações de países concorrentes, de sorte que o governo federal estará garantindo preços tanto aos produtores domésticos quanto aos estrangeiros. A abertura comercial pode tornar atraente a exportação na safra (ao invés do armazenamento interno), para se importar mais tarde na entressafra.

São exemplos em que se desfaz o convencional padrão sazonal de variação de preços, básico para a eficácia das políticas tradicionais de estabilização de preços agrícolas, demonstrando-se assim a importância da definição de uma nova política de comercialização agrícola.

A variabilidade de preços é um componente de risco de mercado tanto para produtores quanto para consumidores. Embora não exista consenso do que se constitui uma alta ou baixa variabilidade de preços, é geralmente aceito que tal variabilidade, que não pode ser controlada com os instrumentos de administração de risco, pode desestabilizar a renda agrícola, inibir os produtores para a realização de investimentos ou, ainda, dificultar o uso ótimo dos recursos existentes.

A volatilidade de preços, que não é contida pela aplicação de instrumentos de comercialização próprios e permite a ocorrência de variações inesperadas, pode levar a uma alocação ineficiente dos recursos. Neste sentido, o conhecimento de variáveis que tenham influência na formação dos preços



agrícolas se constitui em um poderoso instrumento para formulação de uma política agrícola adequada.

Conceição e Conceição (2009) fizeram uma análise dos impactos da crise internacional sobre os preços agrícolas utilizando o coeficiente de variação (CV). O CV é uma medida relativa de instabilidade e identifica dois efeitos: o efeito direto sobre o desvio padrão e o efeito sobre a média dos preços (Thompson, 2000). Dessa forma, mesmo que o desvio padrão mantenha-se inalterado, um decréscimo na média dos preços leva a um maior CV, ou alternativamente, um aumento na média dos preços proporciona diminuição no CV.

Em estudo anterior, Conceição (2002) utilizou também essa metodologia para estimar os impactos dos novos instrumentos sobre a volatilidade dos preços. Neste estudo, a pergunta básica foi o efeito da crise internacional sobre a volatilidade dos preços. Conceição e Conceição (2009) ressaltam que a questão da volatilidade dos preços sempre existiu nos mercados agrícolas. O problema é que já há algum tempo a política de preços mínimos não consegue atingir seu objetivo de estabilização de preços e garantia de renda aos produtores. A crise internacional potencializou esta constatação.

Um ponto importante de investigação também é verificar como está o quadro de suprimentos de alguns produtos agrícolas. A análise deste quadro de suprimentos pode justificar eventuais intervenções em decorrência do comportamento da variabilidade de preços.

O Quadro 2 demonstra como está a questão do abastecimento no país para alguns importantes produtos. Este quadro faz parte do acompanhamento sistemático da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).

Outro ponto que deve ser levado em consideração é que a definição do valor do preço de exercício nos contratos de opção tem um papel importante, tanto para estimular a estocagem privada quanto para a formação de estoques, e deve ser usado, portanto, de maneira estratégica, antecipando os eventuais problemas de sustentação de preços.

Pelo lado dos modelos de produção, o comportamento dos preços internacionais e nacionais e os instrumentos de política, usualmente acionados para fazer frente a sua volatilidade, terminam por sancionar ou estimular modelos de agricultura, que devem ser avaliados em função das suas implicações sociais. Em particular, interessaria analisar que estratégias de abastecimento alimentar adotar, e seus respectivos instrumentos, num contexto crítico como o atual, com vistas a proteger e promover as várias formas de agricultura familiar e a transição para modelos mais sustentáveis de base agroecológica. Neste contexto, podem ser citados dois programas: O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa de garantias de preços da Agricultura Familiar (PGPAF).

## QUADRO 2

### BALANÇO DE OFERTA E DEMANDA BRASILEIRA

Em 1.000 toneladas

PRODUTO	SAFRA	ESTOQUE INICIAL	PRODUÇÃO	IMPORTAÇÃO	SUPRIMENTO	CONSUMO	EXPORTAÇÃO	ESTOQUE FINAL
ALGODÃO EM PLUMA	2008/09	675,0	1.213,7	14,5	1.903,2	1.004,1	504,9	394,2
	2009/10	394,2	1.194,1	39,2	1.627,5	1.039,0	512,5	76,0
	2010/11	76,0	1.959,8	144,2	2.180,0	900,0	758,3	521,7
	2011/12	521,7	1.893,3	3,5	2.418,5	895,2	1.052,8	470,5
	2012/13	470,5	1.310,3	17,4	1.798,2	887,0	572,9	338,3
	2013/14	338,3	1.654,5	20,0	2.012,8	890,0	610,0	512,8
ARROZ EM CASCA	2008/09	2.033,7	12.602,5	908,0	15.544,2	12.118,3	894,4	2.531,5
	2009/10	2.531,5	11.660,9	1.044,8	15.237,2	12.152,5	627,4	2.457,3
	2010/11	2.457,3	13.613,1	825,4	16.895,8	12.236,7	2.089,6	2.569,5
	2011/12	2.569,5	11.599,5	1.068,0	15.237,0	11.656,5	1.455,2	2.125,3
	2012/13	2.125,3	11.819,7	965,5	14.910,5	12.000,0	1.210,7	1.699,8
	2013/14	1.699,8	12.632,3	1.000,0	15.332,1	12.000,0	1.300,0	2.032,1
FEIJÃO	2008/09	230,0	3.502,7	110,0	3.842,7	3.500,0	25,0	317,7
	2009/10	317,7	3.322,5	181,2	3.821,4	3.450,0	4,5	366,9
	2010/11	366,9	3.732,8	207,1	4.306,8	3.600,0	20,4	686,4
	2011/12	686,4	2.918,4	312,3	3.917,1	3.500,0	43,3	373,8
	2012/13	373,8	2.806,3	304,4	3.484,5	3.320,0	35,3	129,2
	2013/14	129,2	3.558,9	300,0	3.988,1	3.450,0	45,0	493,1
MILHO	2008/09	7.675,5	51.003,8	1.181,6	59.860,9	45.414,1	7.333,9	7.112,8
	2009/10	7.112,8	56.018,1	391,9	63.522,8	46.967,6	10.966,1	5.589,1
	2010/11	5.589,1	57.406,9	764,4	63.760,4	48.485,5	9.311,9	5.963,0
	2011/12	5.963,0	72.979,5	774,0	79.716,5	51.888,6	22.313,7	5.514,2
	2012/13	5.514,2	81.505,7	911,4	87.931,3	53.159,5	26.174,1	8.597,7
	2013/14	8.597,7	75.191,1	500,0	84.288,8	53.817,9	21.000,0	9.471,0
SOJA EM GRÃOS	2008/09	4.540,1	57.161,6	99,4	61.801,1	32.564,0	28.562,7	674,4
	2009/10	674,4	68.688,2	117,8	69.480,4	37.800,0	29.073,2	2.607,2
	2010/11	2.607,2	75.324,3	41,0	77.972,5	41.970,0	32.986,0	3.016,5
	2011/12	3.016,5	66.383,0	266,5	69.666,0	36.754,0	32.468,0	444,0
	2012/13	444,0	81.499,4	283,8	82.227,2	38.524,0	42.791,8	911,4
	2013/14	911,4	86.569,2	300,0	87.780,6	40.080,0	45.296,6	2.404,0
FARELO DE SOJA	2008/09	2.569,0	23.187,8	43,4	25.800,2	11.644,0	12.253,0	1.903,2
	2009/10	1.903,2	26.719,0	39,5	28.661,7	12.944,0	13.668,6	2.049,1
	2010/11	2.049,1	29.298,5	24,8	31.372,4	13.758,0	14.355,0	3.259,4
	2011/12	3.259,4	26.026,0	5,0	29.290,4	14.051,0	14.289,0	950,4
	2012/13	950,4	27.258,0	3,9	28.212,3	14.000,0	13.333,0	879,3
	2013/14	879,3	28.105,0	5,0	28.989,3	14.100,0	13.579,4	1.309,9
ÓLEO DE SOJA	2008/09	246,2	5.872,2	27,4	6.145,8	4.250,0	1.593,6	302,2
	2009/10	302,2	6.766,5	16,2	7.084,9	4.980,0	1.563,8	541,1
	2010/11	541,1	7.419,8	0,1	7.961,0	5.528,0	1.741,0	692,0
	2011/12	692,0	6.591,0	1,0	7.284,0	5.328,0	1.757,1	198,9
	2012/13	198,9	6.903,0	5,0	7.106,9	5.500,0	1.362,5	244,4
	2013/14	244,4	7.117,5	5,0	7.366,9	5.500,0	1.373,5	493,4
TRIGO	2008/09	895,7	5.884,0	5.676,4	12.456,1	9.398,0	351,4	2.706,7
	2009/10	2.706,7	5.026,2	5.922,2	13.655,1	9.614,2	1.170,4	2.870,5
	2010/11	2.870,5	5.881,6	5.771,9	14.524,0	10.242,0	2.515,9	1.766,1
	2011/12	1.766,1	5.788,6	6.011,8	13.566,5	10.444,9	1.901,0	1.220,6
	2012/13	1.220,6	4.379,5	7.012,2	12.610,3	10.584,3	1.683,8	342,2
	2013/14	342,2	5.527,9	6.700,0	12.570,1	11.531,4	50,0	988,7
	2014/15	988,7	6.883,1	5.750,0	13.621,8	11.928,6	500,0	1.193,2

Fonte: Conab.

Nota: Estimativa em maio/2014.

Estoque de passagem - Algodão, Feijão e Soja: 31 de dezembro - Arroz: 28 de fevereiro - Milho: 31 de Janeiro - Trigo: 31 de julho

## O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA

O PAA foi criado em julho de 2003 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e é desenvolvido em parceria com governos estaduais e municipais e com a Conab.

Os novos instrumentos criados pela Conab direcionados ao PAA são, na realidade, adaptações de inovações comerciais e financeiras já existentes e praticadas pela política agrícola convencional. O contrato da compra antecipada, por exemplo, foi inspirado no pré-EGF, operado pela antiga Companhia de Financiamento da Produção (CFP) nos anos 1980. A característica inovadora reside no fato de tais instrumentos serem direcionados ao agricultor familiar.

Os recursos da PGPM – estoques públicos, e os recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (subvenção ao consumo de alimentos), como quaisquer recursos fiscais, são disputados para outros usos. Por esta razão é fundamental que se tenha clareza de rumos para estabelecer prioridades no gasto público, de tal forma que possa ser desenhada uma engenharia financeira de longo prazo para o PAA (Delgado, Conceição e Oliveira, 2005).

Uma característica importante das iniciativas que promovem a produção agroalimentar é a de que elas possibilitam enfrentar, simultaneamente, tanto a necessidade de se criarem oportunidades de trabalho e de apropriação de renda às famílias, como a de se ampliar e melhorar a oferta de alimentos. Esta é, seguramente, a principal diferença entre um programa como o PAA e programas de segurança alimentar baseados em compensação de renda monetária. Isto é, este programa tem a possibilidade de transformar a realidade, inserindo parcela significativa de produtores rurais na esfera produtiva, promovendo de fato o desenvolvimento rural.

O PAA é um programa estratégico no sentido de que desenvolve a possibilidade de geração de excedente, e é a possibilidade de comercialização deste excedente que dará condições melhores para os agricultores.

Em países onde as compras governamentais são significativas e conta-se com uma gestão transparente, a participação de pequenos e médios fornecedores – notadamente, as associações de pequenos produtores agrícolas – nos programas públicos de alimentação, dos quais sempre estiveram excluídos, pode constituir-se em importante instrumento de alavancagem para tais produtores.

A conexão entre o abastecimento e a produção agroalimentar, um dos objetivos do PAA, reflete também uma estratégia de “juntar as duas pontas”, quais sejam, os produtores agrícolas e os consumidores. Naturalmente, coloca-se a questão de como a intermediação comercial, mesmo reduzida, desempenha o seu papel, e quais instrumentos regulatórios devem estar disponíveis

para se evitar que os interesses comerciais se sobreponham aos dos produtores e consumidores.

Segundo dados do MDS, o PAA compra alimentos de mais de 140 mil agricultores familiares para abastecer mais de 80 mil entidades de assistência social e a rede de equipamentos públicos. O programa permite a compra de uma grande variedade de produtos, utilizados no abastecimento da rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição (Banco de Alimentos, cozinhas comunitárias e restaurantes populares). Além da Conab, o MDS também estabelece parcerias com governos estaduais e municipais para implementação do PAA.

A fim de que o PAA se transforme de fato em uma política para inserção dos agricultores familiares na esfera produtiva, outras ações se fazem necessárias. Sem estas ações complementares (assistência técnica, pesquisa, em alguns casos cooperativismo, certificação do produto para demonstração da qualidade, entre outras) os produtores pertencentes ao programa não conseguirão produzir o excedente agrícola (discutido em seção anterior) para garantia de sua sobrevivência. O trabalho de Souza e Chmielewska (2010) também aponta para a necessidade de desenvolvimento dessas ações. Nas palavras das autoras:

*Like any programme of this size and complexity, it is not without challenges. The study reveals that farmers still need access complementary support actions, such as technical assistance for production planning. This is justified by the limited capacity to deliver the types and quantities of products specified by producers in the PAA projects. Additionally, the intervals between projects have caused substantial difficulties for some farmers, affecting their income from sales and the flow of goods to beneficiaries.*

Assim, é importante a discussão do desenvolvimento do meio rural, com a perspectiva de sua transformação em um ambiente que possa manter os trabalhadores, para que eles não migrem em busca de melhores condições de vida. O texto de Jonasson e Helfand (2010) apresenta uma discussão bastante interessante sobre este assunto.

## **Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF)**

No Brasil, a essência do problema da agropecuária não está na capacidade de produzir, mas sim na capacidade de obter recursos financeiros em volume, condições e custos que atendam as necessidades dos produtores rurais. Em momentos de crise, quando os sistemas privados se fecham em função da perda

de capacidade de pagamento dos tomadores é necessária a existência de fontes oficiais sob pena de levar a falta de produtos agrícolas no momento seguinte (Gonçalves, Martin e Souza, 2001).

O Conselho Monetário Nacional (CMN) regulamentou, em 21 de dezembro de 2006, através da Resolução nº 3.436, o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF). O programa, divulgado pelo governo federal em outubro de 2006, sob o nome provisório de Seguro de Preços da Agricultura Familiar, e tem como objetivo a garantia de maior estabilidade à atividade agrícola. Trata-se de um instrumento de política agrícola que há muito tempo vem sendo reivindicado pelas organizações da agricultura familiar.

Na visão de Morcelli (2010) o crédito rural não conseguiu inserir os pequenos produtores. Com o objetivo de amenizar essa deficiência foi criado, em 1995, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) que, com regras próprias e taxas de juros mais condizentes com a atividade, tem-se mostrado um importante instrumento de indução desse segmento. Como forma de reduzir os riscos climáticos, risco de pragas e de doenças foi criado o Proagro Mais.

Segundo Sá (2009) ainda faltava um seguro de preços e essa lacuna foi suprida com a criação, em 2006, do Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF). Esse programa proporciona aos demandantes do Pronaf a oportunidade de pagar o financiamento com redução, caso os preços de mercado caiam abaixo do preço de garantia fixado no Plano Safra.

A Resolução do CMN permitirá, portanto, que os agentes financeiros possam conceder bônus de desconto às operações de crédito de custeio do Pronaf contratados a partir da safra agrícola 2006/07, sempre que o preço de comercialização dos produtos agrícolas estiver abaixo do preço de garantia anual estabelecido no PGPAF. O bônus será calculado com base na diferença entre um preço de referência (custo variável de produção, definido nas regiões de produção da agricultura familiar, mais ou menos 10%, dependendo do objetivo governamental de estimular ou desestimular a produção de um referido produto agrícola) e o preço de mercado.

As operações são inicializadas com a seleção, por parte do Grupo Gestor (GG) e da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), das culturas que serão beneficiadas no próximo ano safra. Essa informação é repassada para a Conab, que providencia o levantamento dos custos de produção dentro da metodologia própria para esse público. Após a formatação dos custos, os mesmos são encaminhados para a SAF que, junto com o GG, fazem a auditoria nos resultados, decidem os preços de garantia e preparam o voto ao Conselho Monetário Nacional (CMN).

O Preço de Garantia pode variar em 10% para mais ou para menos do custo de produção como forma de incentivar ou desestimular aquela produção, mas se for um produto que tem Preços Mínimos não pode ser fixado abaixo deste. O CMN aprova a proposta de preços de garantia e as demais medidas elaboradas pelo GG e SAF, devolvendo para que os emitentes divulguem os preços de garantia aos agentes financeiros.

O Banco Central do Brasil, com base no voto do CMN, emite uma resolução, dando conhecimento aos agentes financeiros operadores do Pronaf, das regras a serem obedecidas na concessão do bônus. A Conab faz o levantamento dos preços de mercado, nas praças de concentração da agricultura familiar e calcula, mensalmente, por Unidade da Federação, o preço médio de mercado e o bônus correspondente, informando-os à SAF.

Com relação ao período de solicitação do PGPAF, a Resolução do CMN afirma, em seu artigo IX, que até a safra 2007/2008 estão admitidas antecipações na liquidação das operações de Pronaf Custeio, com direito ao bônus de desconto, independentemente da data de vencimento dos contratos, desde que a liquidação ocorra após o início do período de colheita da atividade financiada na respectiva unidade da federação, sendo que, a partir da safra 2008/2009, para ter direito ao bônus de garantia de preços, a antecipação da quitação dos contratos não poderá ser superior a trinta dias.

## Conclusão

As principais perguntas que devem estar presentes na elaboração de uma política de comercialização agrícola são: como se estabelece o nível de preço a ser garantido, se este nível de preço é compatível com o orçamento do programa, se os recursos estarão disponíveis na ocasião oportuna, qual é o impacto dos preços externos na formação dos preços internos.

Há a necessidade de se pensar em uma política de comercialização para o setor agrícola que o deixe menos vulnerável. Outro ponto importante que deve ser mais uma vez ressaltado é que o ambiente atual deve levar em conta a integração dos mercados. Não se pode pensar em delinear uma política de comercialização agrícola sem levar em conta esses elementos. A política de comercialização agrícola não deve ser usada para objetivos de curto prazo, pois é estratégica na busca de solução para o endividamento agrícola.

No que se refere especificamente ao PAA, devem ser citados os benefícios indiretos advindos da recuperação dos preços recebidos pelos produtores. Isto tem ocorrido tanto nos locais de abrangência dos polos de compra da Conab

quanto nos demais, onde são realizadas as compras institucionais por meio dos convênios firmados pelo MDS com os estados e as prefeituras municipais. Há casos em que o simples anúncio da compra pública de determinada quantidade de produto é suficiente para elevar os preços agropecuários. Noutras situações o mercado local absorve a produção e as compras governamentais anunciadas nem precisam ser realizadas, principalmente quando a intervenção visa exclusivamente a recuperação dos preços, característica das compras da CONAB para a formação de estoques.

Além dos impactos favoráveis aos preços e à renda agropecuária, o PAA ainda vem contribuindo para a organização e planejamento da oferta no segmento produtivo que alcança. Isto porque a compra dos alimentos não desobriga os vendedores do cumprimento das regras de classificação, acondicionamento, de higiene e sanitárias inerentes à comercialização de alimentos.

Esses fatos comprovam que, apesar de o programa não ter conseguido atingir todos os objetivos explicitados no início de sua implementação, ainda assim ele é um programa importante, que merece ser aperfeiçoado. Este constitui, sem dúvida, outro desafio para a política de comercialização no Brasil.

Finalmente, deve-se ressaltar que a importância da política de garantia de preços mínimos para a agricultura, seja ela patronal ou familiar, está relacionada à questão da oferta agrícola. Mesmo havendo a integração dos mercados, a oferta agrícola nacional é influenciada pela definição dos preços mínimos e por este motivo tanto a PGPM como a PGPAF ainda têm um papel importante enquanto sinalizadora de preços e diminuição de risco para os agricultores. Deve-se ressaltar que a PGPM foi desenhada originalmente para atendimento dos pequenos produtores agrícolas. O surgimento da PGPAF é o reconhecimento de que PGPM não teve completo êxito no atendimento da agricultura familiar e que este segmento é um importante ator na questão da oferta agrícola.

## Referências

BARROS, G. S. A C.; GUIMARÃES, V. D. A. Análise da eficácia da política de preços para arroz e milho por meio de um modelo de expectativas racionais. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, v. 36, n. 4, out./dez. 1998.

BRESSAN FILHO, A. A construção da nova política agrícola. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 37., Brasília, 1999. *Anais...* Brasília: [s.n.], 1999, p. 5-7.

COELHO, Carlos Nayro. *Revista de Política Agrícola*. Brasília: Mapa, 2001.

CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento). *Informativo Conjuntural*. Diversos.

CONCEIÇÃO, J. C. P. R. da. *Contribuição dos novos instrumentos de comercialização (Contratos de opção e PEP) para estabilização de preço e renda agrícolas*. Brasília: Ipea, 2002. (Texto para Discussão, 924).

\_\_\_\_\_. *Política de preços mínimos e a questão do abastecimento alimentar*. Brasília: Ipea, 2003. (Texto para Discussão, n. 993).

\_\_\_\_\_. *A influência de variáveis de mercado e de programas governamentais na determinação dos preços de produtos agrícolas*. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1221).

CONCEIÇÃO, J. C. P. R.; CONCEIÇÃO, P. H. Z. A necessidade de uma nova política de comercialização agrícola. In: Congresso da SOBER, 47., Porto Alegre, 26 a 30 de julho de 2009. *Anais...* Porto Alegre: [s.n.], 2009.

DELGADO, G. C. *Estoques governamentais de alimentos e preços públicos*. Brasília: Ipea, 1995. (Texto para Discussão, n. 395).

DELGADO, G. C.; Conceição, J. C. P. R. da; Oliveira, J. J. de. *Avaliação do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar – PAA*. Brasília: Ipea, 2005. (Texto para Discussão, n. 1145).

GONÇALVES, J. S.; MARTIN, N. B.; SOUZA, S. A. M. Financiamento ao agronegócio: um crédito ao futuro. *Informações Econômicas*, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 47-54, fev. 2001.

JONASSON, E.; HELFAND, S. How important are locational characteristics for rural non-agricultural employment? Lessons from Brazil. *World Development*, v. 38, n. 5, 2010.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. *Plano Agrícola e Pecuário*. Safras Diversas. Brasília: Mapa/SPA, 2001.

MORCELLI, P. Programa de garantia de preços para a agricultura familiar (PGPAF): eficiência na garantia de renda e manutenção da atividade de pequena produção. *Sociedade e Desenvolvimento Rural* [on line], v. 4, n. 1, jun. 2010.

PEREIRA, S. R.; PRADO, G. R. Do EGF/COV ao PEP, do AGF ao Contrato de Opção: uma memória. Brasília: Mapa/SPA/DEAGRO, 2002.

RESENDE, G. C. de. *Política de preços mínimos na década de 90: dos velhos aos novos instrumentos*. Rio de Janeiro: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 740).

\_\_\_\_\_. *Inconsistência espacial da política de preços mínimos e a questão do desenvolvimento agrícola da região centro-oeste*. Rio de Janeiro: [s.n.], 2001. Disponível em: <[www.nemesis.org.br/docs/resende\\_2001.pdf](http://www.nemesis.org.br/docs/resende_2001.pdf)>. Acesso em: 13 maio 2005.

SÁ, H. D. F. de. *Programa de garantia de preços para a agricultura familiar*. Brasília: MPOG, 2009. 14o. Concurso Inovação na Gestão Pública Federal.

SOUZA, D.; CHMIELEWSKA, D. *Supporting food production and food access through local public procurement schemes: Lessons from Brazil*. International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC – IG) , 2010.

THOMPSON, S. R.; HERRMANN, R.; GOHOUT, W. Agricultural market liberalization and instability of domestic agricultural markets: the case of the CAP. *American Journal of Agricultural Economics*, n. 82, aug. 2000.

WESTCOTT, P. C.; HOFFMAN, L. A. Price determination for corn and wheat: the role of market factors and government programs. *Economic Research Service*, n. 1878, jul. 1999. U.S. Department of Agricultural, Technical Bulletin.





**Parte 2**

**POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR  
E NUTRICIONAL**



# Dez anos de PAA: As contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural

**Catia Grisa**  
**Silvio Isopo Porto**

## Introdução

Desde a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em 2003, um novo tema ganhou espaço na agenda das políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil: a construção de mercados institucionais. Movimentos sociais rurais e organizações da sociedade civil passaram a executar o programa, a reivindicar insistentemente a ampliação do mesmo, a demandar aperfeiçoamentos de seus mecanismos e a construção de novas iniciativas. Muitos gestores públicos (localizados em diferentes escalas da administração pública) também se empenharam na implementação do programa, e na construção de espaços públicos de participação que contribuiriam para monitorar e aperfeiçoar seus mecanismos. E nos estudos rurais, o PAA e os mercados institucionais passaram a ser tema recorrente, envolvendo a realização de diversas dissertações, teses e projetos de pesquisa, em função da relevância conquistada na última década. Conformou-se, deste modo, uma certa efervescência em torno das possibilidades emergentes para a agricultura

familiar e para a segurança alimentar e nutricional no país a partir da experiência e do aprendizado decorrente do PAA.

Para além do cenário nacional, o Programa passou a despertar a atenção também de agências multilaterais internacionais e de outros países. A criação do PAA África (*Purchase from Africans for Africa*) em 2010, envolvendo cinco países da África Subsariana, e iniciativas de construção de programa similares na América Latina são emblemáticas da importância internacional adquirida pelo Programa. Recentes relatórios organizados pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) também destacam as inovações do PAA para a construção de mercados, para o fortalecimento da agricultura familiar e para a segurança alimentar e nutricional (FAO, 2013; Sanchez, Veloso e Ramírez, 2014).

A “novidade” trazida pelo Programa e que despertou grande interesse consiste justamente em articular, em uma mesma política pública, o apoio à comercialização da agricultura familiar com ações de segurança alimentar e nutricional. Em termos gerais, o PAA compra alimentos e sementes da agricultura familiar e doa para equipamentos públicos de alimentação e nutrição, entidades da rede socioassistencial, famílias em situação de vulnerabilidade social, e destina para a formação de estoques estratégicos. Após algumas mudanças institucionais, o Programa encontra-se atualmente organizado em seis modalidades, que contemplam diferentes formas de relacionamento da agricultura familiar com os mercados (seja em termos de sistemas produtivos, seja no que concerne às formas de organização social), e distintas necessidades de promoção e suporte da segurança alimentar e nutricional. O Quadro 1 sumariza as distintas modalidades, seus objetivos e formas de atuação.

Aproveitando o acúmulo e a experiência de 10 anos de execução do Programa, este artigo procura fazer um “balanço”, destacando suas contribuições para a agricultura familiar e para o desenvolvimento rural do país. Para tanto, em um primeiro momento o texto discute as inovações que este mercado traz em relação a outros mercados institucionais já executados ou ainda em operação no Brasil. Em seguida, o artigo faz uma reflexão sobre os dez anos de execução no país, destacando o “tamanho” do programa em termos de agricultores fornecedores e recursos aplicados, alguns desafios que envolvem a execução do mesmo, e suas contribuições para o desenvolvimento rural. Por fim são feitas algumas considerações sobre o debate realizado neste trabalho.

QUADRO 1

Quadro síntese das modalidades de execução do PAA em 2014

Modalidade	Características
Compra com Doação Simultânea	Objetiva a compra de alimentos diversos e a doação simultânea a entidades da rede socioassistencial, aos equipamentos públicos de alimentação e nutrição, ou outras finalidades definidas pelo Grupo Gestor. A modalidade pode ser executada pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), ou Estados ou Municípios, com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome (MDS). Os agricultores podem participar na forma individual ou por meio de cooperativas/associações. Limite por DAP/ano na forma individual: R\$ 6.500,00. Limite por DAP/ano por meio de organização fornecedora: R\$ 8.000,00. Limite por organização/ano: R\$ 2 milhões.
Formação de Estoques	Atua no apoio financeiro para a constituição de estoques de alimentos por organizações fornecedoras, para posterior comercialização e devolução de recursos ao Poder Público. Modalidade executada pela Conab, com recursos do MDS e Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Limite por DAP/ano: R\$ 8.000,00. Limite por organização/ano: R\$ 1,5 milhão.
Compra Direta	Visa a compra de produtos definidos pelo Grupo Gestor do PAA com o objetivo de sustentar preços. Modalidade executada pela Conab, com recursos do MDS e MDA. Limite por DAP/ano: R\$ 8.000,00. Limite por organização/ano: R\$ 500 mil.
PAA Leite	Possibilita a compra de leite que, após beneficiamento, é doado aos beneficiários consumidores. É operada por governos estaduais da região nordeste e Minas Gerais, com recursos do MDS. Limite por DAP/semestre: R\$ 4.000,00.
Compra Institucional	Realiza a compra da agricultura familiar por meio de chamada pública, para o atendimento de demandas de consumo de alimentos, de sementes e de outros materiais propagativos, por parte de órgão comprador. Limite por DAP/ano/órgão comprador: R\$ 20.000,00.
Aquisição de Sementes	Visa a compra de sementes, mudas e materiais propagativos para alimentação humana ou animal de beneficiários fornecedores para doação a beneficiários consumidores ou fornecedores. Limite por DAP/ano: R\$ 16.000,00. Limite por organização/ano: R\$ 6 milhões.

Fonte: Elaboração dos autores a partir da legislação consolidada.

## O Estado e a construção de mercados institucionais: as mudanças emergentes com o PAA

Como referido acima, após a criação do PAA, o tema dos mercados institucionais ganhou ímpeto no Brasil, sendo destacado como uma das principais inovações políticas do período recente. Contudo, em termos conceituais, mercados institucionais não dizem respeito a algo novo. Seguindo perspectivas institucionalistas, pode-se afirmar que todos os mercados estão imersos em regras, normas e estruturas de governança, ou seja, todos os mercados são permeados por instituições (Niederle, 2011; Nee e Ingram, 1998). A especificidade da definição de mercado institucional no contexto das políticas públicas brasileiras refere-se ao papel do Estado na construção/mediação de mercados, particularmente na realização de compras governamentais para serem utilizadas em programas ou com outros fins públicos (Maluf, 1999; Maciel, 2008). Neste contexto, mercado institucional refere-se a uma configuração específica de mercado em que as redes de troca assumem uma estrutura particular, previamente determinada por normas e convenções negociadas por um conjunto de atores e organizações, onde o Estado assume um papel central, notadamente por meio de compras públicas (Grisa, 2010).

No entanto, os mercados institucionais para produtos agroalimentares (nesta perspectiva de atuação do Estado nas aquisições) também não são uma exclusividade do período recente da história brasileira, dado que sua existência pode ser observada, por exemplo, desde a crise do café em 1929. Deste modo, quais são as “novidades” dos mercados institucionais no período recente que explicam esta efervescência em torno do tema? De que modo esta experiência recente distingue-se de práticas anteriores? A seguir resgatam-se algumas práticas de mercados institucionais presentes na história brasileira, apresentando suas características principais, para, em seguida, discutir certas diferenciações do PAA em relação aos mesmos.

Há pelo menos um século as compras públicas de produtos agropecuários são recorrentes, ainda que com diversas configurações e objetivos. Na crise econômica do café, no início do séc. XX, já se observava a atuação de governos estaduais e, logo em seguida, do governo federal via compras públicas. A queda dos preços internacionais do café, a valorização cambial e a superprodução do café em 1906 desencadearam a Primeira Política de Valorização do Café (Convênio de Taubaté) que, dentre outras medidas, visava elevar o preço do produto e assegurar a proteção de renda para o setor cafeicultor por meio da retirada de parte da produção do mercado via compras efetuadas pelos governos estaduais e a respectiva formação de estoques. Como comenta Furtado (1991,

p. 178), “Tudo o de que precisavam [cafeicultores e empresários do setor] eram recursos financeiros para reter parte da produção fora do mercado, isto é, para contrair artificialmente a oferta. Os estoques assim formados seriam mobilizados quando o mercado apresentasse mais resistência, vale dizer, quando a renda estivesse a altos níveis nos países importadores, ou serviriam para cobrir deficiências em anos de colheita más”.

Para auxiliar o setor, estas medidas foram repetidas em outros momentos, particularmente em 1917 e 1921 (quando o governo federal passou a participar diretamente da política de valorização), e adotadas de modo permanente a partir de 1924 (Coelho, 2001). Como salienta Toledo (2008, p.123), “a cada valorização, ao invés de conter a plantação de novos cafezais, na prática, estimulava-se o aparecimento de novas plantações”, gerando mais produção e mais necessidade de o Estado intervir para garantir retornos econômicos ao setor. Igualmente, Furtado (1991, p.181) afirma que “o mecanismo de defesa da economia cafeeira era, em última instância, um processo de transferência para o futuro da solução de um problema que se tornaria cada vez mais grave”. Segundo o autor, entre 1925 e 1929 a produção de café cresceu quase cem por cento, refletindo a quantidade de arbustos plantados no período imediatamente anterior.

Em 1929 os estoques públicos atingiram o montante de 20 milhões de sacas provocados pelas safras excepcionalmente grandes em 1927/28 e 1928/29 e pela quebra da bolsa de valores de Nova Iorque. Diante deste contexto, iniciou-se a destruição física do produto (incluída a queima dos estoques) que se estendeu de 1931 a 1944. Para Furtado (1991, p. 188), “não bastava retirar do mercado parte da produção de café. Era perfeitamente óbvio que esse excedente da produção não tinha nenhuma possibilidade de ser vendido dentro de um prazo que se pudesse considerar como razoável. A produção prevista para os dez anos seguintes [de 1929] excedia, com sobras, a capacidade previsível de absorção dos mercados compradores. A destruição dos excedentes das colheitas se impunha, portanto, como consequência lógica da política de continuar colhendo mais café do que se podia vender”.

Estas medidas “drásticas” resultavam da importância que o café detinha na economia nacional. Com mencionam Anjos, Belik e Caldas (2011), até a década de 1930, falar de agricultura no Brasil era falar de café. Tanto as políticas agrícolas e as econômicas estavam essencialmente orientadas a atender as demandas de um setor que, até o início de 1950, foi responsável por cerca da metade das exportações brasileiras.

No breve resgate deste marco importante da história brasileira, cabe destacar que o mercado institucional cafeicultor está vinculado a um único



produto (café), visando à regulação de preço do mesmo, e atendendo aos interesses de cafeicultores basicamente da região sudeste e de outros atores atrelados a esta cadeia de valor. Tratava-se de um mercado institucional com grande repercussão política e econômica na sociedade brasileira, mas altamente concentrado, seja do ponto de vista do produto, seja do ponto de vista dos produtores.

Dando sequência à política de aquisições públicas, formação de estoques e regulação de preços, na década de 1940 o governo federal expandiu estas ações para o setor de grãos e outros produtos, com a criação em 1943 da Comissão de Financiamento da Produção (CFP). De ações orientadas para produtos específicos até então prevalente, passou-se a adotar uma política agrícola que contemplava uma maior diversidade de produtos (alimentares e não alimentares),<sup>1</sup> mas mantendo aquisições públicas de modo especializado/individualizado. Esta iniciativa representou uma primeira tentativa de organizar a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), que passou a ser operada, de modo ainda muito tímido, apenas na década de 1950 (Coelho, 2001).

A partir de 1965, no bojo das políticas de modernização da agricultura, foram adotadas medidas para reformulação e regulamentação da PGPM, sendo esta e o crédito rural utilizados como “indutores à expansão da fronteira agrícola, basicamente para as regiões sudeste e centro-oeste” (Conceição, 2015). De acordo com Coelho (2001), mudanças normativas na PGPM sistematizaram a utilização dos “dois braços operacionais da política”, quais sejam: os Empréstimos do Governo Federal (EGF) e as Aquisições do Governo Federal (AGF). Como um crédito de comercialização, o EGF era oferecido sem opção de venda (SOV) e com opção de venda (COV) da produção para o governo federal (transformada em uma AGF) caso os preços dos produtos no mercado, até o final do contrato, não fossem compensadores. Neste sentido, como salientam Delgado e Conceição (2005, p. 27), “O governo interviria toda vez que o preço de mercado se situasse abaixo do preço mínimo, comprando o excedente. Por outro lado, caso o preço de mercado estivesse em níveis muito elevados, definido por um critério de preço de intervenção – o Preço de Liberação de Estoque preestabelecido –, haveria desmobilização dos estoques.”

De acordo com Coelho (2001), entre 1966 e 1985, o EGF (predominantemente o EGF-COV) foi o principal instrumento utilizado, beneficiando principalmente produtores rurais, cooperativas, beneficiadores e processadores de soja, milho e arroz localizados na região sul do país. No mecanismo

---

<sup>1</sup> Decreto-lei nº 9.879, de 16 de setembro de 1946, estabelecia as normas para aquisições e preços mínimos para arroz, feijão, milho, amendoim, soja, girassol e trigo em grãos.

AGF, os principais produtos contemplados foram milho, arroz, soja, feijão, algodão e outros, sendo os beneficiários localizados principalmente na região Centro-Oeste, “já que os produtos adquiridos nas regiões de fronteira eram transportados para os centros consumidores pela CFP”, que se encarregava dos custos de estocagem e de transporte (Coelho, 2001). Com efeito, tratava-se de um instrumento para estimular a ampliação da fronteira agrícola (Conceição, 2015; Coelho, 2001).

Na década de 1990, em um contexto de liberação dos mercados e de desestruturação de vários instrumentos de política pública, a PGPM e sua face de formação de estoques foram afetadas. Segundo Delgado e Conceição (2005, p. 28), “o preço mínimo ao produtor passa a funcionar apenas como um seguro de preço, sob condições especiais, e a atuação governamental, deliberadamente, não objetiva a formação de estoques públicos de alimentos.” Neste contexto, o EGF-COV deixou de ser executado (1996) e a AGF ficou restrita aos beneficiários das operações de alongamento das dívidas originárias do crédito rural e aos beneficiários do Pronaf, que optaram pela liquidação do financiamento mediante a entrega do produto. “Dentro da linha de reformular a atuação do governo na agricultura, a estratégia foi manter o EGF sem opção de venda e a AGF, e gradativamente substituí-los por instrumentos privados de apoio à comercialização. Verifica-se, portanto, que os instrumentos tradicionais da PGPM são gradativamente substituídos por instrumentos de comercialização, que têm como característica principal a garantia de preços sem necessidade de aquisição de estoques”, fortalecendo a inserção e a articulação com instrumentos privados de apoio à comercialização, como o Prêmio para Escoamento do Produto (PEP), Valor para Escoamento de Produto (VEP) e Contrato de Opção de Venda (este ainda mantém aquisições e participação na conformação de estoques públicos) (Delgado e Conceição, 2005, p. 29). Nos anos 2000, como demonstram Conceição (2005) e Delgado e Conceição (2005), não houve mudanças significativas nas políticas de comercialização e estoques, seguindo os delineamentos da década de 1990.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Merece ser destacada a criação da Política de Garantia de Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio) em 2008, que estabeleceu a modalidade de Subvenção Direta, que assegura ao extrativista o recebimento de um bônus caso efetue a venda de seu produto por preço inferior àquele fixado pelo governo federal. Segundo Cerqueira e Gomes (2012), um dos aspectos importantes que diferencia a PGPM-Bio da PGPM “tradicional” consiste no apoio governamental a um universo específico de produtores: os povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares. Cabe salientar também a proposta de projeto de lei de criação da PGPM da Agricultura Familiar em 2011, visando diminuir a volatilidade nos mercados regionais, e contribuir na regulação e na formação dos preços dos produtos contemplados nos principais centros de produção da agricultura familiar.

É importante salientar que a PGPM e seus instrumentos de aquisições governamentais contemplam produtos não perecíveis (estocáveis), em sua maioria tradicional do ponto de vista da comercialização e, não raro, com forte relação com as agroindústrias (por exemplo, algodão, feijão, milho, arroz e trigo). Trata-se de aquisições não regulares, que variam de acordo com o comportamento dos mercados. As aquisições públicas são realizadas quando os preços de mercado estão abaixo dos Preços Mínimos, com a intenção de garantir um preço básico que assegure pagar, no mínimo, os custos variáveis ou, dependendo do parâmetro desse referencial de preço, transferir renda aos produtores, por meio da regulação do preço de mercado no patamar do preço mínimo. Nestas décadas de execução da PGPM, os estoques públicos constituídos foram utilizados para várias finalidades: venda para regulação do preço (com pouca eficiência na década de 1990), venda para mercados privados, doações emergências e repasse para alguns programas institucionais, como a rede Somar e o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (Prodea) (Almeida, 2014).

Outro exemplo de mercado institucional refere-se à alimentação escolar, que estruturou-se institucionalmente como Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no final dos anos 1970. Neste mercado, até meados da década de 1990, o gerenciamento e a aquisição de alimentos 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 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, p. 2), “Em boa parte dessa trajetória, a centralização das volumosas aquisições 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).

Em meados dos anos 1990 teve início a descentralização dos recursos, cabendo aos estados e municípios a responsabilidade de elaborar os cardápios,

adquirir os alimentos, e realizar o controle de qualidade (Triches, 2010). Embora a descentralização favorecesse a aquisição de alimentos locais, frescos e coerentes com a cultura alimentar local, a mesma não assegurava a aquisição direta (e diferenciada) de produtos dos pequenos agricultores, não sendo raro a continuação da participação de atacadistas e indústrias de alimentos na alimentação escolar e a oferta de alimentos “industrializados formulados”. O mercado institucional da alimentação escolar continuava ocorrendo via licitações públicas (lei nº 8.666/1993), adquirindo um conjunto variado de produtos alimentares, pautados pelo princípio da economicidade da Constituição Federal, não raro industrializados, desvincilhados da cultura alimentar local, da produção alimentar local, e atrelados a empresas do sistema agroalimentar que conseguem ser mais competitivas nos processos licitatórios. A descentralização contribui para miminizar a concentração de empresas no mercado institucional da alimentação escolar – possibilitando a inserção de empresas de menor porte e inseridas no contexto regional das escolas –, mas ainda não havia mecanismos explícitos de apoio à agricultura local, aos agricultores familiares e uma alimentação saudável.<sup>3</sup>

Em 2003 teve início o PAA e com ele várias mudanças na perspectiva dos mercados institucionais. Trata-se do primeiro programa de compras públicas com uma orientação exclusiva para a agricultura familiar, articulando-a explicitamente com a segurança alimentar e nutricional. O Programa é destinado à aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), incluídas aqui as categorias assentados da reforma agrária, trabalhadores rurais sem terra, acampados, quilombolas, agroextrativistas, famílias atingidas por barragens e comunidades indígenas. Recentemente, o PAA também deu início a um processo de estímulos institucionais para promover e incrementar a participação de mulheres e de agricultores familiares em maior vulnerabilidade social (beneficiários do Programa Bolsa Família) (Brasil, Presidência da República, 2013; Brasil, Grupo Gestor do PAA, 2013a e 2013b; Brasil, Grupo Gestor do PAA, 2011). Ao se trabalhar com o enfoque da SAN buscam-se formas mais equitativas de produzir os alimentos (Maluf, 2001) e, neste sentido,

---

<sup>3</sup> A alimentação escolar passou por uma nova mudança institucional importante em 2009 (portanto, após a criação do PAA) com a lei nº 11.947, que estabeleceu 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”. Experiências de certos municípios na aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar e o aprendizado institucional do PAA sinalizavam as possibilidades, as dificuldades e as virtudes da articulação entre a alimentação escolar e a agricultura familiar.

assume prioridade o fortalecimento dos diversos segmentos que integram a agricultura familiar, os quais por muito tempo permaneceram à margem das políticas públicas, encontrando dificuldades para produzir, sobretudo no que tange ao acesso à terra e aos meios de produção.

Para promover a participação dos agricultores familiares, o PAA dispensou o uso de licitações, desde que os preços não sejam superiores aos praticados no mercado regional. Esta é uma inovação institucional importante, pois, como já mencionado, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993) restringia a participação da maioria dos agricultores familiares no mercado institucional, dada a concorrência com segmentos empresariais, geralmente organizados a partir de escalas de produção superiores e custos de produção menores.

O PAA promove a aquisição de um conjunto diverso de alimentos, resultante da oportunidade de agricultores e suas organizações ofertarem o que dispõem para comercializar, desde que manifesto e acordado nos projetos estabelecidos com a Conab ou prefeituras e governos estaduais. Esse processo, associado ao estabelecimento de relações de parceria e confiança com as entidades socioassistenciais e da rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição, permitiu que as famílias vendessem uma pauta de produtos extremamente diversificada, o que, por sua vez, contribuiu para o fortalecimento e o resgate da cultura alimentar regional. Um amplo leque de produtos pode ser adquirido da mesma unidade familiar, muitos deles produzidos anteriormente sem destinação comercial, restritos aos espaços do consumo familiar e às relações de reciprocidade.

Não raro são produtos característicos da produção para o autoconsumo, da subsistência das famílias, cultivados em pequenas quantidades, em áreas próximas a casa ou não usadas para os cultivos comerciais principais (Siliprandi e Cintrão, 2014). Segundo Siliprandi e Cintrão (2014, p. 119), “há casos em que o PAA cria (ou recria) formas de escoamento para produtos que estavam à margem dos mercados hegemônicos, que estavam sendo deixados de ser produzidos por muitas famílias”. Similarmente Mielitz (2014, p. 67) salienta que “vários produtos anteriormente abandonados da prática alimentar cotidiana por não serem considerados modernos, principalmente pelos mais jovens, voltam a ser consumidos”. Isto significa o resgate de produtos, modos de fazer, receitas e de histórias de pessoas, comunidades e lugares. A diversidade produtiva, alimentar e cultural da agricultura familiar é aflorada quando se observa o relacionamento do Programa com extrativistas, quebradeiras de coco babaçu, pescadores artesanais, quilombolas, catadoras de mangaba, etc.

Além disso, o PAA estimula a produção agroecológica e orgânica com um sobre-preço de até 30% aos produtos cultivados segundo tais manejos e com o incremento no valor de comercialização por DAP/ano nas modalidades de doação simultânea. Ademais, desde o seu início, promoveu a aquisição de sementes crioulas, retirando da marginalidade as sementes locais e permitindo fortalecer os processos sociais de resgate e uso dessa biodiversidade que se opõe aos sistemas “modernos” da revolução verde e o uso das sementes transgênicas. Estas medidas também contribuíram para a autonomia das unidades familiares por meio da promoção de uma matriz produtiva orientada pela redução de insumos externos à propriedade e pela coprodução com a natureza (Ploeg, 2008). Como citaram Moreira *et al.* (2010, p. 210), este diferencial no preço visa promover “outra matriz tecnológica pautada na produção de alimentos limpos, saudáveis, sem agrotóxicos, que respeita os diversos modos de vida das populações do campo, fortalecendo a cultura alimentar de cada região e a manutenção da sociobiodiversidade”.

No PAA, os alimentos são produzidos no local/territorial e consumidos, preferencialmente, ali mesmo. Procura-se reduzir as distâncias entre produção e consumo, estimulando a economia local. Desde o início do Programa tem havido esforços do governo federal e das iniciativas locais de aproximar os agricultores familiares e os consumidores, de modo a qualificar os arranjos institucionais colocados em ação e a gerar compromissos e compreensões entre todos os atores envolvidos. Neste sentido, Belik e Domene (2012, p. 63) observaram que os agricultores que participam do PAA estão mais preocupados com a qualidade e a segurança sanitária de seus produtos devido à sua estreita relação com os consumidores. O que está em jogo é a construção de canais curtos de comercialização, em contraposição aos circuitos longos e à desconexão entre produção e consumo, assegurando a construção e o resgate de identidades. Nos circuitos curtos de comercialização, a origem rural e pessoal (e não industrial e “impessoal”) do alimento é valorizada, a cultura produtiva e alimentar é resgatada, valorizando a identidade e o trabalho daqueles que produzem e transformam os alimentos, provocando ressignificações do e no rural próximo. É a ruralidade da agricultura familiar que “toma corpo” e se anima.

Ao comparar o formato deste mercado institucional com os demais mencionados acima, observam-se mudanças importantes: a) de aquisições públicas de “qualquer” produtor rural brasileiro (ou empresa, no caso da alimentação escolar), passa-se a beneficiar exclusivamente a agricultura familiar, os assentados da reforma agrária, os povos indígenas, as comunidades quilombolas e os demais povos e comunidades tradicionais, com preocupações relativas ao atendimento da diversidade socioeconômica e cultural desta categoria social;

b) de compras públicas de um único produto e de apoio a cadeias produtivas presente na PGPM, estimula-se a diversificação dentro das unidades de produção, por meio da comercialização de um conjunto variado de produtos; c) de aquisições que poderiam envolver grandes distâncias e amplos mercados (ainda que com repercussões no espaço local por meio da interferência na regulação dos preços), promove-se os circuitos curtos de comercialização e a aproximação entre produtores e consumidores; d) de aquisições de produtos de “qualquer lugar”, sem preocupações com articulações entre o local de produção e o lugar de consumo, valoriza-se os produtos do “lugar”, relacionados com a cultura produtiva e alimentar regional; e) de aquisições que não tinham preocupações com sistemas produtivos e modelos tecnológicos passa-se a estimular a agroecologia; e f) de aquisições com foco central no produtor rural, realizam-se aquisições orientadas à valorização do trabalho da família (homens, mulheres e jovens) e, também, ao atendimento das necessidades dos consumidores, promovendo, assim, uma relação virtuosa de fortalecimento da segurança alimentar e nutricional no contexto do território.

Deste modo, ainda que os mercados institucionais não sejam “novidades” no período recente brasileiro, as mudanças provocadas pelo PAA são demarcadoras de mudanças expressivas na trajetória dos mesmos. A agricultura familiar, o consumo social e a segurança alimentar e nutricional passam a serem elementos abarcados e constitutivos de parte deles, notadamente no PAA e, a partir de 2009, no PNAE. Por trás destas mudanças há muitas alterações no meio rural brasileiro, na participação do rural no desenvolvimento do país, na compreensão sobre o papel do Estado, nas relações entre Estado e sociedade civil, nos “repertórios de ação coletiva” (Tilly, 1993) dos movimentos sociais, na interpretação dos estudos rurais, etc., impossíveis de serem sumarizadas neste trabalho.<sup>4</sup> Contudo, são notáveis as modificações na compreensão sobre o desenvolvimento rural, sobre quais atores são protagonistas neste processo, e sobre distintos modelos de se fazer agricultura.

## Dez anos de PAA: trajetória, desafios e contribuições para o desenvolvimento rural

De acordo com a Figura 1, a seguir, os recursos aplicados no PAA, de um modo geral, têm sido crescentes, exceto nos anos de 2007 e 2011, quando

---

<sup>4</sup> Neste sentido, ver Grisa (2012), Costa (2010), Triches (2010), Menezes (2010), Muller (2007), Delgado, Conceição e Oliveira (2005), Schmitt (2005) e também o primeiro capítulo deste livro.

houve um pequeno decréscimo em relação aos anos anteriores. Em 2003 o PAA aplicou um montante de cerca de R\$ 145 milhões de reais e em 2012 este montante alcançou o valor de R\$ 838 milhões de reais. Cabe destacar que dados preliminares do PAADATA para 2013 indicam uma queda brusca nos recursos aplicados, sendo o total correspondente a R\$ 442.703.401,85, o equivalente a cerca de 52% comparado ao ano anterior. Relatório de execução 2013 da Conab também aponta dados similares (Brasil, Conab, s.d.). Em 2013, a Companhia executou apenas 38% dos recursos em relação a 2012, totalizando R\$ 224.517.124,45. Como afirma o relatório, “A baixa execução pode ser atribuída a fatores diversos, a exemplo da seca ocorrida no nordeste, envolvimento das Superintendências Regionais (deslocamento de funcionários que trabalham com PAA) no programa Venda em Balcão, redução da demanda de Compra Direta, cancelamento da Formação de Estoque com liquidação física, remodelação dos [ou criação de novos] normativos e outros fatores que somados culminaram neste desfecho” (Brasil, Conab, s.d., p. 4). Todavia, também deve ser acrescentado nesta redução o efeito de certa “apreensão judicial” recente que recaiu sobre o Programa e aos atores envolvidos em sua execução, seja em âmbito nacional, seja nos espaços locais (Triches e Grisa, 2014).

Embora os dados sinalizam para o crescimento dos recursos orçamentários, é importante destacar que este crescimento tem ocorrido em um ritmo lento diante das demandas dos movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar e das organizações vinculadas à segurança alimentar e nutricional, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). Nas pautas de reivindicações 2007/2008 da Federação dos Trabalhadores e das Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Fetraf) e da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) já se observava a demanda pela destinação de R\$ 1 bilhão de reais para a categoria social (Fetraf, 2007; Contag, 2007). No documento final da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2007) demandava-se a destinação de não menos de 10% do orçamento destinado ao PRONAF para o PAA (Brasil, Consea, 2007). Considerando estas demandas e que o PAA tornou-se uma referência para agricultores familiares, movimentos sociais e governos de outros países, sendo “replicado” em outros contextos sociais, chama a atenção que se trata de um programa relativamente modesto em termos de recursos aplicados e de expansão dos mesmos. Como comenta Mielitz (2014, p. 67), “ainda é um valor absoluto muito baixo comparativamente às dimensões do orçamento brasileiro, do problema em si e ao potencial do Programa”.



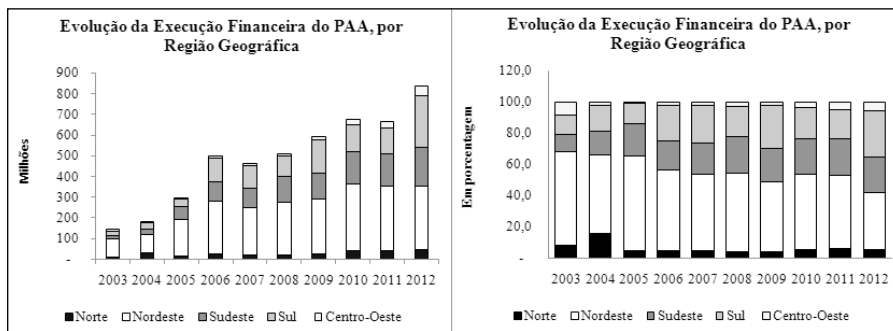


Figura 1 – Evolução (absoluta e relativa) da execução financeira do PAA entre as regiões brasileiras, no período de 2003 a 2012

Fonte: Dados do MDS (2013).

Ao analisarmos a distribuição dos recursos do PAA entre as regiões brasileiras no período 2003 a 2012 (Figura 1), observamos a prevalência da região nordeste. 47% dos recursos do PAA neste período foram aplicados nesta região. A existência da modalidade PAA Leite direcionada especificadamente para este contexto e para o norte do estado de Minas Gerais e “os princípios criadores do Programa” (Mielitz, 2014, p. 66) visando os locais com incidência de insegurança alimentar e pobreza rural explicam esta concentração dos recursos. Em segundo lugar, destaca-se a região sul (22%), seguida pelo sudeste (21%). As regiões norte e centro-oeste participam com pequenos percentuais, sendo eles 6% e 4%, respectivamente. Chama a atenção, no entanto que em 2012 a região nordeste reduziu sua participação. Em 2005 esta região recebeu cerca de 60% dos recursos totais do PAA (percentual mais elevado) e em 2012 este percentual situava-se em 36,72% (o percentual mais baixo de participação nos dez anos de existência do Programa). Estes dados nos chamam a atenção sabendo que, com o Plano Brasil Sem Miséria (BSM) lançado em 2011, havia expectativas de incremento de participação no PAA da população em condições de pobreza e insegurança alimentar, mais concentrada no nordeste e no norte do país. A seca ocorrida em 2012 e 2013 no nordeste pode ter contribuído para esta redução de participação.

Conforme a Figura 2, o número de agricultores fornecedores ao PAA apresentou um importante crescimento no período de 2005 a 2006 (216%), reduzindo um pouco em 2007, para em seguida retomar a trajetória de crescimento, ainda que em ritmo diminuto. Em termos absolutos, o número de agricultores familiares fornecedores passou de cerca de 150 mil em 2006 para pouco mais de 185 mil em 2012. Dados preliminares do PAADATA

apontam que apenas 96.533 agricultores familiares fornecedores participaram do Programa em 2013. Do mesmo modo, o Relatório de execução 2013 da Conab sinaliza para o atendimento de 41.412 unidades familiares na condição de fornecedoras (Brasil, Conab, s.d.).<sup>5</sup>

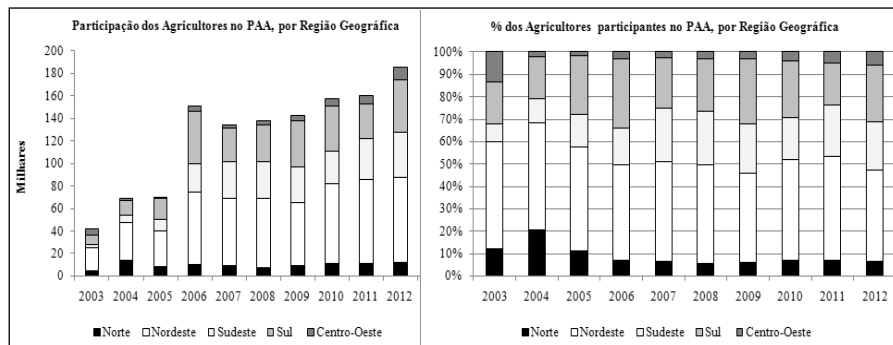


Figura 2 – Evolução (absoluta e relativa) da participação dos agricultores familiares fornecedores no PAA entre as regiões brasileiras, no período de 2003 a 2012.  
Fonte: Dados do MDS (2013),

Os dados acima indicam que se trata de um número relativamente baixo proporcionalmente ao total de estabelecimentos rurais familiares no Brasil, alcançando apenas cerca de 4,2% dos agricultores familiares (Mielitz, 2014). Diversos estudos realizados ao longo dos 10 anos do Programa ressaltam que o Programa pode contemplar, indiretamente, um público maior de agricultores, seja pela possível elevação dos preços dos produtos para os demais agricultores do local/regional, seja pela promoção/criação de outros mercados e canais de comercialização (a exemplo da demanda pelos mesmos produtos nas feiras livres), ou ainda pela valorização comercial de produtos que não eram “apreciados” ou demandados nos circuitos “tradicionais” de comercialização (Delgado, 2013; Pandolfo, 2008; Delgado, Conceição e Oliveira, 2005). No entanto, chama a atenção que, diante da expressividade internacional do Programa e das demandas das organizações sociais rurais, os números de agricultores fornecedores e recursos aplicados sejam relativamente baixos.

<sup>5</sup> Na Figura 2 também é possível observar que a região nordeste sempre apresentou participação predominante em termos de agricultores fornecedores ao longo dos 10 anos. Em 2012, 40,5% dos agricultores familiares que acessaram o Programa eram desta região. Em segundo lugar observa-se a participação da região sul (com excessão dos anos 2007, 2008 e 2011, quando o sudeste se destacou).

Alguns elementos podem ser destacados neste sentido. Um deles refere-se à complexidade envolvida na execução do Programa, principalmente nas modalidades com doação simultânea, que exigem a articulação de um amplo conjunto de atores no âmbito nacional e local. Ministérios, governos estaduais, prefeituras, organizações não governamentais, movimentos sociais, organizações de assistência técnica e extensão e outros mediadores sociais são atores importantes na governança do Programa. Ao analisar diferentes arranjos institucionais envolvidos na execução do PAA, Muller, Fialho e Schneider (2007) afirmam que o envolvimento e a articulação destas várias organizações poderiam contribuir para a aquisição de habilidades e conhecimento no conjunto da “rede envolvida”, para a canalização dos investimentos públicos para as áreas prioritárias, para a minimização de “distorções” e para a cogestão das políticas públicas. No entanto, os desafios de articulação política e de logística deste amplo conjunto de atores e organizações complexificam a execução do Programa.

Embora os esforços realizados, a interssetorialidade em âmbito nacional permanece um desafio político e institucional importante; nem sempre o poder público municipal/estadual é parceiro na execução do Programa; não raro as organizações da agricultura familiar não estão constituídas ou encontram-se em uma fase inicial de estruturação (com pouca experiência em gestão administrativa e capital físico); geralmente as entidades socioassistenciais também apresentam limitações de recursos humanos e estruturais (sendo sua participação comumente restrita a contribuições na governança geral do Programa e não na proposição de projetos); e nem sempre há organizações sociais mediadoras que tomam a iniciativa ou potencializam a articulação política e a governança necessária para a execução do Programa.

Estes elementos citados não implicam que contextos com estas características não possam participar do Programa, todavia trata-se de uma construção social e política que demanda tempo e apoio, e que não necessariamente é linear. Para tanto, torna-se necessário a atuação permanente do Estado e das organizações e movimentos sociais na publicização de informações, capacitações para o gerenciamento dos projetos, apoio da assistência técnica e extensão rural pública, e subsídios em infraestruturas e para governança e a gestão social dos projetos. Também é importante a articulação das políticas públicas e o fortalecimento de ações interssetoriais entre Ministérios e demais órgãos da administração pública, incluindo ações articuladas, por exemplo, com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e Instituto Chico Mendes de Conservação (ICMBio). Como será apontado a seguir, o PAA apresenta a característica

de dialogar com a diversidade da agricultura familiar e a participação destas organizações poderia potencializar o atendimento de suas especificidades.

Outro elemento importante refere-se à descontinuidade dos projetos. Este fato afeta todos envolvidos na governança do Programa. Para os agricultores significa a necessidade de buscar novos mercados temporários, o retorno a mercados “tradicionais” como aqueles mediados pelos intermediários e, em muitos casos, a perda da produção. Para as organizações da agricultura familiar, além de limitações de ordem administrativa e financeira, estas descontinuidades afetam a legitimidade das mesmas, o capital social, e o poder de mobilização e articulação de seus associados/cooperativados. Implicações de ordem política e legitimidade social também recaem sobre as organizações mediadoras que “precisam explicar” as interrupções e as descontinuidades do Programa. Para as entidades socioassistenciais e para as pessoas/famílias em situação de insegurança alimentar significa um incremento da fragilidade social e a potencialização (quando possível) de outras ações e políticas públicas, como a arrecadação de alimentos e doações na comunidade e a busca pelo Programa Bolsa Família. Em seu conjunto estas descontinuidades afetam o capital social e a mobilização política em jogo.

Visando minimizar estas descontinuidades, os termos de adesão realizados por municípios e governos estaduais preveem a execução por cinco anos, podendo ser renovados por período similar. Todavia o formato institucional dos Termos de Adesão tem incitado algumas inquietações para as organizações da agricultura familiar, notadamente no que concerne à ausência explícita do papel a elas atribuído e à promoção do associativismo.

Outro fator frequentemente citado pelas organizações sociais refere-se à crescente “burocratização” do Programa (ANA, 2014; Contag, 2014). Segundo estas organizações, o crescente número de regras tem dificultado a execução do mesmo e uma certa “aprensão jurídica” sobre as organizações sociais coloca desafios para a permanência no Programa. Estudos e avaliações indicam que o PAA se aproxima maioritariamente de suas finalidades quando gestores públicos, mediadores sociais e beneficiários conformam uma “coalizão de interesses” (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999) em torno da agricultura familiar, compreendem as especificidades da categoria social, engajam-se na execução do programa e aproximam as regras às demandas locais (ANA, 2014; Triches e Grisa, 2014; Muller, Fialho e Schneider, 2007; Mattei, 2007). Contudo, em virtude destas aproximações, em alguns destes contextos a execução do Programa tem sido colocada em suspeita, em causa, ou interrompida (ANA, 2014; Triches e Grisa, 2014).

Também contribuem para o “tamanho” do PAA algumas dificuldades de a agricultura familiar se ajustar às normas sanitárias e à classificação de

produtos de origem vegetal. Muitas organizações da agricultura familiar constituíram-se e iniciaram suas atividades de processamento e agroindustrialização estimuladas pelo Programa, no entanto, em decorrência deste processo de estruturação inicial e das dificuldades em atender aos padrões da vigilância sanitária (construídos a partir de normas gerais da indústria alimentar e não das especificidades da categoria social), estas organizações encontram limitações para se inserir e permanecer no PAA. Neste sentido, é preciso construir mecanismos e instrumentos que, prezando pela segurança sanitária e alimentar, sejam flexíveis às particularidades da agricultura familiar, ao processamento artesanal frequentemente observado no Programa, e às formas de comercialização pautadas pelos circuitos curtos.

Em que pesem estes elementos, também devem ser mencionadas as contribuições que o PAA oferece ao desenvolvimento rural (algumas já apontadas na seção anterior). Neste sentido, um primeiro aspecto a ser destacado refere-se ao esforço de dialogar com a diversidade econômica e social da agricultura familiar. Em sua estrutura, o Programa comporta desde agricultores familiares mais estruturados economicamente, que acionam o mercado institucional em complementação com outros mercados, até os agricultores familiares em situação de maior vulnerabilidade social, cuja participação no Programa pode significar a relação predominante com os mercados ou mesmo a retomada de inserção produtiva comercial (Brasil, MDS, 2014; Grando e Ferreira, 2013).

Há um esforço importante de incorporar na política pública segmentos sociais que se encontram em maior vulnerabilidade e fragilidade social, para os quais o PAA pode significar um instrumento para a inclusão produtiva e para a promoção da própria segurança alimentar e nutricional, por meio do incremento da produção e do consumo de alimentos diversificados produzidos no próprio estabelecimento. É salutar este movimento que o Programa incita de manutenção ou de retorno do relacionamento com a terra, de estratégias de reprodução social pautadas por modelos de agricultura geralmente diversificados e promotores de “autonomia”, e de inclusão produtiva de segmentos em situação de vulnerabilidade social.

Vários relatos e estudos destacam a atuação do Programa com agricultores familiares em situação de maior vulnerabilidade social e as oportunidades abertas com a criação de mercados para produtos excedentes ao consumo familiar; outros apontam que alguns grupos sociais que produziam pouco passaram a incrementar a sua produção com fins comerciais e para o autoconsumo; também há relatos de melhorias na infraestrutura familiar e coletiva; e algumas pesquisas também apontam que o PAA possibilitou a permanência no trabalho na agricultura em contraposição à busca por trabalho em outros setores, sendo

estes muitas vezes sazonais e distantes da residência das unidades familiares (Molina *et al.*, 2014; Siliprandi e Cintrão, 2014; Brasil, MDS, 2014; Nehring e McKay, 2013; Delgado, 2013; Medeiros *et al.*, 2011; Delgado, Conceição e Oliveira, 2005). Ainda que com importantes limitações estruturais, segmentos mais vulneráveis da agricultura familiar aproveitaram as oportunidades de produção e de comercialização proporcionadas pelo PAA e fortaleceram a sua reprodução social.

No entanto, considerando que a agricultura familiar sempre teve dificuldades de participar dos demais mercados institucionais observados na história agrícola brasileira, é importante que o Programa continue também com sua ênfase no fortalecimento e na estruturação econômica das organizações da agricultura familiar e no apoio à comercialização agrícola. As modalidades Compra Direta e Formação de Estoques, por exemplo, contribuíram para a estruturação de muitas organizações da agricultura familiar e desempenham um papel importante de política agrícola para elas, o que anteriormente com a PGPM e as licitações da alimentação escolar (por exemplo) não era recorrente.

O PAA também engendrou diversos processos microssociais que contribuíram para dar visibilidade e valorizar o trabalho e os modos de vida de quebradeiras de coco babaçu, extrativistas, quilombolas, catadoras de mangaba, pescadores artesanais, indígenas, assentados da reforma agrária, etc. Delgado (2013, p. 7) destaca como “um resultado originalmente não planejado” do Programa “o resgate das iniciativas regionais significativas, portadoras de afirmação da identidade, autonomia e autoestima de comunidades e culturas campesinas, marginalizadas pela economia convencional e pela política agrícola tradicional. Experiências concretas com comunidades quilombolas no sul e nordeste, com produtores agroecológicos em todo o Brasil, com produtores de sementes “crioulas” na Paraíba e com comunidades ribeirinhas na Amazônia, são evidências captadas, dos resultados não planejados de resgate da autoestima dessas comunidades, induzidos pelo PAA.”

Também cabem ser destacadas as preocupações relativas ao fortalecimento e à visibilidade da participação das mulheres, tendo em vista as características produtivas do PAA associadas notadamente às formas de trabalho e aos produtos produzidos pelas mulheres (holericulas, panificados, agroindustrializados, etc.), principalmente nas modalidades de compra com doação simultânea (Siliprandi e Cintrão, 2014). Importantes mudanças normativas foram realizadas no período recente para tirar do “anonimato” o trabalho das mulheres, a exemplo da exigência de percentuais mínimos de participação nos projetos e da destinação de parte do orçamento especificadamente para organizações de mulheres (Brasil, Grupo Gestor do PAA, 2011). Ainda que precisem ser

investigadas as mudanças que estes normativos provocam no cotidiano, no espaço doméstico e no empoderamento das mulheres, a não existência destes pode contribuir para inviabilizar o trabalho e a atuação das mulheres.

Ainda sobre as contribuições do PAA ao desenvolvimento rural, é importante destacar que algumas modalidades, notadamente aquelas operadas pela Conab, priorizam a participação dos agricultores familiares via suas organizações sociais (cooperativas e associações), visando “fortalecê-los como atores políticos em exercício da cidadania” (Porto *et al.*, 2014, p. 47). Há aqui a priorização de uma ruralidade organizada, potencializando-a para o acesso a outras políticas públicas ou demais ações coletivas. Ademais, o PAA incita aprendizados na gestão de seus procedimentos técnicos, administrativos e financeiros, e na relação das organizações com os mercados, contribuindo para o acesso e à arquitetura de novos canais de comercialização (Medeiros *et al.*, 2011).

É fato que a organização social não está presente em todos os contextos sociais, ganhando relevância, portanto, a atuação de modalidades que aceitam participação individualizada (como a Compra com Doação Simultânea executada via prefeituras e governos estaduais, por meio dos Termos de Adesão com o MDS). Neste sentido, é importante que haja certa concertação entre os diferentes executores do Programa para potencializar as diferentes configurações de execução do Programa nos contextos locais, minimizando possíveis “conflitos” em torno da mesma base social.<sup>6</sup> Diante das distintas configurações políticas e institucionais que o PAA se manifesta nos espaços locais, também é relevante que hajam estímulos e apoios similares para os atores locais independente da unidade executora. Ademais, não pode ser desconsiderada a ocorrência recente de alguns processos de “judicialização” das organizações sociais, o que pode refletir na minimização da perspectiva organizativa intrínseca ao Programa, como diversas organizações e movimentos sociais já manifestaram (ANA, 2014; Jornada de Agroecologia, 2014).<sup>7</sup>

Como já mencionado na seção anterior, o PAA tem importantes contribuições também para a promoção de uma matriz produtiva mais sustentável,

---

<sup>6</sup> Normativos recentes estabeleceram que, na modalidade Compra com Doação Simultânea, os agricultores familiares devem optar por uma das unidades executoras (Conab ou Estado ou município) (Brasil, Presidência da República, 2014). A partir deste normativo, a mesma unidade familiar não poderá participar, ao mesmo tempo, da Compra com Doação Simultânea executada via Conab e execução via prefeitura ou governo estadual (Termo de Adesão). Cada unidade familiar poderá estar vinculada a uma única unidade executora.

<sup>7</sup> Vide também a “Carta Aberta ao Governo e à Sociedade Brasileira sobre o Programa de Aquisição de Alimentos e a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab)”, assinada por 39 organizações e movimentos sociais e divulgada em outubro de 2013.

pautada na diversificação produtiva, no fortalecimento da produção e do consumo local, na valorização das sementes tradicionais, e na produção agroecológica (Costa, 2010; Ghizelini, 2010). Segundo dados de Mielitz (2014), são mais de 400 produtos distintos adquiridos pelo PAA, explicitando a diversidade produtiva e alimentar abarcada. Também têm sido crescentes os recursos aplicados na aquisição de produtos da sociobiodiversidade e de sementes crioulas (Porto *et al.*, 2014). Notadamente em relação a estas últimas, cabe afirmar que a inclusão e o reconhecimento das sementes crioulas como instrumento de uso e resgate da agrobiodiversidade foram mecanismos importantes em prol da agroecologia ao longo da trajetória do PAA.

Todavia, em alguns destes aspectos, há desafios importantes, como o reconhecimento da produção orgânica ou agroecológica. De acordo com Galindo, Sambuichi e Oliveira (2014), a participação das compras de produtos orgânicos em relação ao total de compras do PAA, nas modalidades operadas pela Conab no período de 2007 a 2012, foi pequena, oscilando entre 1% e 3%, ainda que os montantes investidos nestes produtos sejam crescentes. Desconhecimento do sobre-preço e dos mecanismos de avaliação da conformidade orgânica são alguns dos elementos que explicam o percentual baixo de aquisições de alimentos orgânicos.<sup>8</sup>

## Considerações finais

Este artigo procurou resgatar a trajetória dos mercados institucionais no Brasil e as inovações ocorridas a partir da criação do PAA. Como visto, a valorização da agricultura familiar, da diversidade alimentar, da produção local e preocupações relativa às formas de produção e de consumo, e à segurança alimentar e nutricional passam a ser novos elementos nos mercados apoiados e estruturados pelo Estado. Esta não é uma mudança trivial. São novos atores, ideias, valores, cores, sabores, e projetos políticos para o rural que entram em cena. Embora a importância econômica e social das práticas anteriores citadas (aquisições de café, aquisições do governo federal – PGPM e licitações públicas para a alimentação escolar), estas, em grande medida, se reportavam a outras “interpretações” sobre o rural, pautadas na valorização econômica de certos setores, na promoção da modernização da agricultura e no suporte de preços e de mercados para determinados produtos e produtores.

---

<sup>8</sup> Também pode contribuir para o baixo percentual referido acima o fato de que algumas organizações que estão cumprindo com as regras de conformidade da produção orgânica e agroecológica podem acionar outros mercados, alguns destes mais expressivos em termos de demanda e de preços aferidos.



O artigo também procurou abordar a trajetória de 10 anos do PAA, suas contribuições e seus desafios para o desenvolvimento rural. Observaram-se esforços do Programa em dialogar com a diversidade social e econômica da agricultura familiar, com suas estratégias individuais e de organização social, e com a promoção de uma matriz produtiva pautada pela agroecologia e pelo desenvolvimento sustentável. Também foram apontados fatores que dificultam e limitam a execução do Programa, os quais minimizam a magnitude do mesmo em termos de agricultores beneficiários e recursos aplicados. Estes fatores contribuíram para que a execução do PAA no período recente ficasse aquém das demandas dos movimentos sociais rurais e da sociedade civil organizada e, igualmente, da projeção política internacional adquirida pelo Programa.

Corroborando as várias pesquisas e estudos que já foram realizadas sobre o PAA, a análise realizada neste texto deixa evidente as inovações e as contribuições do PAA para o desenvolvimento rural brasileiro. Nacional e internacionalmente, com grande recorrência, há manifestações sobre as inovações aportadas pelo Programa para as políticas para a agricultura familiar. O desafio no período recente consiste em possibilitar que o PAA se manifeste nas diversas realidades locais na mesma proporção da sua importância para o desenvolvimento rural, das reivindicações da sociedade civil, e de sua reputação política nacional e internacional. O Programa pode assumir um papel estruturante para a agricultura familiar e para a segurança alimentar e nutricional no país, para tanto é preciso fornecer condições orçamentárias e normativas.

## Referências

ALMEIDA, A. M. *A Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM e a atuação da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB no período após abertura comercial: mudança institucional e novos instrumentos*. Tese (Doutorado em Economia Aplicada). Programa de Pós-Graduação em Economia Aplicada, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2014.

ANJOS, F. S.; BELIK, W.; CALDAS, N. V. La caficultura en Brasil. Evolución, situación actual y nuevos retos cara al futuro. *Mundo Agrário*, v. 12, n. 23, p. 201.

ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA. *Carta política do III Ena*. Juazeiro: ANA, 2014.

BELIK, W.; DOMENE, S. M. A. Experiências de programas combinados de alimentação escolar e desenvolvimento local em São Paulo-Brasil. *Agroalimentaria*, v. 18, n. 34, p. 57-72, 2012.

BRASIL. Companhia Nacional de Abastecimento. *Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: resultados das ações da CONAB em 2013*. Brasília: CONAB, s.d.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar Enutricional. *III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Relatório Final 2007. Fortaleza, 2007.

\_\_\_\_\_. *Resolução n. 44, de 16 de agosto de 2011*. Fomenta o acesso de mulheres ao Programa de Aquisição de Alimentos. Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. Grupo Gestor do PAA. *Resolução n. 59, de 10 de julho de 2013*. Estabelece as normas que regem a modalidade Compra com Doação Simultânea, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos, e dá outras providências. 2013a.

\_\_\_\_\_. *Resolução n. 61, de 23 de outubro de 2013*. Estabelece as normas que regem o Programa de Aquisição de Alimentos, modalidade Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite – PAA-Leite. Brasília, 2013b.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 8.026, de 6 de junho de 2013*. Altera os decretos n. 7.775, de 4 de julho de 2012, que regulamenta o Programa de Aquisição de Alimentos; n. 5.996, de 20 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a criação do Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar; n. 7.644, de 16 de dezembro de 2011, que regulamenta o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; e dá outras providências. Brasília, 2013c.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília: MDS, 2014a.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. *Decreto n. 8.293, de 12 de agosto de 2014*. Altera o decreto n. 7.775, de 4 de julho de 2012, que dispõe sobre o Programa de Aquisição de Alimentos. Brasília, 2014b.

CERQUEIRA, E. B.; GOMES, J. M. A. Extrativismo, conservação ambiental e política de preços mínimos para sociobiodiversidade. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS, 6., 18 a 21 de setembro de 2012, Belém. *Anais...* Belém: [s.n.], 2012.

COELHO, C. N. 70 anos de política agrícola no Brasil (1931-2001). *Revista de Política Agrícola*, ano x, n. 3, p. 3-58, 2001.

CONCEIÇÃO, J. C. P. R. Política de comercialização agrícola no Brasil. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. *Políticas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

\_\_\_\_\_. *Política de preços mínimos e a questão do abastecimento alimentar*. Brasília: Ipea, 2005. (Texto para Discussão, n. 993).

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA (CONTAG). 20º *Grito da Terra Brasil: pauta de reivindicações*. Brasília: CONTAG/FETAGs/STTR, 2014.

\_\_\_\_\_. *Grito da Terra Brasil 2007: Pauta de Reivindicações*. Brasília: CONTAG/FETAGs/STTR, 2007.

COSTA, I. B. “Nesta terra, em se plantando tudo dá?” Política de soberania e segurança alimentar e nutricional no meio rural paranaense, o caso do PAA. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional). Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.

DELGADO, G. C. *Relatório de avaliação do PAA – III Síntese*. Brasília, 2013.

- DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. Políticas de preços agrícolas e estoques de alimentos: origens, situação atual e perspectivas. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n. 108, jan.-jun. 2005, p. 25-32.
- DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R.; OLIVEIRA, J. J. *Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)*. Brasília: IPEA, 2005. (Texto para Discussão, n. 1145).
- FAO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO. *Smallholder integration in changing food markets*. [s.l.]: FAO, 2013.
- FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS NA AGRICULTURA FAMILIAR (FETRAF). *Pauta de reivindicações da III Jornada Nacional de Luta da Agricultura Familiar*. Brasília: FETRAF-Brasil, 2007.
- FURTADO, C. *Formação Econômica do Brasil*. 24.ed. São Paulo: Editora Nacional, 1991.
- GALINDO, E. P.; SAMBUICHI, R. H. R.; OLIVEIRA, M. A. C. Compras de produtos agroecológicos e orgânicos da agricultura familiar pelo Programa de Aquisição de Alimentos. BRASIL, MDS. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília: MDS, 2014, p. 184-207.
- GRANDO, M. Z.; FERREIRA, G. S. *O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e sua relação com o Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: [s.n.], 2013. (Textos para Discussão FEE, n. 113).
- GRISA, C. *Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.
- \_\_\_\_\_. As redes e as instituições do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 6, n. 2, p. 97-129, 2010.
- GHIZELINI, A. A. M. *Atores sociais, agricultura familiar camponesa e o espaço local: uma análise a partir do Programa de Aquisição de Alimentos*. Tese (Doutorado em Sociologia). Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.
- JORNADA DE AGROECOLOGIA. *Carta da 13ª Jornada de Agroecologia*. Maringá: [s.n.], 2014.
- MACIEL, L. R. *MIA de Alimentos: potencialidades e limites para a agricultura familiar*. Dissertação (Mestrado em Agronegócio). Programa de Pós-Graduação em Agronegócio, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.
- MALUF, R. S. Alimentação, escola e agricultura familiar. *Boletim do OPPA*, n. 26, maio 2009.
- \_\_\_\_\_. Políticas agrícolas e de desenvolvimento rural e a segurança alimentar. In: LEITE, Sergio. *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 2001, p. 145-168.
- \_\_\_\_\_. Ações públicas locais de Apoio à Produção de Alimentos e à Segurança Alimentar. *Polis papers*, São Paulo, 4, 1999.

MATTEI, L. Políticas públicas de combate à fome: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar no Estado de Santa Catarina. *Sociedade e desenvolvimento rural*, v. 1, n. 1, 2007.

MEDEIROS, L. *et al.* *O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em assentamentos de reforma agrária: implantação, impactos e perspectivas*. Rio de Janeiro, 2011. (Relatório de pesquisa).

MENEZES, F. Participação social no Fome Zero: a experiência do CONSEA. In: GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. *Fome Zero: a experiência brasileira*. Brasília: MDA, 2010, p.247-264.

MIELITZ, C. Dez anos de PAA e a constituição de uma estratégia nacional de segurança alimentar. In: BRASIL. MDS. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília: MDS, 2014, p. 58-73.

MOLINA, W. S. L. Práticas e mecanismos de inovação na construção de mercados para a agricultura familiar. In: SCHNEIDER, S. *et al.* *Sementes e brotos da transição: inovação, poder e desenvolvimento em áreas rurais do Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2014, p. 193-214.

MOREIRA, C. *et al.* O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar e o Fome Zero. In: ARANHA, A. V. *Fome Zero: uma história brasileira*. v. II. Brasília: MDS, 2010, p. 206-218.

MÜLLER, A. L. *A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

MÜLLER, A. L.; FIALHO, M. A. V.; SCHNEIDER, S. A inovação institucional e a atuação dos atores locais na implementação do Programa de Aquisição de Alimentos no Rio Grande do Sul. *Sociedade e desenvolvimento rural*, v. 1, n. 1, 2007.

NEHRING, R.; MCKAY, B. Ampliando iniciativas de desenvolvimento local: o Programa de Aquisição de Alimentos do Brasil. *Working paper*, n. 106, 2013.

NEE, V.; INGRAM, P. Embeddedness and beyond: institutions, exchange and social structure. In: BRINTON, M. C.; NEE, V. *The new institutionalism in sociology*. New York: Russel Sage Foundation, 1998.

NIEDERLE, P. A. *Compromissos para a qualidade: projetos de indicação geográfica para vinhos no Brasil e na França*. Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

PANDOLFO, M. C. O programa de aquisição de alimentos como instrumento revitalizador dos mercados regionais. *Agriculturas*, v. 5, n. 2, p. 14-17, jun. 2008.

PLOEG, J. D. V. D. *Camponeses e impérios alimentares: luta por autonomia e sustentabilidade na era da globalização*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

PORTO, S. I. *et al.* Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): dez anos de uma política pública múltipla e inovadora. In: BRASIL. MDS. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília: MDS, 2014, p. 34-57.

- SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. The advocacy coalition framework: an assessment. In: SABATIER, P. A. *Theories of the policy process*. Westview Press, 1999, p. 117-166.
- SANCHEZ, A.; VELOSO, N.; RAMÍREZ, A. Agricultura familiar y compras públicas: Innovaciones en la agenda de la seguridad alimentaria y nutricional. In: SALCEDO, S.; GUZMÁN, L. *Agricultura familiar en América Latina y el Caribe: recomendaciones de política*. [s.l.]: FAO, 2014, p. 349-369.
- SCHMITT, C. J. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. *Revista de Política Agrícola*, ano XIV, n. 2, p. 78-88, 2005.
- SILIPRANDI, E.; CINTRÃO, R. As mulheres rurais e a diversidade de produtos no Programa de Aquisição de Alimentos. In: BRASIL. MDS. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília: MDS, 2014, p. 114-151.
- SPINELLI, M. A. S.; CANESQUI, A. M. 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.
- TILLY, C. Social movement as historically specific clusters of political performances. *Berkeley Journal of Sociology*, n. 38, p. 1-30, 1993.
- TOLEDO, F. S. Taubaté como palco, o Vale do Paraíba como cenário. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 4, n. 3, p. 118-137, 2008.
- TRICHES, R. M. *Reconectando a produção ao consumo: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.
- TRICHES, R. M.; GRISA, C. Entre mudanças e conservadorismos: uma análise dos Programas de Aquisição de Alimentos (PAA e PNAE) a partir da retórica da intransigência. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 52., 2014, Goiânia. *Anais...* Goiânia: Sober, 2014.

# Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural

**Rozane Marcia Triches**

## Introdução

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) brasileiro já completa sessenta anos de existência. Pode ser considerado um marco nas políticas públicas alimentares pela sua longa e ininterrupta história, pela abrangência do público atendido, pelos progressos e aperfeiçoamentos e, principalmente, pelas interfaces e pela intersectorialidade de seus objetivos. Neste capítulo pretende-se resgatar um pouco deste histórico com o intuito de demonstrar os avanços deste Programa e suas potencialidades em relação ao desenvolvimento rural.

Defende-se que este Programa vinha sendo até então subutilizado e desvalorizado, desconsiderando seus potenciais. Fato que se exprime no título da obra de Morgan e Sonnino (2008) – *School Food Revolution*, os quais frisam a descoberta das compras públicas de alimentos como impulsionadores do desenvolvimento sustentável. Dentre seus potenciais, o mais escondido e subjacente devia-se à possibilidade de viabilizar um novo mercado definido por

instituições<sup>1</sup> diferenciadas das convencionais.<sup>2</sup> Assim sendo, a aquisição de produtos para a alimentação escolar seguia a lógica dos mercados autorregulados das cadeias longas de abastecimento, mas até então pouco se questionava quais produtos alimentícios eram adquiridos e de quem, ou quem se beneficiava com essa aquisição. Por outro lado, também se dava pouca importância à qualidade destes gêneros e os efeitos do seu consumo na saúde pública.

Podemos analisar melhor a contestação deste mercado e suas institucionalidades, ao contextualizar o momento histórico que o país vem passando. Diversas transições (sociais, econômicas, demográficas, epidemiológicas, nutricionais) ocorridas nas últimas quatro décadas mudaram substancialmente suas características, ocasionando uma dupla carga de desafios. Por um lado, os relativos à pobreza rural e urbana e, portanto à fome e à insegurança alimentar, que nos remetem para os problemas típicos de países em desenvolvimento. Por outro lado, os relacionados ao excesso e má alimentação, à aculturação e predomínio de doenças como a obesidade e correlatas, cenário semelhante ao que ocorre nos países desenvolvidos.

Dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2008-2009 dão conta que 50,1% dos homens e 48,0% das mulheres brasileiras estão com sobrepeso, problema este que já atinge um terço das crianças de 5 a 9 anos de idade. Segundo a mesma pesquisa, a ingestão diária de frutas, legumes e verduras está abaixo dos níveis recomendados pelo Ministério da Saúde (400g) para mais de 90% da população. Entre as prevalências de inadequação de consumo destacam-se o excesso de gorduras saturadas e açúcar e escassez de fibras. A faixa etária mais afetada por estas inadequações é a adolescência, entretanto, todos os grupos etários apresentaram elevada ingestão de sódio e baixa ingestão de cálcio.

Somado a isso, na esfera da produção, fortaleceu-se nas últimas décadas um modelo produtivo que dissemina práticas e disponibiliza tipos de alimentos que estão intimamente ligados a esse quadro de saúde. Modelo esse pautado na agricultura intensiva, mecanizada, com elevada utilização de produtos químicos, crescente processamento dos alimentos, cadeias longas de abastecimento, padronização de hábitos alimentares e com uma grande interferência do comércio internacional no provimento alimentar doméstico. Suas influências não só diriam respeito às questões alimentares e nutricionais,

---

<sup>1</sup> Como instituições, utiliza-se aqui o conceito de Douglas North (1990), no que tange às leis e regramentos impostas por um governo ou agente com poder de coerção e às normas ou códigos de condutas formadas no seio da própria sociedade.

<sup>2</sup> As aquisições públicas para o Programa de Alimentação Escolar seguiam as normativas da Lei de Licitações e seu ideário de competitividade, menor preço e racionalidade burocrática.

mas também a consequências ambientais e sociais, como a marginalização de grande parte de produtores rurais, aumento da pobreza no campo e utilização insustentável dos recursos naturais.

Para fazer frente às tendências citadas, o Estado tem abordado modelos estruturantes pautados em políticas de segurança alimentar e nutricional sustentável (SAN). Essas políticas se constituem a partir de dois componentes básicos: o componente alimentar, relacionado à produção, disponibilidade, comercialização e acesso ao alimento, e o componente nutricional, relacionado às práticas alimentares e à utilização biológica do alimento, e, portanto, ao estado de nutrição da população. Desses componentes passa-se a propôr um modelo agroalimentar mais sustentável, que aproxime a produção de pequenos agricultores familiares e o consumo de alimentos, contribuindo para uma reconexão da cadeia alimentar e uma relação mais estreita entre campo e cidade (Maluf, 2007).

Nessa perspectiva, os programas públicos de alimentos, como o Programa de Alimentação Escolar (PAE), surgem como potenciais instrumentos do Estado para revisarem as instituições que até então definiam estes mercados. Faz uso de seu poder, para redistribuir os bens (forma de interação social cunhada por Polanyi (1944) por redistribuição<sup>3</sup>) de acordo com valores e objetivos diferentes daqueles do intercâmbio. Assim busca-se reintegrar a cadeia de abastecimento alimentar, na tentativa de auxiliar no enfrentamento das problemáticas referentes ao consumo e à produção de alimentos, coadunando-se com o que a literatura tem definido como *Home Grown School Feeding* (HGSSF).<sup>4</sup> Propõe-se que os programas alimentares sejam instrumentos do Estado para favorecer a aquisição local de gêneros, preferencialmente de pequenos agricultores e, ao mesmo tempo, oferecer produtos de melhor qualidade nutricional, ambiental e cultural aos escolares, beneficiando a ambos. Para tanto, segundo Morgan e Sonnino (2008), os princípios das aquisições públicas deveriam ser pautados na melhor qualidade dos gêneros adquiridos no que tange aos benefícios à saúde, ao ambiente e à sociedade, no médio e longo

---

<sup>3</sup> Polanyi vai identificar três princípios gerais de funcionamento dos diversos sistemas ou três modelos possíveis de integração social e econômica: a reciprocidade, a redistribuição e o intercâmbio. Para Polanyi (1980), a reciprocidade supõe uma estrutura de grupos simetricamente ordenada, a redistribuição depende da existência de um centro de poder no seio do grupo social que recebe e redistribui os bens, e o intercâmbio fundamenta-se na existência de um sistema de mercado de concorrência, criador de preços. Os dois primeiros se distinguiriam do último por dependerem de códigos morais, por inserirem-se em um sistema de valores que se impõe às leis da oferta e da demanda (Sabourin, 2006).

<sup>4</sup> Termo que pode ser traduzido como aquisição de produtos do local, região, estado ou país para a alimentação escolar.



prazo (*best value*), e não apenas no menor preço (*value for money*). Segundo Lang e Heasman (2004), o Estado tem o dever de promover bens públicos que considerem as necessidades da população, o que envolveria o compromisso de oferecer alimentos saudáveis para o corpo e para o ambiente.

Dessa forma, este capítulo tem o intuito de analisar o caso do Programa de Alimentação Escolar brasileiro e estudar sua trajetória, peculiaridades, potencialidades, bem como limitações e dificuldades de implementação da lei n. 11.947/09, no seu artigo 14, em uma tentativa de observar como este mercado vem sendo construído a partir de novas institucionalidades. Para tanto, o capítulo está dividido em três sessões, iniciando com a explicitação da relação entre a alimentação escolar e o desenvolvimento sustentável. Na segunda parte, faz-se um breve histórico do programa brasileiro, no sentido de entender a construção de sua concepção enquanto HGSE. Posteriormente, debruça-se sobre as proposições das aquisições públicas brasileiras e sua revisão legal para tornar a retórica do HGSE em realidade.

## O Programa de Alimentação Escolar enquanto instrumento de desenvolvimento sustentável

O modelo de desenvolvimento perseguido nas últimas décadas baseado no crescimento econômico, na globalização e na artificialização da natureza tem provocado efeitos controversos à sociedade e ao ambiente. No centro destas discussões, os alimentos, sua produção, processamento, distribuição e consumo se tornam elementos-chave na determinação de modelos de desenvolvimento socioeconômico, regulados tanto pelo Estado, como pelo próprio mercado. Dentre as possíveis intervenções de regulação estatal estão os programas alimentares e de aquisição pública para abastecê-los. Destes, a alimentação escolar, que até pouco tempo preocupava-se apenas com a nutrição e a educação do público alvo, passa a ser uma oportunidade no incentivo de determinadas cadeias de abastecimento, influenciando os modelos de desenvolvimento.

Este novo olhar para os programas de alimentação escolar estão sendo nominados na literatura internacional de *Home Grown School Feeding* – HGSE<sup>5</sup> (Espejo *et al.*; Bundy *et al.*). Ou seja, a combinação do incentivo à produção agrícola local com a qualificação dos programas de alimentação escolar. A premissa básica por trás disso seria que, a baixa produtividade, o

---

<sup>5</sup> Termo discutido principalmente nas publicações do Programa Mundial de Alimentos e do Banco Mundial.

frágil desenvolvimento de mercados agrícolas locais e os restritos resultados nutricionais e educacionais são mutuamente reforçados e determinam insegurança alimentar (fome e má alimentação) e pobreza. O HGSF trabalharia como um ponto de sinergia entre os objetivos de desenvolvimento e de saúde pública por meio do PAE.

Dentro desta perspectiva, o Estado utilizaria as aquisições públicas para o desenvolvimento sustentável. Para Morgan e Sonnino (2008), o desenvolvimento sustentável deve ser entendido como um senso múltiplo que inclui as dimensões sociais, econômicas, ambientais e políticas. Seriam para eles, utilizando-se das palavras de Eckersley (2004), uma ampla interpretação, referindo-se a um projeto político de criar um “*Green State*”, definido em termos genéricos, por um Estado democrático em que os ideais regulatórios e os procedimentos são informados por uma democracia *ecológica*, mais que uma democracia *liberal*.

Nesse sentido, o Estado exerceria o poder de regular, arrecadar impostos e de decidir sobre os orçamentos de seus programas, deliberando a favor de determinadas atividades em relação a outras. Potencialmente, esse poder seria suficiente para, por meio de incentivos e sanções, mudar comportamentos do setor público, privado e do terceiro setor, bem como de indivíduos e famílias para favorecer determinados tipos de desenvolvimento. Dessa forma, os programas alimentares, como a alimentação escolar, exemplificariam como o dinheiro público poderia ser utilizado para promover justiça social, saúde, desenvolvimento econômico e metas ambientais.

Mais explicitamente, adquirir gêneros alimentícios para programas como alimentação escolar de agricultores familiares viabilizaria novas relações de mercado e uma maior equidade no meio rural. Paralelamente, este acesso ao mercado institucional, geraria renda para o agricultor garantir a sua própria segurança alimentar.

Em relação ao consumo, a aquisição de alimentos mais naturais, sazonais, tradicionais e ecológicos promoveria qualidade alimentar e saúde pública, garantindo o direito ao ato pedagógico. Institucionalizando o processo, o Estado ainda teria a oportunidade por meio da alimentação escolar de educar gostos para alimentos locais, contrapondo-se ao marketing e a cultura do consumo massificado de produtos industrializados.

No entanto, ao estudar as barreiras para os programas públicos tornarem-se sustentáveis, Morgan (2007), relaciona em primeiro lugar o “*value for money*” (menor preço) ao invés de considerar o “*best value*” (melhor qualidade, considerando os ganhos ambientais e sociais). Para o autor, não há por parte dos governantes a percepção dos benefícios à saúde e ao ambiente no longo

prazo ao adquirirem alimentos locais, sazonais, orgânicos, frescos, embora possam ser mais caros se comparados aos industrializados e convencionais.

A segunda barreira diria respeito a uma falta de conhecimento e de qualificação das equipes que estão à frente dos programas. Dessa forma, muitos setores públicos teriam profissionais sem condições nem treinamento para atuar na utilização do dinheiro público. Todas as outras barreiras, segundo o autor, seriam advindas da falta de lideranças políticas atuantes. Os líderes do topo refletiriam, na organização abaixo, a falta de responsabilidade para compras sustentáveis. Nas palavras Morgan (2007), essas barreiras – falta de políticas alimentares, falha no planejamento e na aplicação dos recursos, déficit de conhecimento e carência de líderes – ajudariam a explicar porque as compras públicas sustentáveis continuariam sendo mais uma inspiração do que a realidade na organização do setor público.

Mas é no nível local onde as relações se estreitam e tomam dimensões não só econômicas, mas também sociais, que os processos de compras públicas para HGSF tomam novos contornos. A descentralização do gerenciamento dos programas de alimentação escolar permitiria maior permeabilidade do Estado às demandas da sociedade civil, promovendo a governança, no sentido de abrir possibilidades de novos regramentos e processos que oferecessem condições de efetivação de aquisições públicas sustentáveis.

Partindo da premissa do poder do Estado de regulação da demanda para alcançar outros fornecedores e outros alimentos, é importante entender como isso está acontecendo no Brasil. Além disso, voltar a discussão para o entendimento de que para que este novo mercado obtenha sucesso, a intervenção estatal tem que ultrapassar várias barreiras que vão além da revisão legal dos programas. Estas compreendem mudanças simples, como as adaptações operacionais, mas também complexas, como as mudanças estruturais e políticas.

## **A experiência brasileira em HGSF: o programa de alimentação escolar na perspectiva da política de segurança alimentar e nutricional sustentável**

Embora o Programa de Alimentação Escolar seja uma das políticas alimentares mais antigas no Brasil, é somente na última década que ele passa a ser discutido como instrumento de desenvolvimento rural a partir das compras públicas de pequenos agricultores locais. Sua origem, de caráter predominantemente assistencialista, ocorre por volta de 1930, por influência de um grupo de nutrólogos sociais, entre eles, Josué de Castro (Rodrigues, 2004). Em 31

de março de 1955, é assinado o decreto nº 37.106, que institui a Campanha de Merenda Escolar (CME) subordinada ao Ministério da Educação. Ela, juntamente com outros programas, era constituída como superintendência federal, com fortes autonomias técnica e administrativa e poder de negociação na captação de recursos frente às organizações internacionais de ajuda alimentar (Abreu, 1997). O Programa inicia dessa forma, fortemente articulado às organizações internacionais de ajuda alimentar criadas depois da II Guerra Mundial, tais como a FAO, o Unicef, a USAID (dos Estados Unidos) e o Programa Mundial de Alimentos (PMA).

Em relação à emergência de programas de assistência alimentar como esse, são apontados vários indícios que constituíram mecanismos de ampliação do mercado internacional de realização de mercadorias, procurando padronizar hábitos e práticas alimentares de acordo com os interesses de acumulação do capital. A exemplo disso, cita-se a introdução de leite em pó desengordurado, por meio dos programas internacionais de ajuda alimentar. As ajudas não aconteciam em forma monetária, porque essa poderia estimular a produção e consumo local de alimentos básicos, mas na forma de valor de uso, por meio do escoamento do excedente de produção que não havia conseguido realizar-se em mercadoria ou transformar-se em capital.

A partir de 1976, os recursos para o Programa passam a ser financiados pelo Ministério da Educação e gerenciados pela Campanha Nacional de Alimentação Escolar, fazendo parte do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan). Só em 1979 o Programa passa a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

O programa da merenda escolar, assim comumente conhecido, tinha como um dos seus objetivos oficiais melhorar as condições nutricionais das crianças e diminuir os índices de evasão e repetência, com a consequente melhoria do rendimento escolar (Abreu, 1997). No entanto, conta com poucas condições para atender objetivos tão pretensiosos, haja vista a descontinuidade no atendimento, a má qualidade dos alimentos oferecidos, a inadequação à diversidade alimentar brasileira com consequente baixa aceitabilidade, a restrição a uma única refeição diária servida, entre outros.

De caráter eminentemente assistencialista, o PAE passa a ser um Programa efetivo e permanente considerando que, em 1988, a alimentação dos escolares de ensino fundamental passa a ser um direito constituído e um dever do Estado.

Até 1994, o desenho e gerenciamento do Programa mantiveram centralizado o processo de aquisição de gêneros alimentícios. Devido a interesses da indústria alimentícia, priorizou-se a distribuição de alimentos formulados e industrializados que eram comprados de um conjunto selecionado de algumas

empresas, por meio de licitação pública e distribuídos para todo o território nacional. A centralização absorveu o maior volume dos recursos financeiros do programa afetando a sua operacionalização e a eficácia dos resultados, em consequência de um conjunto de distorções como: sistemas complexos de fornecimento e armazenamento dos produtos, cartelização dos fornecedores, elevação dos custos da merenda, entre outros (Spinelli e Canesqui, 2002). Além disso, os alimentos servidos não condiziam com os hábitos dos alunos, pois os cardápios eram padronizados e, muitas vezes, chegavam aos locais de destino já vencidos e impróprios para o consumo, aumentando ainda mais o desperdício de recursos.

Em 1994, a descentralização dos recursos para execução do Programa foi instituída por meio da lei nº 8.913, de 12/7/1994, mediante celebração de convênios com os municípios e com o envolvimento das Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal, às quais se delegou competência para atendimento aos alunos de suas redes e das redes municipais das prefeituras que não haviam aderido à descentralização (FNDE, 2007). Aos municípios cabiam as responsabilidades de elaborar os cardápios, adquirir os alimentos, realizar o seu controle de qualidade, articulados com a Vigilância Sanitária e inspeção agrícola, criar o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) – com o principal objetivo de fiscalizar a utilização correta dos recursos – e prestar contas ao órgão de financiamento vinculado ao Ministério da Educação (FAE, atual FNDE).

A consolidação da descentralização ocorreu a partir de 1998, quando a transferência de recursos passou a ser feita automaticamente, sem a necessidade de celebração de convênios ou quaisquer outros instrumentos similares, permitindo maior agilidade ao processo. Nessa época, o valor diário *per capita* era de R\$ 0,13, valor esse mantido até o ano de 2003.

Com a descentralização, o município passa a ser gestor da alimentação escolar, viabilizando muitas outras possibilidades como: racionalização da logística e dos custos de distribuição dos produtos, promoção do desenvolvimento local (inserção da pequena empresa, do comércio local, do pequeno produtor agrícola e da pecuária local), elaboração de cardápios compatíveis com os hábitos alimentares das comunidades e diversificação de suas preparações, maior participação da sociedade civil (CAE), entre outras vantagens. Cabe referenciar que tanto a lei supracitada (nº 8913/1994) e após a Medida Provisória nº 2.178, de 28/6/2001, faziam alusão ao respeito aos hábitos locais, à vocação agrícola, à preferência por produtos *in natura*, priorizando os produtos da região, mas com o objetivo de reduzir custos.

Mas é dentro das políticas alimentares de SAN e do Programa Fome Zero do governo federal que, a partir de 2003, a revisão dos Programas Alimentares,

especialmente o de Alimentação Escolar, salienta-se. A introdução do tema da segurança alimentar no país toma força na década de 1980, abarcando os objetivos de atender às necessidades alimentares da população e à autossuficiência nacional na produção de alimentos. Já na primeira metade da década de 1990, uma série de iniciativas de partidos políticos de oposição, como o Partido dos Trabalhadores, serviu para a construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no país (Takagi, 2006).

Essas ações tiveram forte impacto, promovendo a criação do Consea (Conselho de Segurança Alimentar) em 1993, vinculado diretamente à Presidência da República. Esse Conselho, integrado por ministros e representantes da sociedade civil, coordenaria a elaboração e implantação do Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria. No segundo governo FHC destaca-se a emissão da Portaria que aprova a Política Nacional de Alimentação e Nutrição, em 1999, e a adoção da Medida Provisória que cria o Programa Nacional de Renda Mínima, em 2001 (atual Bolsa Família). No que diz respeito às políticas agrícolas, em 1995 o governo federal cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), baseado, inicialmente, no crédito agrícola.

Em 2003, com a posse do governo Lula, ganha destaque o debate sobre a Segurança Alimentar como eixo estratégico de desenvolvimento. O problema alimentar de um país iria além da superação da pobreza e da fome e deveria ser inserido em uma estratégia maior. Portanto, o eixo principal da proposta do Projeto Fome Zero seria associar o objetivo da segurança alimentar a estratégias permanentes de desenvolvimento econômico e social com crescente equidade e inclusão social. Enfoca-se o direito à alimentação (não só em quantidade suficiente, mas também de qualidade, e de forma permanente), à soberania alimentar, à preservação da cultura alimentar de cada povo e à sustentabilidade do sistema alimentar. Essa complexidade e as diferentes concepções sobre o tema, segundo Anjos e Burlandy (2010), ainda o mantém como um conceito em construção. No entanto, é bastante distinto de uma concepção restrita à temática da fome, da escassez produtiva e do acesso à alimentação, bem como do foco apenas na discussão do consumo ou do estado nutricional (em suas diferentes manifestações como obesidade, desnutrição, carências de micronutrientes), ou ainda do alimento seguro.

Com essa nova conformação do Estado, a política de SAN acenava para o comprometimento, por um lado, com a inclusão dos pequenos produtores e, por outro, com a revisão dos hábitos alimentares e das condições nutricionais da população. Uma das ações para concretizar essas proposições foi a revisão dos programas públicos alimentares, como o Programa de Alimentação Escolar.

Já na resolução nº 15, de 16 de junho de 2003, o objetivo do PNAE passa a ser o de “suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos, com vistas a garantir a implantação da política de *Segurança Alimentar* e contribuir para a formação de bons hábitos alimentares”.

Em um primeiro momento houve o aumento de recursos alocados e do público atendido. A partir de 2003, o valor *per capita* foi reajustado sucessivamente não só para as crianças até então beneficiadas (ensino fundamental e pré-escola), mas também para as das creches (0 a 3 anos de idade). Em 2009, essa cobertura foi estendida para os alunos do ensino médio e ensino de jovens e adultos (EJA) das redes públicas e filantrópicas. Além disso, escolares indígenas e quilombolas começaram a receber valores *per capita* maiores. Assim, se até 2003 os valores por aluno eram de R\$ 0,06 e R\$ 0,13 para pré-escolares e escolares, respectivamente, atualmente são repassados às Entidades Executoras R\$ 0,50 para pré-escolares e alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno, R\$ 1,00 para creches e para ensino integral, R\$ 0,60 para escolares indígenas e quilombolas, R\$ 0,30 para ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos e R\$ 0,90 para alunos do Programa Mais Educação.

Em um segundo momento, o Programa passa a pautar-se por princípios, a partir da resolução nº 32 de 10/8/2006, que vão além da descentralização e remetem à universalidade, à equidade, à participação social e ao respeito à cultura alimentar. Nessa legislação, o objetivo do PNAE é o de atender às necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes, bem como a formação de hábitos alimentares saudáveis.

Mas, acima de tudo, a resolução de 2006 promulga entre suas diretrizes, o apoio ao *desenvolvimento sustentável*. Porém, embora as regulamentações do PNAE no Brasil fizessem alusão à segurança alimentar e ao desenvolvimento sustentável após a descentralização e, mais fortemente, depois da implantação da política de SAN, o processo de aquisições públicas para o programa impedia esta efetivação. Outrossim, os propósitos de adquirir produtos locais de pequenos produtores ainda permanecia impraticável.

Para tanto, ponto fundamental neste processo foi a mudança nos princípios e regulamentos das aquisições públicas, que ocorreu em 2009 com a promulgação da lei nº 11.947, e pela resolução nº 38/2009 (revista pela resolução nº 26/2013). Essa nova legislação inaugura as tentativas de transformar a retórica em realidade e apoiar efetivamente o propalado desenvolvimento sustentável a partir da construção de novos mercados.

## Barreiras para as aquisições públicas de alimentos se tornarem sustentáveis

Até 2009, os processos de aquisição pública para o PAE estavam associados exclusivamente à lei n. 8.666 que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, sancionada em junho de 1993. No entanto, desde que foi criada, a Lei de Licitações tem sofrido críticas, o que fundamentou o debate em torno de uma adequação com maior ou menor grau de burocratização. A burocracia da lei nº 8.666/93 procurou limitar o grau de decisão do agente público, de modo a minimizar o seu comportamento oportunista, pormenorizando os regulamentos que deveriam ser obedecidos e que funcionariam como salvaguardas contratuais a esse tipo de comportamento. No entanto, algumas críticas da burocracia da lei defendem a sua flexibilização, considerando que, *a priori*, o agente público seria confiável, principalmente, em virtude da oneração do custo de transação embutido na sua inefetividade em cumprir os princípios a que ela se propunha.

A seguir, com as políticas de SAN, passa-se a intencionar a compra estratégica governamental de alguns fornecedores desfavorecidos como os pequenos agricultores. Com esse intuito, a visão do Estado sobre aquisições públicas passa para o patamar de avaliar não somente o menor preço e a concorrência (*value for money*), mas também de considerar outros valores, como o social, ambiental e a saúde (*best value*), considerando o melhor uso do dinheiro público no longo prazo. Nesse sentido, institui-se o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em 2003 (lei nº 10.696), que apresentava como objetivo principal estimular e fortalecer a agricultura familiar, compreendendo um conjunto de ações relativas à aquisição da produção agropecuária e sua distribuição para grupos de pessoas vulneráveis, além de contribuir para a formação dos estoques estratégicos de alimentos do país (Mattei, 2007).

Na tentativa de ultrapassar a burocracia dos processos licitatórios, muitos municípios utilizaram o PAA para abastecer o PAE,<sup>6</sup> justamente com o objetivo de desburocratizar a compra de produtos da agricultura familiar. Assim, além das aquisições de alimentos pela Lei de Licitações, muitos municípios que aderiram ao PAA em algumas de suas modalidades compravam com dispensa de licitação de agricultores e distribuía para entidades, dentre as quais, unidades escolares como creches e escolas para suplementação da alimentação escolar.

---

<sup>6</sup> Segundo Turpim (2009), em 2005, dos municípios inscritos no Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar, 10,1% utilizavam o PAA para adquirir produtos da agricultura familiar e abastecer o PAE.



Conjuntamente ao PAA, algumas experiências locais também fomentaram esta discussão, pois passaram a adquirir produtos de agricultores familiares adaptando o processo licitatório vigente (Triches e Schneider, 2010; Triches, 2010).

Entrementes, estes movimentos, não só fomentaram a ideia, mas também passaram a ser referência para a formulação da medida provisória nº 455, de 28 de janeiro de 2009, e, posteriormente, lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, e resolução nº 38, de 16 de julho do mesmo ano, a qual foi muito influenciada pelos regramentos do PAA. A lei nº 11.947/2009 passa a ser um marco nas políticas públicas relativas à segurança alimentar.

Estudos posteriores à lei nº 11947/2009, (Saraiva *et al.*, 2013; Soares *et al.*, 2013 demonstram que um ano após a lei, 47,4% dos municípios já adquiriam alimentos da agricultura familiar para o PNAE e o percentual de compra nestes municípios foi, em média, de 22,7%. A região sul do país apresentou o maior percentual de compra de alimentos da agricultura familiar (71,3%) e o centro-oeste apresentou o menor (35,3%). Em 2012 a proporção destas aquisições no Brasil aumentou para 67%, sendo que na região sul atingiu 87% (vide Figura 1), tendo em vista o “alto nível dos capitais físicos e sociais, incluindo os altos níveis de afiliação cooperativa” (Soares *et al.*, 2013, p. 22).

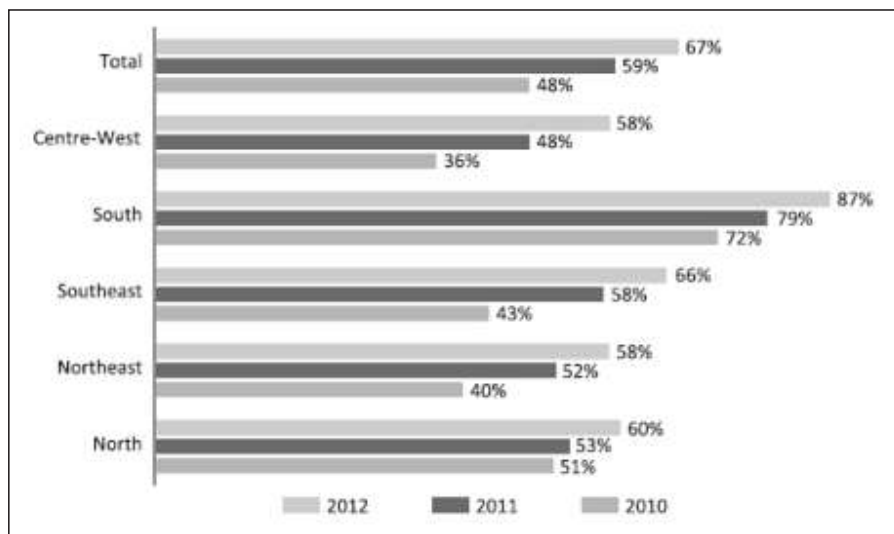


Figura 1 – Percentual de Entidades Executoras que compraram alimentos da agricultura familiar para o PNAE por região, 2010-2012.

Fonte: Soares *et al.*, 2013, baseados em dados do FNDE.

Por outro lado, várias pesquisas têm verificado dificuldades para o agricultor acessar este mercado e permanecer nele. Questões que remetem a questões operacionais, estruturais e políticas como a organização dos agricultores, a dificuldade de logística, os preços pagos pelos produtos, a falta de formação dos atores envolvidos, a falta de documentação dos agricultores, a desconfiança dos mesmos em relação ao poder público, a informalidade das agroindústrias, estruturas inadequadas nas escolas, falta de articulação entre os gestores e os agricultores e celeumas políticas (Triches e Schneider, 2012; Cora e Belik, 2012; Baccarin *et al.*, 2011; Saraiva *et al.*, 2013; Triches e Grisa, 2014; Bevilaqua e Triches, 2014; Bezerra *et al.*, 2013; Soares *et al.*, 2013).

Dentre as questões operacionais, Souza (2011) e Baccarin *et al.* (2011) destacam que essa nova forma de aquisição pública impõe a necessidade de se proceder adaptações significativas na execução do PAE. Entre elas, a mudança e flexibilização no cardápio, a logística de distribuição dos produtos e refeições entre as escolas do município, o conhecimento sobre a produção da agricultura familiar local, as especificações dos alimentos, o diálogo com outros setores da administração pública, a formulação de novos modelos de compras públicas, entre outras.

Segundo Souza (2011) a presença de um grande número de produtores que não se encontram organizados em associações ou cooperativas também é um fator que tem restringido a participação. Por outro lado, Bevilaqua e Triches (2014) e Bezerra *et al.* (2013) verificaram que a lei nº 11947/2009 incentivou a constituição de organizações formais de agricultores. Mas para além da discussão pura do incentivo ou não ao cooperativismo, é relevante evidenciar a organização que se dá a partir de um processo dinâmico entre agricultores e destes com seus representantes e com o Estado a partir da articulação entre atores.

Assim, do ponto de vista da estrutura da oferta, os custos de transação para o agricultor a partir das exigências com logística, embalagem, custos administrativos das cooperativas e associações, em conjunto com o baixo preço pago pelos produtos, deixariam muitas organizações e agricultores fora do mercado da alimentação escolar, mesmo entre aquelas que teriam potencial produtivo de atender a demanda. Nas análises de Souza (2011) sobre as experiências das organizações da agricultura familiar para atender o PAE do mesmo estado, a autora considera que em grande parte das negociações, os agricultores estão arcando sozinhos com os custos. Assim, se torna muito oneroso para o produtor o fornecimento ao PAE, principalmente no caso da produção de hortaliças e frutas para serem comercializados *in natura*, produtos com preço mais baixo, sem valor agregado e de transporte mais delicado devido à alta

percebibilidade (Souza, 2001). Em geral, os preços adotados pelas prefeituras têm sido insuficientes para cobrir os custos para entregar produtos em todas as escolas, em embalagens específicas e na periodicidade necessária. A questão dos preços pagos é uma constante, principalmente naqueles municípios onde se observa a utilização dos preços estipulados pela Conab para o PAA (Bevilaqua e Triches, 2014). Nestes, os agricultores deixam de vender para o PAE alguns produtos, alegando prejuízos se comparados aos preços de outros mercados.

Outra questão estrutural que poderia inviabilizar o abastecimento deste mercado seria a produção restrita em determinados locais. No entanto, mesmo em grandes centros como São Paulo, estudos indicam que a produção da agricultura familiar seria suficiente para atender às necessidades (Baccarin *et al.*, 2011). Outro estudo realizado por Fernandes (2013) no Rio Grande do Sul aponta que a produção de alimentos pela agricultura familiar é muito superior à demanda da alimentação escolar no nível estadual. Mas o que ocorre é a incongruência nas regiões entre o que é produzido e o que é demandado. Exemplo disso também são os frutos do Cerrado que apresentam grande potencial produtivo e valor nutricional e comercial para utilização na alimentação escolar, mas que são subaproveitados naquela região (Monego *et al.*, 2013). Assim, os problemas de abastecimentos estão associados ao escoamento, à desvalorização dos produtos locais, à logística e às barreiras de entrada, e não às questões produtivas.

Além destas questões, é necessário ainda que a situação de agricultor familiar esteja formalizada, com a obtenção da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)<sup>7</sup> e no caso de produtos processados, que sua agroindústria esteja legalizada. Este é um dos principais pontos a serem destacados no que tange às questões de qualidade e às barreiras de entrada. Existe no Brasil, outro problema que impede a efetivação das compras públicas sustentáveis: as regulamentações sanitárias, fiscais e ambientais nacionais, que ditam regras que devem ser seguidas em todo território nacional para que a produção de gêneros alimentícios possa atingir os mercados formais, como os institucionais. Dessa forma, um dos desafios que se impõem é a regulação da qualidade para que os agricultores não fiquem excluídos dos processos de aquisições públicas por não estarem adequados às normas sanitárias ou de certificação vigentes.

Neste quesito, além da questão sanitária, outra discussão gira em torno da certificação orgânica/agroecológica, necessária para comprovar ao mer-

---

<sup>7</sup> Esta declaração, concedida por órgãos de assistência técnica, no mais das vezes, reconhece que determinado agricultor se caracteriza como familiar. Normalmente, é utilizada para obtenção de crédito junto ao Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), daí o seu nome.

cado consumidor as formas diferenciadas de produção. No estudo de Silva e Souza (2013) em Santa Catarina no ano de 2010, as autoras verificaram que a maioria dos agricultores e cooperativas não tinha certificação de seus produtos e enfrentava problemas de produção, sendo que apenas 17,7% dos municípios catarinenses adquiriam alimentos orgânicos. Número semelhante foi encontrado no Paraná no atendimento das escolas estaduais em 2012. Segundo Melão (2012), 68 municípios (17%) foram atendidos com produtos orgânicos, mesmo com o auxílio da Rede Ecovida viabilizando o processo de certificação participativa.

Embora as macrorregulações venham tentando abarcar as especificidades da pequena produção de alimentos, nem sempre estes regramentos encontram guarida, resolvendo as dificuldades de formalização, já que os processos de inclusão não ocorrem sem arenas e disputas de poder entre o instituído e hegemônico e o alternativo e periférico. Daí surgem as questões políticas que muito influenciam as questões estruturais, já que podem viabilizar ou inviabilizar o andamento do Programa.

Triches e Grisa (2014) chamam a atenção para as retóricas intransigentes<sup>8</sup> contra movimentos políticos de mudança como se pode considerar a criação do PAA e a revisão das compras públicas para o PAE. Novas políticas motivam os opositoristas conservadores a se ressurgirem com discursos de perversidade, futilidade e ameaça em uma tentativa de manter o *status quo*. Exemplo disso foram as denúncias de irregularidade no PAA no Paraná em 2013, inviabilizando a sua operacionalização por um longo espaço de tempo e até levando à prisão agricultores familiares acusados de burlar legislações. Fato este que demonstra que qualquer fragilidade, seja das leis e regulamentos, seja da operacionalização destes mercados são logo utilizados pelos conservadores opositoristas para desmoralizá-los e enfraquecê-los.

Estas questões evidenciam o quanto os mercados podem ser espaços de expressão de importantes pressões e mesmo de mudanças sociais, mas não sem resistências das instituições dominantes. Estas discrepâncias vêm sendo minimizadas no nível local, onde o Programa é efetivamente operacionalizado. Estudos demonstram (Triches, 2010) que a partir do momento em que a gestão passou a ser realizada pelas escolas ou Entidades Executoras (EE) com a instituição dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) no nível municipal, houve modificações substanciais na qualidade da alimentação escolar. Não obstante, novas leituras sobre qualidade dos alimentos dentro das convencionais aquisições públicas para o PAE só foram possíveis a partir das relações

---

<sup>8</sup> Análise a partir da tese de Hirschman sobre a Retórica da Intransigência (1992).

de proximidade em que os valores sociais e de saúde se destacaram diante dos valores econômicos. No entanto, Bezerra *et al.* (2013) e Soares *et al.* (2013) observaram em seus estudos atuação incipiente dos CAEs e Conselhos de Segurança Alimentar (Consea) municipais em relação às questões de compras de alimentos de agricultores, denotando um baixo controle social sobre tais processos.

Mas a localização ou descentralização *per se* não é suficiente, haja vista que nem todas as EEs, mesmo com a obrigatoriedade da lei, percebem vantagens na compra de produtos da agricultura familiar. A construção destas diferenças carece de olhares interdisciplinares e intersetoriais dos profissionais que fazem parte deste processo, como os nutricionistas, veterinários e agrônomos, amplificando a percepção do alimento, que suplante a sua especialidade e sua formação estrita. Outro ponto importante nesta análise, segundo alguns estudos é o capital social (Triches e Schneider, 2010) e a permeabilidade do Estado (Frohelich, 2010). Os locais que fizeram a diferença e conseguiram utilizar as aquisições públicas como instrumento de desenvolvimento sustentável demonstraram que a estrutura pode ser modificada a partir dos atores e de seu poder de agência, e que esse poder se acentua no nível local, onde as relações são mais passíveis de interfaces e negociações.

## Considerações finais

Seis anos após a promulgação da lei nº 11947, especificamente do seu artigo 14, já podemos traçar um panorama positivo do Programa de Alimentação Escolar, mesmo com a falta de pesquisas mais abrangentes e longitudinais da evolução da aquisição de produtos da agricultura familiar. Considerar que, em 2012, praticamente 70% dos municípios já haviam iniciado a compra de produtos deste público, já é um grande avanço. Este êxito coloca a experiência brasileira em alimentação escolar como exemplo de implementação de HGSE a partir da descentralização e da revisão de seu processo de aquisições públicas. Muitos países africanos e latino-americanos têm se espelhado no Brasil para (re)elaborar e (re)construir seus Programas de Alimentação Escolar com vistas a utilizar os mesmos recursos investidos na alimentação dos escolares para promover o desenvolvimento socioeconômico (FAO, 2013; Triches, Schneider e Simões, 2013).

Portanto, o estudo do caso brasileiro é importante para perceber as potencialidades, os desafios e as formas encontradas para confrontá-los. Verificou-se que houve uma revisão do PAE nos últimos anos em consonância com a

política de SAN brasileira que percebe o Estado como um ator poderoso na revisão dos problemas, tanto do consumo quanto da produção de alimentos e suas intersecções com o ambiente e a saúde. Mediante quadros de agudização dos problemas alimentares e nutricionais por um lado, e pela exclusão de grande parte dos agricultores familiares dos mercados, por outro, a regulação do Estado se torna urgente.

Adotando o HGSE, o Estado se utilizou das compras públicas para favorecer a alocação dos agricultores familiares locais aos mercados. No entanto, a revisão legal é apenas o primeiro passo para a efetivação desta prática. Embora as aquisições públicas no país tenham seguido a premissa do “*best value*”, nem sempre elas conseguem concretizar esta intenção (Vicente-Almazan, 2012). Demonstrou-se que para trilhar este caminho há que se ultrapassar dificuldades operacionais, estruturais e políticas.

Estas barreiras enfrentadas depois da obrigatoriedade da lei demonstram com mais nitidez as especificidades locais na construção e gerenciamento do mercado institucional e sua importância. É a partir da ação e relação dos atores sociais que, em grande medida, o processo de aquisição pública fará valer a legislação federal do PNAE ou não. Também é a partir destas relações sociais que as legislações federais que determinam regras sanitárias e de certificação, por exemplo, serão confrontadas, adaptadas ou mantidas, viabilizando ou não o processo. Quer se dizer com isso que a interação social tem grande importância na definição dos valores e das regras e na pressão que podem exercer no Estado na institucionalização destes mercados, corroborando com a ideia do seu enraizamento e dependência social.

Este estudo demonstra que o Brasil está em um momento de transição no que tange às políticas e regulações do Estado relativas ao PAE, a ponto de se tornar efetivamente um HGSE. Um passo muito importante foi dado quando da revisão da lei e da obrigatoriedade de incluir o agricultor familiar como fornecedor da alimentação escolar. Muitas experiências demonstram, na prática, os benefícios aos escolares, agricultores e meio ambiente, considerando as externalidades socioambientais que, anteriormente, não eram fatores importantes nas aquisições públicas. Também há muitos bons exemplos em que vários municípios têm conseguido utilizar muito mais que 30% do recurso na compra de produtos da agricultura familiar.

Portanto, esta análise do caso brasileiro demonstra um pioneirismo em relação às políticas de alimentação escolar mundiais e uma dinâmica positiva no sentido de buscar transformar o PAE em um instrumento concreto de desenvolvimento sustentável. Suas condições atuais, acrescidas de necessários aprimoramentos, apontam para um grande potencial em auxiliar na reversão

dos quadros alimentares e nutricionais vigentes no país, além de promover mercados que aproximem mais os que produzem dos que consomem.

## Referências

ABREU M. Alimentação Escolar: combate à desnutrição e ao fracasso escolar ou direito da criança e ato pedagógico? *Em aberto*, v. 67, p. 2-14, 1997.

ANJOS, L. A.; BURLANDY, L. Construção do conhecimento e formulação de políticas públicas no Brasil na área de Segurança Alimentar e Nutricional. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 15, p. 19-22, 2010.

BACCARIN, J. G. *et al.* Alimentação escolar e agricultura familiar: alcance e dificuldades para implantação do artigo 14 da lei 11.947/2009 no estado de São Paulo. In: CONGRESSO DA SOBER, 49., 2011, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: Sober, 2011.

BEVILAQUA, K.; TRICHES, R. M. Implicações da venda de gêneros alimentícios ao Programa de Alimentação Escolar nos aspectos de renda e organização dos agricultores familiares. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE SISTEMAS DE PRODUÇÃO, 10., 2014, Foz do Iguaçu. *Anais...* Foz do Iguaçu: [s.n.], 2014.

BEZERRA, O. M. P. A. *et al.* Promoção da aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar em Territórios da Cidadania de Minas Gerais e Espírito Santo. *Revista de Nutrição*, Campinas, 26(3), p. 335-342, 2013.

BRASIL/FNDE/CD/MEC. *Lei nº 11.947*, 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; e dá outras providências.

BRASIL. *Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação*. Available:

[http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=/alimentacao\\_escolar/alimentacao\\_esc.html](http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=/alimentacao_escolar/alimentacao_esc.html). Accessed 06 May 2014.

BUNDY, D.; BURBANO, C.; GROSH, M.; GELLI, A.; JUKES, M.; DRAKE, L. *Rethinking school feeding: social safety nets, child development, and the education sector*. [s.l.]: World Bank Publications, 2009.

BURLANDY, L. Construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: estratégias e desafios para promoção da intersetorialidade no nível federal de governo. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 14, p. 851-860, 2009.

CORA, M. A. J.; BELIK, W. *Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo*. São Paulo: Instituto Via Pública, 2012.

ESPEJO, F.; BURBANO, C.; GALLIANO, E. *Home-Grown School Feeding: a framework 709 to link school feeding with local agricultural production*. Rome: WFP, 2009.

FAO. *Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de La agricultura familiar: estudio de caso en ocho países*. Programa de Cooperación Internacional Brasil-FAO. 2013.

- FERNANDES, P. F. *Identificação da demanda para a inserção de produtos da agricultura familiar no programa de alimentação escolar do Rio Grande do Sul*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.
- FROELICH, E. *A capacidade de “fazer diferente”*: os condicionantes legais e as estratégias de governança na implementação do Programa de Alimentação Escolar em Dois Irmãos e Tapes (RS). Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.
- HIRSCHMAN, A. O. *A retórica da intransigência: perversidade, futilidade, ameaça*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.
- LANG, T.; HEASMAN, M. *Food Wars: the battle for minds, mouths and markets*. London: Earthscan, 2004.
- MALUF, R. S. J. *Segurança alimentar e nutricional*. Petrópolis: Vozes, 2007.
- MATTEI, L. Programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA): antecedentes, concepção e composição geral do Programa. *Avaliação de Políticas de Aquisição de Alimentos*, n. 27, p. 33-44, 2007.
- MONEGO, E. T. *et al.* Produção e potencial agrícolas de alimentos destinados à alimentação escolar em Goiás e no Distrito Federal, na Região Centro-Oeste do Brasil. *Revista de Nutrição*, Campinas, 26(2), p. 233-241, 2013.
- MORGAN, K. *Greening the realm: sustainable food chains and the public plate*. [s.l.]: School of City and Regional Planning/Cardiff University, 2007.
- MORGAN, K.; SONNINO, R. *The school food revolution: public food and the challenge of sustainable development*. London: Earthscan, 2008.
- NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- POLANYI, K. *A grande transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1980.
- RODRIGUES N. (Org.). *Almanaque histórico Josué de Castro: por um mundo sem fome*. Projeto Memória: Josué de Castro, 2004.
- SABOURIN, E. P. *A qualificação das transações econômicas: aportes e limites da contribuição de Karl Polanyi*. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 30., 2006, Caxambu. *Anais...* Caxambu: Anpocs, 2006.
- SARAIVA, E. B. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Ciência e Saúde Coletiva*, 18(4), p. 927-936, 2013.
- SILVA, A. P. F.; SOUZA, A. A. Alimentos orgânicos da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar do Estado de Santa Catarina, Brasil. *Revista de Nutrição*, Campinas, 26(6), p. 701-714, 2013.
- SOARES, F. V. *et al.* *Structured Demand and Smallholder Farmers in Brazil: the Case of PAA and PNAE*. Brasília: IPC/WFP, 2013.



SOUZA, L. B. B. Organizações da Agricultura Familiar no Estado de São Paulo e sua Experiência de Fornecimento para o PNAE. In: CORA, M. A. J.; BELIK, W. *Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo*. São Paulo: Instituto Via Pública, 2012.

SPINELLI, M. A. S.; CANESQUI, A. M. O programa de alimentação escolar no estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979-1995). *Revista de Nutrição*, 15, p. 105-117, 2000.

TAKAGI, M. *A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. Tese (Doutorado em Economia Aplicada). Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

TRICHES, R. M.; GRISA, C. *Entre mudanças e conservadorismos: uma análise dos programas de aquisição de alimentos (PAA e PNAE) a partir da retórica da intransigência*. In: CONGRESSO DA SOBER, 52., 2014, Goiânia. *Anais...* Goiânia: Sober, 2014.

TRICHES, R. M. *Reconectando a produção ao consumo: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 19, p. 933-945, 2010.

\_\_\_\_\_. Desestruturar para construir: interfaces para a agricultura familiar acessar o programa de alimentação escolar. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 20, p. 66-105, 2012.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S.; SIMÕES, E. Aquisições públicas em Cabo Verde: desafios e potencialidades para o desenvolvimento rural. *Revista Angolana de Sociologia*, n. 11, p. 63-80, 2013.

TURPIN, M. E. A alimentação escolar como fator de desenvolvimento local por meio do apoio aos agricultores familiares. *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, v. 16, p. 20-42, 2009.

VICENTE-ALMAZAN, C. C. *The school food procurement from “Family Farmers” in Rio Grande do Sul (Brazil): an interpretive policy analysis*. Master Development and Rural Innovation (MDR-25), Wageningen University, sept. 2012.

# Água para o desenvolvimento rural: a ASA e os Programas P1MC e P1+2 – Desafios da participação sociedade civil – governo<sup>1</sup>

**Ghislaine Duque**

## **Introdução**

A região semiárida do Brasil coloca imensos desafios para o desenvolvimento sustentável: as características edafo-climáticas, sem dúvida, porém muito mais a preponderância de uma política baseada de um lado nos princípios da revolução verde e no incentivo ao agronegócio, e do outro no assistencialismo para os pobres do campo. Contra o paradigma da “luta contra a seca”, concretizada pela construção de grandes reservatórios de água, sua distribuição por carro pipa – gerador de dependência – foi resgatado o princípio da “convivência com o semiárido”: experiências nascidas do saber popular, aprimoradas no diálogo com o saber científico, transformando as mesmas em referências para propor ao poder público um modelo diferente de política pública.

---

<sup>1</sup> Agradecemos especialmente o PATAC (Programa de Aplicação de Tecnologia Apropriada às Comunidades), primeira ONG a iniciar a construção de cisternas de placas na Paraíba, cuja experiência tive o privilégio de acompanhar desde o início e ao longo de toda sua caminhada.

Pois, caso excepcional, trata-se neste texto de uma política pública que não foi iniciativa do governo, mas foi criada pela sociedade civil, experimentada e proposta ao governo que a adotou. Mas não deixa de ser uma política pública, que teve seus sucessos e seus problemas, que foi abandonada pelo governo, e retomada sob a pressão da sociedade civil. É essa história que vamos contar aqui.

Este texto vai ser dividido em três capítulos. No primeiro, apresentaremos a realidade do semiárido e sua evolução histórica, que explica a pobreza de sua população. No segundo, resgataremos a história do nascimento da ASA (Articulação do Semiárido) na Paraíba (a partir de nossa experiência da ASA/PB) e no Brasil (ASA/Br). Finalmente, no terceiro capítulo, mostraremos como os dois programas criados pela ASA (o P1MC e o P1+2) foram adotados pelo governo, e os desafios da participação: as dificuldades na cogestão desses programas, a crise e sua superação, graças à pressão da sociedade civil.

## O Semiárido: características

O semiárido se estende pelos nove estados do nordeste, do Maranhão à Bahia e Sergipe, e integra ainda o norte dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo. A região semiárida brasileira é a maior do mundo com essa característica. Tem uma área de 982.566 km<sup>2</sup>, que corresponde a 18,2% do território nacional, 53% da região nordeste e abrange 1.133 municípios. A população do semiárido é de cerca de 22 milhões de habitantes e dela faz parte a maior concentração de população rural do Brasil.

O pensamento dominante a respeito dessa região é que o grande problema da região semiárida do Brasil é o fenômeno das secas. De fato, a irregularidade climática é uma circunstância a ser enfrentada, da mesma forma que a neve e o gelo nos países do hemisfério norte. Mas não é *O* problema. Voltando à comparação com a maior parte dos países do norte, lá também a época de produção agrícola se reduz a uns seis meses por ano. No entanto, no passado, quando ainda não existia possibilidade de importar alimentos em qualquer estação do ano, o povo daquelas regiões tinha desenvolvido práticas de conservação e armazenamento de legumes e de frutas para os longos meses de inverno. Também era costume plantar verduras em estufas ou mesmo dentro de casa, em canteiros nas janelas da cozinha (Duque e Cirne, 2008 e 2001). Da mesma forma que esses países aprenderam a conviver com as condições climáticas de sua região, a população do semiárido também é capaz de “conviver”.

De fato, o que caracteriza o clima não é essencialmente a escassez de precipitações, mas sua extrema irregularidade: chuvas torrenciais arrastam as terras, provocando erosão, quando os dias e semanas seguintes podem se prolongar sem que o ciclo produtivo dos roçados possa se completar. Isto explica também que o sistema de produção predominante tradicional tenha sido a criação, e não a agricultura.

O ecossistema predominante do semiárido – a caatinga – é rico em biodiversidade, porém frágil. Na maior parte da região, o subsolo é constituído de rochas cristalinas, de forma que os poços artesianos (profundos) têm água salobre, geralmente imprópria para o consumo humano. Além do mais, os solos rochosos não permitem a presença de árvores de alto porte, cuja vegetação poderia favorecer a cobertura dos solos (a não ser nos baixios, enriquecidos pelas aluviões). Os solos rasos são cobertos por uma vegetação arbustiva onde predominam as cactáceas, altamente resistentes à seca, porém pouco ricas em biomassa.

Apesar desses fatores aparentemente negativos, vale frisar que a caatinga – único bioma exclusivamente brasileiro – apresenta enorme variedade de paisagens e riqueza biológica. Segundo Barbosa (2011), sua diversidade é constituída de, pelo menos, 12 tipos diferentes de caatingas, que chamam atenção pelos exemplos fascinantes de adaptações ao *habitat* semiárido.

Porém, apesar de toda esta riqueza natural, a caatinga vem enfrentando um processo sistemático de desertificação: concentração fundiária, superexploração, como também atividades nocivas, como fabricação de carvão, criação de gado, mineração (Barbosa, 2011). Segundo dados do Ministério do Meio Ambiente, cerca de 16.570 km<sup>2</sup> foram devastados nos últimos seis anos.

Essa situação é a continuação de um processo histórico, que explica a pobreza de sua população. O semiárido foi ocupado por grandes fazendas de gado, e a agricultura familiar começou a se desenvolver à sombra dos latifúndios, no seu interior ou nos espaços abandonados por eles. Vaqueiros, ex-escravos, índios e ex-condenados foram aos poucos ocupando as terras, na condição de posseiros, arrendatários ou moradores. Eles constituíram unidades de produção familiar, com base na policultura e na criação.

Assim, uma economia camponesa começou a surgir e a se desenvolver. Mas esses estabelecimentos familiares foram sofrendo ao longo do tempo um processo de fragmentação, resultando principalmente do crescimento demográfico e da divisão por herança. Esse processo, que continua até hoje, provoca uma pressão intensiva sobre o uso dos recursos naturais, o que, por sua vez, gera degradação e coloca a propriedade numa trajetória de desertificação e insustentabilidade. Leva, por exemplo, a sobrecarregar as pastagens

e a abandonar procedimentos antes costumeiros, como praticar a rotação de culturas e deixar a terra “descansar”. Isso demonstra, aliás, a importância e urgência da reforma agrária.

O grande problema do semiárido é portanto muito mais de ordem socio-política do que climática. Trata-se muito claramente de uma opção do Estado em favor de um modelo de desenvolvimento que privilegia os interesses do agronegócio, em prejuízo da sustentabilidade ambiental e da inclusão social. Esses interesses se mantiveram predominantes até hoje. Para além da água, a concentração fundiária na região constitui-se numa das principais causas da situação de pobreza, miséria e insegurança alimentar e nutricional.

Essa realidade atinge, em particular, cerca de 1,7 milhões de famílias agricultoras que vivem no semiárido brasileiro. Elas representam 42% de toda a agricultura familiar brasileira e ocupam apenas 4,2% das terras agricultáveis. No semiárido 1,3% dos estabelecimentos rurais têm 38% das terras e 47% dos estabelecimentos menores têm, em conjunto, 3% das terras (IBGE, 2006). A concentração de terra está indissociavelmente ligada à concentração da água, representando os fatores determinantes da crise socioambiental e econômica vivida na região.

Aliás, como já frisamos acima, as políticas públicas sempre favoreceram os latifúndios e o agronegócio. Resumiam-se (até a adoção dos programas propostos pela ASA) a dois tipos de ação. De um lado, a construção de reservatórios, especialmente grandes açudes onde a água se acumula nas chuvas. Um grande inconveniente dos açudes é a taxa de evaporação extremamente alta e a concentração das águas para o agronegócio, mas ausência total de distribuição nas comunidades.<sup>2</sup> A segunda intervenção se dava em épocas de crise, na ocasião de secas prolongadas. Era a organização de frentes de trabalho (muitas vezes beneficiando os latifúndios) e a distribuição de água com carro-pipa, água geralmente despejada em barreiros onde as populações vão se abastecer, disputando a água com os animais.

O grande problema é propor um modelo de desenvolvimento que seja sustentável, ou seja, no caso do semiárido, que permita às famílias “conviver”, não lutar contra a seca.

---

<sup>2</sup> Temos o exemplo do açude Castanhão, o maior do Ceará e o segundo do Brasil, com capacidade de 7,5 bilhões de metros cúbicos de água; regulariza o rio Jaguaribe que abastece a cidade de Fortaleza, a 260 km de distância, permite a irrigação de 5.000 hectares de frutas e a produção de 1,6 mil toneladas de tilápia por mês. Mas a 1 km de distância do açude, têm comunidades sem água.

## Criação da ASA, nos Estados e no Brasil

É precisamente esse tipo de consideração que provocou a criação da Articulação do Semiárido (ASA). A população estava cansada de uma situação que se prolongava de seca em seca, à qual o governo respondia por medidas de caráter apenas emergencial ou obras de “combate à seca”. Os camponeses e suas organizações (sindicatos, igrejas, associações, ONGs de assessoria e apoio, etc.) contestavam esse modelo, exigindo ações que tivessem um caráter permanente, atacando os problemas nas suas raízes (Diniz, 2002).

Em 1993, quando mais uma seca veio castigar o semiárido, centenas de trabalhadores rurais de todo o nordeste ocuparam a sede da Sudene, exigindo providências eficazes para amenizar a situação da população. A partir daí começou um processo de discussão envolvendo mais de 300 entidades, que culminou com um seminário – Ações Permanentes para o Desenvolvimento do Semiárido Brasileiro – realizado em maio de 1993 nas dependências da Sudene. Teve como desdobramento a criação do *Fórum Nordeste*, que se propôs a elaborar um programa de ações permanentes, apontando medidas a serem executadas pelo governo para garantir o “desenvolvimento sustentável” do semiárido (Silva e Freitas, 1993 *apud* Diniz, 2002, p. 44). Declarava o documento final:

A convivência do homem com a semiaridez pode ser assegurada. O que está faltando são medidas de política agrária e agrícola, tecnologias apropriadas, gestão democrática e descentralizada dos recursos hídricos e da coisa pública, para corrigir as distorções estruturais seculares, responsáveis pela perpetuação da miséria e da pobreza no meio rural (Fórum Nordeste, 1993, p. 5 *apud* Diniz, 2002, p. 44).

Em julho do mesmo ano estas propostas foram entregues ao presidente da República pela Contag e federações estaduais de trabalhadores rurais. A partir de então, foi criado pelo governo federal o *Programa de Ações Governamentais para o Nordeste*, no qual as *Frentes de Emergência* passaram a se chamar *Frentes Produtivas de Trabalho*, o que indica pelo menos uma mudança de perspectiva, mesmo se as velhas práticas clientelistas resistissem na maioria dos lugares (Duke e Cirne, 2001).

Nos estados, a discussão prosseguiu a partir das preocupações de algumas entidades em dar continuidade ao debate iniciado no Fórum e propor ações coletivas articuladas. Assim na Paraíba, várias organizações – ONGs<sup>3</sup> e DETR/

---

<sup>3</sup> Centrac (Centro de Ação Cultural); Patac (Programa de Aplicação de Tecnologia Apropriada Às Comunidades); CEPFS (Centro de Educação Popular e Formação Sindical); Propac (Programa

CUT – se uniram para organizar o *Seminário sobre o Semiárido*. Esse seminário foi o marco de nascimento da Articulação do Semiárido na Paraíba (ASA/PB). A partir desse momento, a ASA/PB começou a atuar como um sujeito político, contestando as formas de apoio aos agricultores do semiárido – assistencialismo e clientelismo – e criticando também de forma mais geral uma política agrícola concentradora de recursos e riquezas, promovendo o agronegócio na linha da “revolução verde”, sem consideração pelos danos ambientais. Em oposição, propunha outra política a partir de uma visão oposta do que é “progresso” na agricultura. O mesmo processo acontecia em vários outros estados do semiárido, defendendo o mesmo projeto de “convivência”, trocando experiências, organizando encontros.

Na Paraíba, a primeira grande iniciativa foi, desde 1993, a divulgação da cisterna de placas, cujo modelo foi criado por um pedreiro, Nel, que tinha trabalhado no Rio de Janeiro construindo piscinas, e teve a ideia de aplicar a mesma tecnologia à construção de cisternas. As cisternas tradicionais eram quadradas, de tijolos, e construídas acima do solo, o que exigia várias camadas de tijolos. As cisternas de placas são redondas e semienterradas, portanto muito mais resistentes à pressão da água e com um custo bem menor. O processo de divulgação das cisternas se deu em parceria com diversas entidades que tinham participado das primeiras mobilizações. As cisternas foram financiadas por diversas fontes, a fundo perdido, e os recursos “multiplicados” pelo sistema dos Fundos Rotativos Solidários, que demonstraram e fortaleceram um processo de organização solidária nas comunidades.

Os Fundos Rotativos se inspiravam de práticas tradicionais nas comunidades camponesas, como trabalho em mutirão e ajuda mútua. A sua organização supunha – continua supondo – todo um processo educativo e organizativo: diagnóstico da situação hídrica e social da comunidade para escolha das famílias que vão ser as primeiras beneficiadas, decisão quanto à organização do trabalho e à devolução dos recursos (pois o financiamento é aplicado apenas para compra do material, o trabalho sendo executado pelas famílias), treinamento dos pedreiros, orientação quanto ao tratamento da água. As decisões tomadas numa comunidade são socializadas nas microrregiões, a seguir em reuniões regionais maiores e, finalmente, em nível do estado (no caso da Paraíba).

Assim, o conceito de “convivência com o semiárido”, desenvolvido em oposição ao conceito de “luta contra as secas”, acabou mobilizando a sociedade

---

de Promoção e Ação Comunitária); Departamento Estadual de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores.

civil e motivou a elaboração de referências tecnológicas e organizativas que iam ser propostas para um novo modelo de política pública, de longo prazo, estruturante, de tal forma que os socorros pudessem ser definitivamente dispensados. Esse novo modelo seria baseado no respeito à dignidade das populações antes consideradas como dependentes; agora, seu saber tradicional e seus experimentos de manejo da natureza iam ser valorizados e aprimorados, no diálogo com o saber científico.

Foi em 1999, a partir da experiência acumulada nos diversos estados, que a Articulação no Semi-Árido no Brasil (segundo a ortografia da época: ASA-Brasil) começou a ser construída. Naquele ano, acontecia no Brasil a COP 3 (3ª Conferência das Partes da Convenção de Combate à Diversificação e à Seca), organizada pela Organização das Nações Unidas (Diniz, 2007, p. 46ss.). Por outro lado, o semiárido passava novamente por uma grande seca. Diversas organizações da sociedade civil decidiram criar o Fórum Paralelo, que promoveu seminários, conferências, etc. Foi nesse quadro que a ASA-Brasil se constituiu, congregando cerca de 700 entidades (sindicatos, igrejas, ONGs, associações) que já estavam mobilizadas nos diversos estados. Foi divulgada a “Declaração do Semiárido” que focaliza dois pilares: a conservação, uso sustentável e recomposição ambiental dos recursos naturais, e a quebra do monopólio de acesso à terra, água e outros meios de produção (Diniz, 2007, p. 48).

A partir daí, a ASA-Brasil se empenhou na elaboração de um programa de construção e divulgação de cisternas que veio a adotar a sigla *P1MC* (*Programa de Formação e Mobilização para a Convivência com o Semiárido: Um Milhão de Cisternas Rurais*). O título indica claramente que o objetivo é muito mais do que “construir”. Esse programa iniciou com várias etapas de experimentação – formação dos pedreiros, das famílias, gestão – com diversas fontes de financiamento e, a partir de 2001, recursos do governo federal.

Na continuidade do *P1MC* foi criado o *P1+2* (*Uma terra e duas águas*) que considera a “quebra do monopólio de acesso à terra”, conforme a Declaração do Semiárido, e encara o desafio de complementar a cisterna do *P1MC* (água para beber e cozinhar) com outras formas de estocar e manejar a água, desta vez para produzir: agricultura e criação (tanque de pedra, barragem subterrânea, cisterna calçadão, as múltiplas formas de irrigação sem uso intensivo de água, as modalidades de armazenar os produtos sem agrotóxicos, entre outras tecnologias (Baptista, 2013). Ver anexo 1 com fotos sobre cisterna de placas e outras tecnologias de armazenamento de água.

O resultado talvez mais importante dessa luta é a progressiva autonomia da população camponesa. O protagonismo camponês pode ser observado, pelo menos nas regiões onde a ASA desenvolve há mais tempo suas ações de forma



contínua. As reuniões se tornam espaços de debates extremamente animados. Cada um quer falar, dar exemplos para justificar sua opinião, discorda da opinião de uma liderança, mal disfarça sua vontade de se apoderar do microfone. Sempre aparece alguém propondo uma poesia, criada na hora, para comentar os debates. Nas “feiras de experiências”, os participantes expõem com orgulho inovações criativas ou resultados surpreendentes: um jerimum particularmente grande, uma geleia feita de flores de cacto, a foto de um sistema de “aguiação” astucioso, etc. Grupos se organizam para manifestar, por exemplo, a favor do reconhecimento das sementes nativas. Os produtores têm seus representantes em diversas comissões municipais. Lá onde funciona o sistema de Fundos Rotativos Solidários, a comunidade assume sua gestão e propõe soluções quando um membro tem problemas financeiros que o impedem de dar sua contribuição.

As cisternas representam hoje o principal exemplo de como é possível atender à demanda hídrica familiar, pelo menos sob o ponto de vista da saúde e da segurança alimentar e nutricional, combinando elementos de participação social, atuação do poder público e emancipação das famílias.

## **O P1MC como política pública, e os desafios da participação**

Desde o início de sua implantação, o projeto contou com importante apoio governamental, sendo financiado, ainda em 2001, pelo Ministério do Meio Ambiente e, nos anos de 2001 e 2002, pela Agência Nacional de Águas (ANA). A partir de 2003, a construção de cisternas passou a contar com a participação ativa do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) para que fosse incluída nas ações da Estratégia Fome Zero (à época referida como Programa Fome Zero), do então Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), que passou a integrar o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) a partir de 2004.

Até 2011, houve longos anos de colaboração fecunda e transparente, e as contas sempre foram aprovadas. Mas também houve dificuldades: por exemplo, a prestação de contas – absolutamente normal – exigia procedimentos dificilmente cumpridos por famílias e pequenas comunidades. Como, por exemplo, justificar os custos de uma refeição (para uma reunião de comunidade) quando é uma mulher da comunidade que mata uma galinha de seu quintal? Pois todos os procedimentos para recursos públicos são normatizados

para grandes obras como construção de estradas. Soluções existem, mas precisam ser descobertas.

Mas a principal causa de dificuldade entre o governo e ASA se refere ao enfoque. Na execução do P1MC e do P1+2, a ASA sempre deu o maior valor e tempo aos aspectos educativos, procedimentos que tornam a execução mais lenta. Porém, para as autoridades governamentais, a racionalidade se focaliza no número de cisternas concluídas. Portanto, a observação é real: em oito anos de funcionamento do P1MC, considerando a meta de se atingir um milhão de cisternas, apenas um pouco mais de 370.000 tinham sido construídas. Mas vale observar que os recursos atribuídos não permitiam contratar mais técnicos.

Em 9 de dezembro de 2011, a notícia caiu como uma bomba. A coordenação executiva da ASA envia a mensagem seguinte:

[...] Ontem a coordenação da ASA foi convocada para uma reunião com o MDS em Brasília e o desfecho final foi o comunicado de que o governo federal não mais fará parceria com a ASA através da AP1MC,<sup>4</sup> que sua estratégia é fazer as ações do Água para Todos pelos estados e municípios, negando uma caminhada de mais de oito anos, onde a ASA não só apenas construiu o P1MC e o P1+2, como uma nova perspectiva de empoderamento das famílias e por conseguinte, protagonista da construção da política pública de acesso a água que hoje o MDS executa.

O que o governo Dilma está propondo é apagar uma das mais belas e exitosas experiências de participação social e construção de cidadania pelos que sempre foram marginalizados, mas tomaram a história em suas mãos e trouxeram para o centro do debate, o conceito e as iniciativas de convivência com o semiárido.

[...] apesar de todos os relatórios recentes favoráveis da CGU, TCU e depoimentos públicos da Secretaria Executiva da CGU de que a ASA é uma das experiências mais exitosas em gestão de recursos públicos no país [...].

A posição do governo brasileiro na reunião de ontem foi clara: *não tem mais interesse em continuar apoiando o P1MC e o P1+2.*

Na sua coluna na revista Época (22.11.2011), a jornalista e escritora Eliane Brum comenta: “*Presente de Dilma azeda o natal no semiárido: às vésperas das festas de fim de ano, o governo federal rompe a parceria com a organização que abalou os alicerces da indústria da seca ao implantar mais de 370 mil cisternas de alvenaria no sertão nordestino. E começa a distribuir cisternas de plástico*”. Lembra a criação do P1MC, acolhido pelo presidente Lula.

---

<sup>4</sup> Associação Programa Um Milhão de Cisternas, criada para coordenar as atividades.

[...] O rompimento da parceria com a ASA é anunciado no momento em que a opinião pública está predisposta a considerar qualquer ONG fraudulenta. [...] E fazer parecer que as ações são um esforço de moralização dos recursos públicos. Esquece-se – talvez por conveniência – que o surgimento das ONGs é resultado direto da redemocratização do país. E também que uma parcela significativa delas não apenas é honesta, como tem operado uma grande transformação nas relações e nos resultados em várias áreas cruciais.

[...] Pela seriedade e competência da sua atuação, a rede (ASA) já recebeu uma dezena de prêmios. Entre eles, o Prêmio de Direitos Humanos do governo federal, na categoria “Enfrentamento da Pobreza”, entregue pelo próprio Lula no final de 2010. E também um prêmio da ONU, que a considerou “uma referência de gestão e inclusão social no campo do acesso à água e do direito à segurança alimentar e nutricional das famílias carentes do semiárido.

Reproduz também uma parte da nota divulgada pela ASA:

Para além da parceria com estados e municípios, o governo também anuncia a compra de milhares de cisternas de plástico/PVC de empresas que começam a se instalar na região. Ou seja, o governo não apenas rompe com a ASA, mas amplia a estratégia de repasse de recursos públicos para as empresas privadas. Consideramos isso um retrocesso, o que pode gerar um retorno claro e nítido a velhas práticas da indústria da seca, onde as famílias são colocadas novamente como reféns de políticos e empresas, tirando-lhes o direito de construir sua história”.

Numa entrevista, o secretário-executivo da Controladoria Geral da União (CGU), declara que haviam acabado de avaliar o Programa Um Milhão de Cisternas, da ASA: “Nossa avaliação é extremamente positiva. Não sei se o Estado teria o mesmo dinamismo para fazer o que essas ONGs têm feito”.

O coordenador da APIMC (Naidison Baptista) observa que

As pessoas não entram mais na fila da água em troca de voto. Cortamos a raiz do coronelismo do nordeste. [...] Para a ASA, a implantação de uma cisterna é mais do que uma obra: é a construção de um espaço social de onde têm emergido novas lideranças e uma juventude ativa. Mudança socioeconômica e política importante em uma região historicamente dominada por oligarquias em que sempre coube aos sertanejos ou se submeter a algum “painho” – ainda que com pinta de moderno – ou migrar para o centro-sul.

Na tecnologia social da ASA, a implantação das cisternas não é vista como favor do governo, mas como direito. Não é assistencialismo, mas política pública. As pessoas são estimuladas a exercer a cidadania e a tomar suas próprias decisões, coletivamente – tornando o voto de cabresto cada vez mais difícil. Bem dife-

rente, portanto, de um modelo assistencialista/populista que forma gerações de eleitores agradecidos a um pai ou mãe magnânimos.

No mesmo período em que a ASA foi informada de que não receberia os recursos para os próximos meses, o Ministério da Integração Nacional anunciou e comemorou a instalação da primeira de 300 mil cisternas de polietileno, em meio a campanhas de protesto das comunidades do semiárido que rejeitam o equipamento de plástico. O governo alega que as cisternas de polietileno podem ser produzidas em grande escala e assim atingir um número maior de famílias com mais rapidez.

A ASA apresenta argumentos convincentes para condenar as cisternas de plástico. “Elas custam mais do que o dobro do valor das cisternas de alvenaria. Enquanto a nossa custa R\$ 2.080, a de plástico custa R\$ 5.000. Ou seja: se fosse só o dobro, com o mesmo valor que as empresas fazem 300 de plástico – nós construiríamos 600”, diz Baptista. Pelos cálculos da ASA, para cada 10 mil cisternas de alvenaria instaladas, há uma injeção de R\$ 20 milhões na economia local. Com as de plástico, a maior parte dos recursos públicos ficará nas mãos dos empresários. Na mesma lógica, a população se tornará para sempre dependente das empresas para a manutenção e a reposição, já que não dominará a técnica. Quando existe qualquer problema com as cisternas de alvenaria, o pedreiro da comunidade resolve de forma simples [...].

A respeito das cisternas “de plástico” circulam, na lista da ASA, informações que sugerem que a decisão possa ter um benefício eleitoral e, além do mais, possa quebrar a espinha dorsal da ASA, a inimiga real do coronelismo nordestino.

Após o anúncio da substituição da cisterna de placas por cisternas de plástico, a ASA organizou em poucos dias uma grande manifestação (da qual tive a oportunidade de participar). Ônibus chegaram de todos os estados do nordeste, no dia 20 de dezembro (de 2011) trazendo para Juazeiro umas 10.000 pessoas, entre camponeses e lideranças; estes atravessaram a ponte que liga Juazeiro a Petrolina, e realizaram um ato em frente à catedral.

Após essa manifestação, houve uma primeira marcha à ré. O governo prolongaria o financiamento em curso por mais 3 meses (mas sem abandonar a distribuição de cisternas “de plástico”). Depois foi anunciado que o financiamento seria retomado, mas os recursos passariam pelos governos estaduais.<sup>5</sup> No

---

<sup>5</sup> Entre 2011 e 2012, o MDS repassou R\$ 540 milhões aos governos estaduais, consórcios públicos de municípios e entidades privadas sem fins lucrativos para a execução das obras em nove estados, inclusive a Paraíba.

entanto, segundo o testemunho de ONGs que participam do P1MC desde a origem, a expectativa era que o processo seria mais fácil: não haveria controle burocrático das menores despesas, só a obra terminada comprovaria o bom uso dos recursos. Mas a decepção foi grande: como enfrentar essas construções sem recursos? Foi necessário encontrar outras fontes de financiamento para depois ser ressarcido pelos governos estaduais. Sem contar que estes, na sua maioria, não têm nenhum interesse em acabar com o clientelismo.

Mas, aos poucos, os financiamentos diretamente pelo MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) foram retomados. Em março de 2013, esse ministério anunciou que investiria R\$ 705 milhões, até 2014, na construção desses equipamentos na região, por meio do Plano Brasil Sem Miséria, lançado dois anos antes. Diz o documento no *site* do MDS:

“A água é essencial para a dignidade das famílias no semiárido e a convivência com a seca”, diz o secretário nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do MDS, Arnaldo de Campos. “Essas estratégias do governo federal não são emergenciais, são para serem duradouras.”

Até 2014, o documento previa que cerca de 500 mil famílias seriam beneficiadas com o Programa Cisternas no Semiárido. O Programa Cisternas também previa construir mais de 19 mil tecnologias de captação e armazenamento de água para a produção que beneficiariam cerca de 26 mil famílias de agricultores. São microbarragens, barragens subterrâneas, bombas populares, tanques de pedras, cisternas-calçadão, entre outras, que permitem às famílias manter suas atividades produtivas mesmo no período de estiagem (Ver anexo 1).

E ultimamente, o MDS anunciou que investirá quase R\$ 1 bilhão para financiar a construção de tecnologias sociais de acesso à água na área rural do semiárido. A construção das cisternas se dará através de convênios e serão entregues mais de 134 mil cisternas de água para consumo e outras 51 mil tecnologias sociais que auxiliam na produção dos agricultores familiares, até o final de 2015.

Temos o exemplo do Patac que, em 2008, executava o P1MC com uma equipe de 8 técnicos. Hoje, para dar conta do recado com a ampliação do trabalho (o Patac é responsável pela execução do P1+2 na região), a equipe foi aumentada até contar com 23 técnicos.

O diálogo foi difícil, mas não há dúvida que a pressão dos movimentos sociais conseguiu reverter a decisão anunciada em dezembro de 2011. As últimas “cisternas de plástico” continuam sendo distribuídas, mas não são raras as comunidades que recusam o “presente”.

E no final de junho de 2014 (25/6/2014), o secretário-geral da Presidência da República, ministro Gilberto Carvalho, defendeu a importância

do Congresso Nacional votar, o quanto antes possível, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Ao destacar a necessidade de novas normas e diretrizes para o trabalho das entidades civis e para que estas atuem em parceria com os governos na execução de programas sociais, o ministro disse esperar que o Congresso Nacional retome o debate tão logo os parlamentares retornem do recesso parlamentar, em julho. Para o ministro, tanto o marco regulatório quanto o decreto presidencial que, recentemente, instituiu a Política Nacional de Participação Social, são de interesse da sociedade e dizem respeito a um mesmo fenômeno: as formas de participação direta dos cidadãos na gestão pública.<sup>6</sup>

A experiência da ASA com os dois programas – P1MC e P1+2 – comprova que essa forma de participação direta da sociedade civil na política pública pode ser extremamente proveitosa, e ainda mais quando as pressões são recebidas e eficientes.

## Referências

ARTICULAÇÃO NO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO (ASA). *Uma caminhada de sustentabilidade e de convivência no Semiárido*. Recife: ASA, 2010.

\_\_\_\_\_. *Relatório do II Encontro de Agricultores Experimentadores, realizado em Pesqueira, Pernambuco*. Recife: ASA, 2011.

BANCO MUNDIAL. *Impactos e externalidades sociais da irrigação no Semiárido brasileiro*. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/seminario/hidrico\\_8.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/seminario/hidrico_8.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2011.

BATISTA, N. de Q.; CAMPO, C. H. Fatores históricos, sociais, culturais e políticos do Semiárido. In: CONTI, I. L.; SCHROEDER, E. O. (Org.). *Convivência com o semiárido brasileiro: autonomia e protagonismo social*. Brasília: AECID/MDS/Editora IABS/FAURGS/REDEgenteSAN/IABS, 2003, p. 24-34.

BARBOSA, A. G. (Org.). *Sociedade civil na construção de políticas públicas para a convivência com o Semiárido*. Recife: ASA, 2011.

CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional). *O acesso e os usos da água no contexto da soberania e da segurança alimentar*. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br>>. Acesso em: 27 mai. 2011.

---

<sup>6</sup> No dia 31.7.2014, a Presidente da República sancionou a lei nº 7168/2014, que implanta o novo instrumento de contratualização das organizações da sociedade civil (OSCs), lei que deve ser regulamentada em até 90 dias. No entanto, segundo as OSCs, a nova lei está longe de contemplar certos aspectos importantes, como o acesso a fundos públicos e um regime tributário simples e adequado. (Cf. “Encontro dos Signatários da Plataforma para o Novo Marco Regulatório das OSCs” in lista da ASA: 05.8.2014).

DINIZ, P. C. O. *Ação coletiva e convivência com o semi-árido: a experiência da Articulação do Semi-Árido Paraibano*. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa/Campina Grande 2002.

\_\_\_\_\_. *Da experimentação social ao “experimentalismo institucional”*: Trajetórias de relações entre Estado e sociedade civil – Experiências no Semi-Árido. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade Federal da Paraíba/Universidade Federal de Campina Grande, João Pessoa/Campina Grande, 2007.

DUQUE, G.; CIRNE, M. N. R. Pobreza rural no nordeste semi-árido: cidadania ou exclusão social? Questionando os programas emergenciais. In: BRANDEBURG, A.; NEVES, D. P.; FERREIRA, A. (Org.). *Para pensar outra agricultura*. Curitiba: UFPR, 1998.

DUQUE, G.; CIRNE, M. N. R. Créer des citoyens ou des exclus? Le défi des programmes de secours aux victimes des sécheresses. In: ZANONI; LAMARCHE. *Agriculture et ruralité au Brésil: un autre modèle de développement*. Paris: Karthala, 2001, p. 129-144.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). *Censo Agropecuário 2006*. Disponível em: <[www.ibge.gov.br/censoagro/2006/default.shtm](http://www.ibge.gov.br/censoagro/2006/default.shtm)>. Acesso em: 15 jun. 2011.

SCHISTEK, H. *Formação histórico-geográfica do semiárido brasileiro*. Juazeiro: IRPAA, 2005.

SILVA, Roberto Marinho Alves da. *Entre o combate à seca e a convivência com o Semiárido: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2008.

## ANEXO 1: A cisterna de placas e outras tecnologias



A cisterna de placas em construção e terminada

## *Algumas outras tecnologias adotadas pela ASA*

### *Cisterna adaptada para a roça e cisterna calçadão*

Trata-se de um reservatório construído com a mesma tecnologia que a cisterna rural, com a diferença que tem uma capacidade de 52.000 litros e fica totalmente enterrada (tendo apenas a cobertura acima do terreno). Têm diversas formas de captar a água: canaletas de alvenaria no chão que conduzem a água das enxurradas, ou construção de um calçadão de cimento ou outro material. A água armazenada é destinada ao cultivo de hortaliças e fruteiras, plantas medicinais, criação de pequenos animais, canteiros econômicos.

### *Barragem subterrânea*

A barragem subterrânea é construída em áreas de baixio ou em leitos de riachos temporários. É cavada uma valeta (até atingir a parte firme do solo ou a rocha) transversalmente ao baixio na sua parte mais baixa, e a seguir é colocada uma lona que segura a água de chuva escorrendo por baixo da terra. Finalmente a valeta é fechada e o trabalho é finalizado pela construção de um poço amazonas (na parte mais baixa da barragem), para aproveitar a água guardada no solo encharcado e controlar a salinização. A água armazenada embaixo da terra não sofre evaporação e permite todo tipo de cultura durante o ano todo, em particular culturas que necessitam de bastante água. Quando se visita uma barragem subterrânea em época de estiagem, se tem a impressão de uma ilha verde no meio de um deserto. O poço amazonas acoplado à barragem serve para dessedentação animal e para consumo de casa.



Barragem subterrânea em construção e terminada, produzindo.



É uma tecnologia comum em áreas de serra ou onde existem lajedos que funcionam como áreas de captação da água da chuva. Os lajedos rasos ou constituídos de fendas largas têm sua capacidade aumentada erguendo-se paredes de alvenaria que servem como barreiras na parte mais baixa e/ou ao redor.



# Abastecimento no Brasil: o desafio de alimentar as cidades e promover o Desenvolvimento Rural

**Walter Belik**  
**Altivo R. A. de Almeida Cunha**

## Introdução

Com o avanço da urbanização, e todos os problemas que dela decorrem, o abastecimento alimentar das cidades passou a ser um elemento decisivo para o bem-estar social e para a estabilidade da economia. O tema da carestia, que parecia ter sido relegado aos livros de história, recentemente voltou à preocupação dos governos em função da alta generalizada dos alimentos desencadeada pela crise financeira internacional na década passada. Alimentar as cidades é um desafio cada vez maior no Brasil, muito embora o país seja um grande produtor e exportador de alimentos.

Ao final da década de 1960, com a inflação fora do controle, pressões sociais de toda ordem e com o setor supermercadista dando os seus primeiros passos, o sistema de abastecimento das grandes cidades era uma preocupação constante dos governos militares. A matéria aparece com destaque nos Planos Nacionais de Desenvolvimento e, nesse período, são realizados grandes investimentos na construção de uma rede pública de mercados atacadistas visando

aproximar os produtores rurais dos varejistas e consumidores finais. Passado quase meio século desde que esses planos foram executados e examinando-se a evolução da sociedade e da economia ao longo desse período se constata que quase tudo mudou em termos de abastecimento alimentar no Brasil, a começar pelo padrão de consumo das famílias urbanas. Contudo, de certa maneira, essas mudanças não foram acompanhadas pela adaptação das estruturas públicas de abastecimento à nova realidade e, com isso, esse espaço do mercado foi sendo ocupado por estruturas privadas de comercialização.

Da perspectiva do consumidor, dois elementos apontados anteriormente, o bem-estar social e a estabilidade da economia, alcançaram um novo patamar nesse período. Ou seja, embora os preços dos alimentos continuem a representar uma parcela importante nos índices de inflação esses não são fatores de instabilidade como no passado. Da mesma maneira, não se observam crises agudas de abastecimento no Brasil tendo em vista que os canais de comercialização privados conseguem promover com eficiência a substituição de gêneros em situação de escassez ou impulsionar novos hábitos de consumo, mais adequados ao seu perfil da oferta.

Feitas essas considerações, pode-se afirmar que o maior problema com relação ao abandono das ações públicas de abastecimento está na falta de opções de comercialização para a produção familiar.

Muito já se discutiu sobre a importância da agricultura familiar para o abastecimento, e estudos do IBGE, com base no Censo Agropecuário de 2006, evidenciam o peso da agricultura familiar na oferta da maior parte dos produtos (França *et al.*, 2009). Estudo posterior desenvolvido pela Fundação Getúlio Vargas/Confederação Nacional da Agricultura (FGV/CNA), por seu turno, procura demonstrar que o peso dos produtos da agricultura familiar no Valor Bruto da Produção (VBP) já não seria tão elevado (FGV/CNA, 2010). Para se ter uma ideia das diferenças polares entre as duas abordagens, basta mencionar que a participação da mandioca produzida pela agricultura familiar no total da produção (VBP) seria de 88% no primeiro estudo e 49% no relatório da FGV/CNA. Na horticultura, por exemplo, atividade que por excelência é desenvolvida por agricultores familiares, a participação dessa categoria de produtores no Valor Bruto da Produção (VBP) seria de apenas 15%, segundo o estudo da FGV/CNA.

Diferenças à parte em termos de metodologia para o cálculo do VBP, o importante para efeitos dos estudos na área de abastecimento é o fato de que, em termos de quantidade de estabelecimentos envolvidos na produção, parece evidente que a oferta desses produtos tem origem, principalmente, nos estabelecimentos familiares ou estabelecimentos de pequeno porte. Utilizando-se os

dados do Censo 2006, verifica-se que na horticultura e floricultura, 94% da produção são originárias de estabelecimentos com até 50 hectares. No caso de se fazer o corte com um limite de área mais baixo, por exemplo, com 10 ha, a participação ainda é muito elevada: 73%.<sup>1</sup> Para o caso do total de lavouras temporárias as proporções são respectivamente 89% e 61%. Para a fruticultura as cifras também são maiúsculas, superando a faixa de 90% nos dois tipos de análise, registrando-se a exceção da laranja, cultura essa na qual os produtores até 10 ha representam “apenas” 86%.

Queremos demonstrar com isso que, de forma massiva, a alimentação da população está relacionada a estabelecimentos de pequeno porte, na sua esmagadora maioria da agricultura familiar. Diante disso coloca-se o desafio da comercialização e os seus paradoxos. Muito embora o abastecimento não seja um problema atual para quem compra os gêneros e nisso se inclui o consumidor final, o abastecimento de alimentos é uma enorme preocupação para aqueles que colocam as suas produções no mercado. Ou seja, tirante as iniciativas de construção de Centrais de Abastecimento há quatro décadas, muito pouco foi feito pelo poder público para melhorar os canais de comercialização, dos quais dependem milhões de pequenos agricultores.

A comercialização de modo geral necessita de um grande volume de capital de curtíssimo prazo e envolve riscos atinentes às flutuações da demanda e dos preços de mercado. Quanto maior é o ciclo do produto maior o aporte de capital de giro inicial para financiar a produção. Produtos de ciclo curto e alta perecibilidade também necessitam de adiantamentos de capital porque o processo de trabalho é contínuo e uma frustração de safra pode interromper a produção que vem em seguida. Em nenhuma atividade econômica os mercados são garantidos, mas adiantamentos de recursos e garantias antecipadas de compra facilitam a tomada de decisões por parte de produtores de baixa capacidade econômica.<sup>2</sup>

A comercialização é um elo importantíssimo no processo produtivo sendo, normalmente, que as margens de comercialização não variam com as flutuações de preços, o que garante a continuidade da atividade de intermediação em bases lucrativas. Com o conhecimento que o distribuidor tem sobre o mercado e com a possibilidade de influenciar preços e quantidades ofertadas a sua presença acaba se perpetuando em um ambiente no qual os produtores se mantêm em situação de fragilidade. Por esse motivo, a ação da política

---

<sup>1</sup> Retirando-se desse universo os estabelecimentos sem área ou que não declararam.

<sup>2</sup> Muito embora o risco maior nesse caso seja o de criar dependência em relação aos segmentos à montante ou à jusante dessa produção.

pública é fundamental reduzindo a assimetria de informações e respaldando financeiramente o lado mais fraco da negociação.

## **A trajetória do sistema de abastecimento alimentar no Brasil: estruturação e crise**

A estrutura e o modelo organizacional do abastecimento alimentar das cidades brasileiras têm como marco institucional a criação do Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento (Sinac), modelo político e organizacional vigente entre 1972 e 1988 concebido para coordenar o desenvolvimento e a organização da comercialização de alimentos no Brasil.

Consoante com o processo de modernização conservadora da agricultura brasileira, o Sinac definiu e impôs padrões e normas técnicas, na ausência de um padrão estruturado de mercado. Estabeleceu normas de embalagens, informações de mercado, técnicas de produção e formatos organizacionais que deveriam ser conduzidos pelas centrais de abastecimento, com missão de integração dos padrões da base produtiva até a regulação do varejo (Mandetta de Souza, 2005; Cunha, 2006; Abracen, 2011). Esta concepção sistêmica foi referenciada nos sistemas nacionais de abastecimento alimentar europeus, como os “Mercados de Interesse Nacional” franceses (MIN) e a rede de mercados do sistema espanhol, com apoio expressivo da FAO.

O Sinac tinha objetivos muito ambiciosos, almejava promover simultaneamente a modernização e organização das estruturas de produção alimentar, reduzir custos de transação dos produtos e assimetrias de informação entre os agentes da cadeia produtiva, elevar a qualidade dos produtos comercializados e estimular a modernização e eficiência dos equipamentos de varejo e, de quebra, eliminar gradativamente os problemas urbanísticos (principalmente de trânsito e das condições higiênico-sanitárias) decorrentes do sistema de feiras livres.

Com um programa de investimentos em infraestrutura de abastecimento sem precedentes no país, o Sinac criou, em articulação com estados e municípios, 22 empresas de abastecimento atacadistas (as Ceasas), 47 entrepostos e mercados expedidores e 158 equipamentos varejistas nos principais centros urbanos do país. Esta estrutura durante muitos anos foi a principal referência brasileira na formação de padrões comerciais para produtos hortigranjeiros com a definição dos padrões de classificação, embalagem e qualidade, bem como da informação de preços e quantidades comercializadas.

Na segunda metade dos anos 1980, a crise financeira e gerencial do sistema levou à extinção do Sinac, culminando com a transferência do controle

acionário das Ceasas para os estados e municípios. A engenharia financeira do mecanismo de financiamento que permitiu a construção da imensa infraestrutura das centrais de abastecimento se mostraria frágil em função das crises externas e foi determinante para o desmonte do Sistema. O término do Sinac se deu pela conjunção de quatro fatores: a fragilidade dos mecanismos de financiamento, problemas de focos e metas operacionais, dificuldades de relacionamento entre o governo federal e os estados e municípios e a falta de enraizamento das políticas do Sinac (Cunha, 2010).

A partir da desarticulação do SINAC, diversas Ceasas sofreram deficiências estruturais e conceituais. Tais deficiências levaram, em maior ou menor grau, à obsolescência das estruturas físicas de comercialização e a perda de eficiência dos métodos de gestão empresarial. Esta perda refletiu-se também na ausência de uma visão estratégica de longo prazo e na falta de aproximação e interação entre os agentes envolvidos no processo de produção, comercialização, distribuição e consumo.

Embora desarticuladas e sem diretrizes estratégicas, as centrais de abastecimento brasileiras mantiveram uma parte das funções necessárias para alimentar um sistema nacional de informações sobre a comercialização de produtos hortigranjeiros. Esta estrutura é ainda responsável pela comercialização de mais de 15,5 milhões de toneladas anuais de produtos hortigranjeiros, cuja movimentação comercial supera a cifra de US\$ 10 bilhões anuais (dados para 2013).

## **Características recentes do setor atacadista público**

As centrais de abastecimento (CA) brasileiras foram estruturadas originalmente tendo o centro de sua atividade econômica baseada no comércio direto da produção rural de produtos hortigranjeiros. Em sua concepção, o papel das centrais era o de organizar o mercado através do estabelecimento de padrões e regras de comercialização e propiciar condições de competição para favorecer tanto os produtores rurais quanto os consumidores.

O amadurecimento da atividade comercial das CAs conformou aspectos e características que criam obstáculos para um novo modelo de geração de valores baseados na relação direta, ou identificada, entre produtores e consumidores.

A primeira característica é de natureza organizacional. Aspectos de especificidade dos produtos hortigranjeiros relacionados à precibilidade, à escala produtiva e comercial suscitam diferentes formatos organizacionais entre agentes econômicos. Por esta razão surgiram diversos atacadistas especializados

em determinados produtos e que são fornecedores de atacadistas generalistas. Estes formatos geralmente envolvem um grande número de intermediários e agentes comerciais (Cunha, 2013).

Uma fonte contínua de conflitos nos mercados atacadistas refere-se ao pressuposto (irrealista em modernos sistemas de produção) da separação funcional das atividades de gerenciamento da produção e comercialização rural. A estrutura física dos mercados na ‘pedra’ (os locais de venda direta exclusivos para produtores rurais) é caracterizada pela oferta mínima de condições de infraestrutura, sem possibilidade de acondicionamento, estoque e estruturas de gerenciamento, que induzem à comercialização no mesmo dia do fornecimento. O caráter de locação temporária, diária, procura evitar que o produtor rural se afaste do que seria sua função econômica primordial, o gerenciamento da produção, evitando que se torne um comerciante com ponto comercial fixo. No entanto, o produtor rural de produtos de qualidade tende a estabelecer uma clientela que demanda regularidade de oferta e ampliação do *mix* comercializado.

A segunda característica é de origem conceitual. A noção de território e de cultura local, de organização social e comunitária, e em essência, das relações sociais não faziam parte do arcabouço teórico e institucional que norteou a criação do modelo brasileiro de comércio atacadista. Esta certamente é uma das razões pelas quais as Ceasas têm tanta dificuldade em implantar programas efetivos de desenvolvimento rural e de apoio à agricultura familiar. Os grupos sociais que hoje se enquadram na categoria de agricultura familiar eram tratados indistintamente como “pequenos agricultores”, cuja característica era a reduzida escala produtiva e a baixa modernização. A importação do modelo europeu nunca incorporou no Brasil efetivamente a questão de organização da produção rural.

O terceiro aspecto é de natureza organizacional. Em muitas Centrais de abastecimento, os espaços de uso livre foram gradativamente apropriados privadamente, com a destinação permanente para produtores ou intermediários de áreas ‘livres’. Na maioria dos casos, a lucratividade das atividades comerciais decorrentes da intermediação (funcional ou especulativa) estimula o produtor rural a mudar seu campo de atuação principal da produção para a atividade comercial, mantendo o vínculo rural apenas como passaporte para a utilização do mercado destinado a produtores. Isto levou ao surgimento de diversos intermediários comerciais, alguns atuando de forma funcional, reunindo a produção de diversos produtores, e outros atuando apenas especulativamente, e que são classificados como “atravessadores” da produção. Este atravessador especulativo se apropria do lucro dos produtores, sem agregar valores pós-colheita como classificação e melhoria do acondicionamento.

O quarto aspecto é relacionado ao poder de mercado das centrais de abastecimento. Na última década, a quantidade comercializada de frutas, legumes e verduras (FLV) nas principais CAs cresceu menos do que a renda e o PIB e o preço dos principais produtos FLV não é mais formado dentro das CA, mas nos *brokers* e mercados especializados (Cunha, 2010; Machado e Lago da Silva, 2004).

A quinta característica é de diretrizes, ou da ausência delas, decorrente da desestruturação do sistema atacadista brasileiro. De forma geral, as centrais de abastecimento brasileiras não têm um referencial temático, institucional e organizacional claro e que oriente suas ações estratégicas para promover o desenvolvimento regional e atender novas demandas dos consumidores.

As consequências desta ausência de diretrizes resultaram nas seguintes situações:

As CAs, de forma geral, não criaram espaços diferenciados para comercialização de produtos locais, orgânicos e comunitários. As ações de estímulo para a melhoria das condições de pós-colheita são tímidas e mantêm o conceito de assistência e orientação para técnicas produtivas, sem enfatizar a etapa de transformação (pós-colheita, embalagem) e comercialização.

As ações de apoio à agricultura familiar são pontuais nas Centrais de Abastecimento e só recentemente estas passaram a incorporar ou desenvolver alguns projetos voltados para a agricultura familiar. De forma geral, pode-se afirmar que as centrais de abastecimento não diferenciam efetivamente a agricultura familiar e não criaram estímulos ou programas focalizados para este ator produtivo.

Há um virtual desconhecimento por parte das CAs das demandas do consumidor final bem como do segmento de restauração alimentar (restaurantes, hotéis, cafés). As centrais de abastecimento não se integraram efetivamente aos programas governamentais brasileiros de valorização do caráter local dos alimentos ou de integração à gastronomia regional.

Um aspecto que dificulta o reconhecimento do papel público das CAs é que os dados estatísticos regularmente coletados pelas CAs não se tornam informações estratégicas para negócios dos produtores. É quase surreal observar que as recorrentes crises de abastecimento de determinados produtos hortícolas, como aconteceu com o tomate em 2012 no Brasil, poderiam ter sido antecipadas pela análise dos dados que as centrais produzem regularmente.

Uma reação em prol da busca de coordenação do setor atacadista se deu pela criação, em 2005, do Programa Brasileiro de Modernização do Mercado Hortigranjeiro – Prohort, que segue as tendências verificadas na Europa de criação de redes de cooperação e intercâmbio técnico e uniformização de interesses de mercados atacadistas.



O Prohort foi instituído como um programa de diretrizes do governo federal vinculado à Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) através de uma estrutura gerencial, sendo suas características institucionais substancialmente diferentes das do SINAC, embora se apoiem conceitualmente em boa parte de suas premissas. Como programa de diretrizes, desprovido de orçamento próprio e sem contar com linhas de financiamento para estudos ou investimentos, o Prohort é definido como uma associação voluntária de ajuda mútua que se desenvolve sob coordenação de um agente público. Seu papel é o de indutor de cooperação entre as Ceasas (federais, estaduais e municipais) e os agentes econômicos (produtores, atacadistas e varejistas) para que possam definir estratégias e construir canais que fortaleçam o comércio de produtos hortigranjeiros.

O Prohort divulga semanalmente, através de um portal na internet a cotação de preços no atacado de mais de quarenta produtos nas principais CAs brasileiras em diversos estados e divulga anualmente a quantidade e o valor transacionados nestes mercados. Embora seja ainda uma ação limitada em termos de alcance de um órgão de coordenação setorial, o Prohort é o único programa governamental que gera este tipo de informação pública entre todos países da América Latina. Mesmo na Europa, apenas a Espanha, onde o sistema é centralizado pela empresa estatal Mercasa, oferece informações similares com alcance nacional.

É possível conceber outra configuração para as Centrais de Abastecimento brasileiras que favoreça a eficiência logística, mas também a geração dos novos valores. Esta configuração deveria passar pelo desenvolvimento de ações que promovessem conjuntamente diversos aspectos: 1) a identificação e valorização do local de origem da produção; 2) a identificação dos produtores como agentes sociais (individuais e comunitários) e não apenas pessoas jurídicas; 3) a oferta de informações eletrônicas que permitam a identificação do produto e do produtor; 4) a aproximação da nutrição e gastronomia com a produção regional; 5) o incentivo a processos de pós-colheita que evidenciem estas informações em seus processos e apresentação; e 6) a construção de canais de comercialização que facilitem as compras institucionais públicos.

## **A emergência dos supermercados e as relações seletivas de fornecimento**

Se por um lado a rede pública de abastecimento alimentar não se modernizou da forma necessária para adequação aos novos padrões de consumo, por outro a estrutura varejista nacional foi revolucionada com o crescimento ex-

ponencial dos supermercados. A partir dos anos 1980 ocorreram significativas mudanças no relacionamento do segmento supermercadista com a agricultura, principalmente através do estabelecimento de contratos de fornecimento com produtores. Além de terem sido apoiados com incentivos financeiros estatais, os supermercados se beneficiaram da paralisação nos investimentos públicos e da falta de um amplo plano de abastecimento urbano, o que levou à sua quase hegemonia na distribuição de alimentos para a população urbana (Belik e Wegner, 2012).

A representatividade econômica do segmento autosserviço é impressionante: em 2010, as 500 maiores empresas do setor contavam com 35,7 mil lojas; cerca de 150 mil *check-outs*; 763 mil funcionários, 14,1 milhões de metros quadrados de área de vendas e faturamento nominal de R\$ 162,5 bilhões. Quanto mais concentrada é a estrutura varejista, menor o papel dos atacadistas. No Brasil em 2009, o faturamento das cinquenta maiores empresas atingia 60% do faturamento total do setor segundo o Ranking da Associação Brasileira de Supermercados (Abras).

A grande diferença na forma de operação desse comércio, definido como “grande distribuição”, e os sistemas tradicionais operados pelas Centrais públicas atacadistas se refere à interface entre a produção e os consumidores. Na distribuição atacadista moderna, a transação entre comprador e fornecedor prescinde da presença física da mercadoria. O sistema de plataformas de distribuição constituiu um modelo de distribuição homogêneo, como um prolongamento das operações de produção.

Uma estratégia recente, mas consolidada, é a entrada do setor supermercadista no segmento de hortifrutis, ou na moderna nomenclatura “FLV”, de frutas, legumes e verduras, que incluem tubérculos e raízes. Além de representar um instrumento para ‘fidelizar’ clientes,<sup>3</sup> a seção de produtos hortifrutícolas vem se destacando como muito rentável para as redes de supermercado.

Segundo a Associação Brasileira de Supermercados (Abras), no primeiro semestre de 2010, os produtos perecíveis – que incluem hortifrutis, carnes, pães e laticínios – ocuparam o terceiro lugar no *ranking* dos mais vendidos, perdendo apenas para as bebidas alcoólicas e não alcoólicas. Em 2012, o setor de FLV respondia por 12% do faturamento bruto dos supermercados. A expectativa de faturamento dos supermercados com FLV em 2014, segundo a Abras é de R\$ 34,7 bilhões (Abras, 2013). Pelo lado do consumo, uma pesquisa realizada pela CNA em 2011 sobre o consumo de frutas e hortaliças

---

<sup>3</sup> Um estudo feito para a Associação Paulista de Supermercados (Apas), em 2009, apontou que 61% das pessoas escolhiam o supermercado pela qualidade e frescor dos hortifrutis.

no Brasil apontou que os supermercados são o principal local de compra para 80% dos consumidores.

No entanto, é importante destacar que o setor supermercadista é um canal de comercialização muito seletivo para os produtores rurais. Em pesquisa realizada pela ESALQ/Cepea<sup>4</sup> em 2010, produtores rurais fornecedores de supermercados, apontaram três vantagens referentes ao fornecimento para supermercados: 1. Adimplência (aspecto bem avaliado por 81% dos fornecedores); 2. Liquidez e venda em grandes volumes, sendo que as grandes redes são consideradas um excelente mercado para escoar a produção dos grandes produtores; 3. Estabilidade de preços, uma vez que as grandes redes não costumam seguir a alta volatilidade dos preços do atacado. Quando as cotações do atacado caem significativamente, os supermercados acabam pagando um pouco mais para o produtor, por outro lado, se há uma forte valorização no atacado os supermercados não acompanham a reação dos preços nos mesmos patamares.

Por outro lado, a relação de desvantagens apontadas pelos produtores para venda para os supermercados indica a seletividade deste canal de distribuição: 1. Descontos e bonificações são apontados como as principais desvantagens. Os descontos são solicitados em aniversário, inauguração e promoções das lojas. A bonificação é um desconto financeiro ou em mercadoria, que pode variar entre 5% e 20% sobre o valor da negociação, dependendo do porte da rede. Nas grandes redes, a bonificação é muito comum; 2. Prazo de pagamento: O prazo de pagamento das grandes redes de supermercados varia de 40 a 50 dias, sendo maior do que o prazo de outros clientes; 3. Devolução de mercadoria em função do não cumprimento padrão estabelecido pelo supermercado. No atacado tradicional é comum haver um deságio pelo produto fora de padrão, mas dificilmente há devolução; 4. Produtos rastreados e certificados: Os produtos rastreados e de qualidade (aspecto satisfatório, classificação) não conseguem obter um prêmio sobre os preços, porque tais características já fazem parte das exigências dos supermercados. Dessa forma, a única vantagem que o fornecedor obtém é a prioridade de venda, não obtendo nenhum lucro ou remuneração diferenciada por tais mercadorias.

Em suma, estas condições selecionam não apenas os produtos, mas os produtores (individuais ou associados) mais organizados e tecnicados, aqueles que têm capacidade econômica para suportar os custos de transação que estão envolvidos na absorção total do risco comercial (Cunha, 2010). O espaço para produtos da agricultura familiar nestas condições é muito restritivo, e este

---

<sup>4</sup> HORTIFRUTI BRASIL (2010).

modelo não cria condições para o estabelecimento de canais permanentes e sustentáveis para a comercialização de produtos locais, exceto para especiarias e para produtores com elevada capacidade técnica, tanto produtiva quanto gerencial.

## Novos canais de comercialização para a agricultura familiar

Diversas abordagens de valorização dos atributos locais e modelos de intervenção pública, que de alguma forma podem ser associados ao conceito de “cadeias curtas” de abastecimento, foram desenvolvidas em contextos nacionais que enfatizam aspectos de produção, de impacto ambiental e hábitos alimentares. Algumas destas abordagens tornaram-se a base para programas públicos de abastecimento alimentar local e são referências para as centrais de abastecimento alimentar (Fornazier e Belik, 2013).

Os modelos *Foodshed* buscam estimar a capacidade de produção de alimentos em relação às necessidades alimentares dos centros populacionais através de sistemas de informação geográfica. Esta dimensão geográfica inclui também elementos culturais e sociais da comunidade, “reconstruindo” a geografia dos sistemas alimentares.

Uma das ações de Políticas Públicas envolvidas na abordagem de *Foodshed* é a criação de estruturas que permitam oferecer facilidades aos pequenos produtores para que acessem coletivamente serviços de reunião da produção, etapas de processamento como limpeza e embalagem. Estas estruturas logísticas identificadas como Centros de Alimentos (*Food Hubs*) permitem aos produtores negociar com grandes clientes como supermercados, fornecedores de serviços ou consórcios de contratos públicos, como acontece nos EUA.

Outro tipo de abordagem que enfatiza a valorização da produção local de alimentos é expressa no conceito de *Food Miles*, termo cunhado no Reino Unido no início de 1990. Esse se refere à mensuração e divulgação da distância percorrida pelos alimentos (em milhas) de seu local de produção à área de consumo final. A ideia é a de que os consumidores priorizem alimentos produzidos e comercializados localmente, como uma atitude para reduzir os índices de emissão de CO<sup>2</sup> decorrente do seu transporte a longa distância. Outras implicações referem-se à perda de qualidade decorrente do transporte prolongado por danos físicos ou pela necessidade de antecipar as colheitas, ofertando produtos que não têm a qualidade dos produtos colhidos no momento adequado.

Alguns críticos da abordagem *food miles* enxergam nesta proposição uma forma de protecionismo, como expressão de um localismo defensivo, questão relevante dentro do contexto europeu (Du Puis e Goodman, 2005). No entanto, a abordagem *food miles* permite enfatizar uma questão identificada há décadas no Brasil, sem que qualquer ação pública tenha sido tomada: o “passeio de mercadorias”. O “passeio” consiste na remessa da produção local para uma central de abastecimento de grande porte (por uma questão de escala comercial) e sua posterior compra por pequenos comerciantes para abastecer o varejo nos municípios de origem da própria mercadoria.

Uma abordagem interessante de criação de novos mercados para produtos da agricultura familiar a partir da integração com a gastronomia regional é referenciada no caso da Apega (*Sociedad Peruana de Gastronomía*), que criou a *Alianza Cocinero-Campesino*, uma das iniciativas mais ambiciosas e integradas da América Latina no intuito de articular o desenvolvimento da gastronomia e turismo ao desenvolvimento territorial, com foco no aprimoramento da capacidade produtiva e comercial da agricultura familiar (Balcázar, 2012).

A visão estratégica do programa é a diferenciação dos produtos através da melhoria da qualidade dos produtos da agricultura familiar para atender mercados mais exigentes e obter maior renda rural. Através do “*Festival Mistura*” (uma grande feira de alimentos de produtos típicos e eventos culturais que ocorre anualmente em Lima) e do projeto “*Alianza Cocinero-Campesino*”, a Apega tem desenvolvido iniciativas de amplo alcance nacional, ao articular o desenvolvimento da agricultura familiar ao dinamismo da gastronomia peruana, conhecida pela sua excelência.

## As compras governamentais como alternativa comercial

Nas últimas décadas, surgiu em diversos países desenvolvidos uma nova concepção de políticas de abastecimento que buscam aliar o abastecimento de equipamentos públicos ao desenvolvimento rural, voltado para o estímulo a regiões de baixa dinâmica econômica através de políticas de compras governamentais (Fornazier e Belik, 2013).

Algumas experiências internacionais são exemplares na articulação de compras locais e consumo institucional. É o caso do programa “*Farm to school programs*” dos EUA. Nos Estados Unidos, a iniciativa de compras para a alimentação escolar surgiu da organização social, adotada em muitas localidades, em meio à crescente preocupação pública sobre saúde na infância e obesidade,

bem como pelo aumento da conscientização sobre os desafios ambientais e econômicos do sistema agroalimentar agrícola nos Estados Unidos. Em seu início, contou com o apoio de fundações privadas, até evoluir para uma escala nacional. Cada estado e cada localidade norte americana criou um arcabouço jurídico que permitiu a viabilização desses sistemas de compras locais (Denning *et al.*, 2010). Na Europa, o caso referencial é a experiência italiana da municipalidade de Roma, onde a implementação de uma política de aquisições de alimentos para a merenda escolar promoveu uma mudança significativa nos padrões de qualidade alimentar enfatizando a dimensão da nutrição escolar, incluindo o fornecimento de alimentos certificados e orgânicos (Morgan e Sonnino, 2008).

Neste tema, a experiência brasileira do programa brasileiro de aquisições da agricultura familiar através de compras governamentais – o Programa de Aquisição de Alimentos-PAA tem relevância internacional. Uma das mais notáveis inovações de Políticas Públicas de Segurança Alimentar no Brasil refere-se à utilização das compras governamentais de alimentos (CG) como instrumento ativo de estímulo à produção local e a criação de circuitos espacialmente delimitados de produção e distribuição alimentar.

O marco institucional desta iniciativa se dá com a implantação do PAA em 2003, que criou uma nova sistemática de compras governamentais de gêneros alimentícios no âmbito da Política Agrícola, contemplando expressamente a aquisição de produtos gerados pela Agricultura Familiar (AF) e pelas explorações extrativistas de cunho familiar. Este programa expandiu seus objetivos, abarcando o fornecimento de gêneros alimentícios para o Plano Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), estimulando os demais entes federativos (estados e municípios) a aderirem aos programas criados.

Os programas de CG compreendem ações de compra, doação, estocagem, garantia de “preços justos” e de renda para produtores familiares. O PAA inovou e avançou em relação ao modelo de política agrícola ao propor de forma estruturada o apoio à produção da AF, buscando concomitantemente garantir a renda rural de maneira regular e assegurar a demanda, facilitando o escoamento e a venda da produção familiar. Possibilita a aquisição e consumo de alimentos produzidos pela AF localmente, para consumo imediato local ou para a formação de estoques. Adquire produtos de associações e cooperativas de produtores familiares, ainda que o pagamento para os produtores não seja à vista.

Outra grande inovação institucional foi a Lei 10.696 de 2003, que criou parâmetros que permitem a compra de alimentos pelos entes federativos sem as exigências restritivas da lei de licitação (8.666). Para atacar esta questão, rompeu-se a virtual impossibilidade de efetuar compras de hortifrutigranjeiros

de produtores locais, que eram alijados da concorrência devido às rotinas e documentos exigidos, aos longos prazos que requeriam os expedientes para execução da lei, além da perecibilidade dos produtos que exigia transações rápidas.

A evolução institucional dos programas de CG de alimentos no Brasil foi caracterizada, nos dez anos de sua implantação, pelo crescimento progressivo dos recursos públicos alocados. A partir da Lei nº 11.947 de 2009, que determinou a utilização de no mínimo 30% dos recursos repassados pelo PNAE para a compra de produtos da agricultura familiar e suas cooperativas, o programa assumiu um importante caráter de desenvolvimento local e promoção da agricultura familiar, ao estabelecer que a aquisição de gêneros alimentícios deva ser realizada preferencialmente no mesmo município sede das escolas. As compras são feitas com dispensa de licitação, por meio de chamadas públicas divulgadas pelos municípios.

Em 2012 o PNAE atendeu 43,4 milhões de alunos, sendo gastos no programa um valor equivalente a US\$ 1,7 bilhões. A projeção de 30% dos gastos do PNAE, caso efetivada, significaria uma aquisição de U\$ 500 milhões da agricultura familiar para a alimentação escolar. No entanto, os pagamentos à AF (dados preliminares de 2012) representaram apenas 9,2% dos gastos, bem distantes dos 30% estabelecidos pela lei 11.947. Na maioria dos casos, o não cumprimento da meta deveu-se à dificuldade de identificação de agricultores familiares nos municípios.

## **A inserção comercial da agricultura familiar: necessidade de novos mecanismos de apoio**

Para consolidar novos canais de abastecimento para as cidades que incluam e valorizem a inserção da agricultura familiar no contexto de um novo padrão de abastecimento urbano, um aspecto é fundamental: criar mecanismos de financiamento da comercialização acessíveis e disponíveis para os agricultores familiares.

No que se refere ao crédito, a atividade de comercialização da produção da agricultura familiar revela uma das maiores vulnerabilidades do segmento. Individualmente, na qualidade de pessoa física, não há nenhuma linha do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) específica voltada à comercialização diretamente para produtores familiares. Apenas a linha “Custeio e Comercialização de Agroindústrias Familiares” atende a demanda por crédito de capital de giro para a comercialização, entre outras finalidades, sendo que o limite do empréstimo individual não pode

ultrapassar R\$ 10 mil (dados para 2014). Vale mencionar que, no caso do Pronaf, o Plano Safra 2014-15 da Agricultura Familiar prevê um orçamento de R\$ 1,1 bilhão para essa linha de crédito, representando não mais que 4,5% do total destinado ao financiamento do segmento familiar. Por outro lado, no âmbito do Sistema Nacional de Crédito Rural, outras modalidades gerais de crédito podem ser acessadas pelo agricultor familiar, mas as condições desses empréstimos são gerais não focalizam especificamente os familiares. O crédito de comercialização está disponível para todos mas, normalmente, são as agroindústrias e as empresas comercializadoras que fazem uso destes recursos para suprir suas necessidades de capital de giro quando adquirem matéria prima junto aos agricultores familiares.

Os resultados do Censo 2006 mostraram que apenas um contingente de 20% dos agricultores familiares acessou o crédito rural oficial, sendo que o principal motivo alegado foi “*não precisou*” (praticamente metade dos produtores). As porcentagens maiores de “*não precisou*” se encontram entre os grupos de proprietários e de produtores de hortaliças e flores, demonstrando que esses grupos utilizam capital próprio ou (principalmente) são financiados por agentes intermediários de comercialização. Vale notar que há um grupo significativo de agricultores familiares que não tomaram empréstimos por que “*tem medo de contrair dívidas*” (21,8%) e esses são parceiros e ocupantes e se dedicam às produções de todos os tipos.

Na ausência de recursos públicos para a comercialização, os agricultores familiares estariam deixando uma parcela importante do valor adicionado gerado no processo, que são apropriados por agentes e intermediários. De certa forma, os dois programas de compras governamentais poderiam suprir essa lacuna, no entanto não foram desenhados para essa finalidade e ademais destinam um volume de recursos muito pequeno aos produtores. Com efeito, verifica-se que tanto o PAA como o PNAE não utilizam a sistemática de adiantar recursos (compra antecipada) para o produtor. Ao mesmo tempo, as dificuldades em termos de documentação ainda são elevadas e os problemas quanto à logística para o atendimento às grandes cidades e os padrões de qualidade estabelecidos por muitas prefeituras dificultam uma maior inserção dos fornecedores.

Muito embora os legisladores tenham optado por reduzir o teto individual para as compras junto à agricultura familiar de forma a democratizar ao máximo esses programas, a quantidade de produtores envolvidos com essa política ainda é pequena. Vale dizer que para os produtores inseridos em outros mercados e que possuem acesso privado ao financiamento para a comercialização, a sua inserção em programas de compras públicas não se



mostra interessante, seja pelo baixo limite das compras, seja por não possuírem capacidade de atender a outros mercados além daqueles que já participam. Com isso, mais uma vez, esses produtores acabam abrindo mão de ganhos que poderiam estabilizar as suas rendas de forma quase que permanente.

As atividades ligadas à distribuição – principalmente de alimentos frescos, e as margens e participação no valor adicionado gerado na agricultura têm se expandido no Brasil. Esse movimento tem privilegiado os segmentos à jusante na cadeia produtiva e impactado diretamente no desempenho dos agricultores mais fragilizados. Isso quer dizer que lado a lado aos investimentos na produção, torna-se fundamental e cabe à política pública garantir uma maior capacidade de enfrentamento por parte da agricultura familiar na comercialização dos seus produtos. Algumas propostas de políticas que permitam “equilibrar o jogo” para esse segmento produtivo colaborariam no esforço que os governos têm feito no sentido de garantir e segurança alimentar e ao mesmo tempo combater a pobreza rural.

A reestruturação do sistema de crédito voltado à agricultura familiar aparece no topo da lista de resultados imediatos diante do iminente esgotamento das linhas tradicionais de custeio e investimento, ainda que estas apresentem condições especiais para grupos de maior vulnerabilidade. Torna-se necessário envolver os produtores na comercialização, financiando instalações e equipamentos de embalagem, adiantando recursos (compra antecipada), promovendo a produção de especialidades e quebrando a intermediação na cadeia produtiva.

Os programas de abastecimento têm uma relação direta com essas medidas, pois permitem aproximar produtores de consumidores e organizar a produção segundo o destino dos produtos: mercados locais, regionais, nacionais ou internacionais. Já os programas de compras governamentais caminham na direção correta, mas é fundamental aumentar a escala dessas aquisições, seja para a formação de estoques reguladores públicos, seja para ampliar o alcance da produção local nos programas de alimentação escolar e outras demandas institucionais. A comercialização é a chave para um desenvolvimento rural equilibrado e não excludente.

## Conclusões

Nesse artigo analisamos a evolução das Centrais de abastecimento no Brasil e os novos determinantes colocados diante da agricultura familiar no que se refere à distribuição de produtos frescos. Verificamos que no período de instalação do sistema público atacadista, o objetivo dos mercados atacadistas

era o de aproximar os produtores das feiras livres e equipamentos de varejo contribuindo para a redução dos preços dos alimentos e garantindo o escoamento da produção. Nas últimas quatro décadas o mercado mudou, seja pelo lado do perfil do consumidor, características do meio urbano, introdução de novas tecnologias, seja pelo aperfeiçoamento dos sistemas de produção. Nesse período, diante da estagnação das Centrais de abastecimento e da perda de suas funções originais, cresce o poder das redes de supermercados e de outros intermediários. Com o equilíbrio de forças pendendo para o lado dos compradores, perdem os agricultores menos estruturados e que não têm capacidade financeira para negociar condições melhores de comercialização. O artigo chama a atenção também para o pequeno alcance dos programas de compras públicas, que caminham na direção correta, mas dispõem de poucos recursos para que seja possível dar garantias de mercado estável para os agricultores que estão marginalizados no processo de comercialização.

Para que se possa promover uma mudança radical no panorama de comercialização de alimentos frescos para o mercado doméstico urbano as propostas caminham em três frentes complementares, a saber:

Modernização e retomada do papel das Centrais de abastecimento no âmbito de uma política nacional de abastecimento. Esse novo papel se coloca no sentido de promover, separadamente, os mercados locais, regionais e nacionais por meio de mudanças institucionais – que possam impactar na forma de organização desses mercados e mudanças técnicas – que possam dar respaldo às necessidades de qualidade e sustentabilidade impostas por um consumidor mais exigente.

Estabelecimento de (novas) linhas de crédito de curto prazo para a comercialização de produtos de ciclo curto provenientes da agricultura familiar. O financiamento dos produtores deve-se dar com a possibilidade de compra antecipada da produção, da mesma maneira que as linhas dos Empréstimos do Governo Federal com opção de venda (EGF/COV) têm atuado na produção de grãos para o segmento da agricultura empresarial.

Ampliação dos programas de compras governamentais – que atualmente têm baixo alcance, seja pelo pequeno número de agricultores envolvidos em termos relativos, seja porque as compras para a alimentação escolar ainda não conseguiram resolver os problemas de logística e distribuição de gêneros nas grandes cidades. Nesse caso, a ação pública deve caminhar melhorando as condições de oferta dos produtores – inclusive no que diz respeito à capacidade financeira desses produtores; e organizando melhor os sistemas de distribuição nas grandes cidades. Nesse particular, há um ponto de contato importante entre os sistemas de entrepostos locais com a distribuição de gêneros nas grandes

idades. Não há porque não reproduzir o ambiente das modernas plataformas de distribuição de alimentos frescos no que se refere às práticas de recepção, repartição e remessa de cargas, capturando assim parcela dos ganhos que são perdidos pelos produtores familiares em função da sua baixa capacidade financeira e de organização da logística.

## Referências

ABRACEN – Associação Brasileira das Centrais de Abastecimento. *Manual Operacional das Ceasas do Brasil*. Belo Horizonte: ABRACEN, 2011

ABRAS. *Plano Abras Maior*. 2013. Disponível em <[www.abras.com.br](http://www.abras.com.br)>

BALCÁZAR, L. G. *Pequeña agricultura y gastronomía: oportunidades y desafíos*. Lima: Apega, 2012.

BELIK, W.; WEGNER, R. C. Distribuição de hortifruti no Brasil: papel das Centrais de Abastecimento e dos supermercados. *Cuad. Desarro. Rural*, Bogotá, 9(69), p. 195-220, jul./dic. 2012

DENNING, P. D.; GRAFF, S. L.; HEATHER, W. *Laws to require purchase of locally grown food and constitutional limits on state and local government: Suggestions for policymakers and advocates*. *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development*, 1(1), p. 139-148, 2010.

DU PUIS, E. M.; GOODMAN, D. Should we go “home” to eat?: toward a reflexive politics of localism. *J Rural Studies*, 21(3), p. 359-371, 2005.

CADILHON, J. J.; FEARNE, A. P.; HUGHES, D. R.; MOUSTIER, P. *Wholesale Markets and Food Distribution in Europe: New Strategies for Old Functions*. Discussion Paper n. 2. Centre for Food Chain Research, Department of Agricultural Sciences, Imperial College London, Jan. 2003.

CUNHA, A. R. A. A. *O sistema atacadista alimentar brasileiro: origens, destinos*. Tese (Doutorado em Economia). Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2010.

CUNHA, A. R. A. A. Qual a ruralidade das Ceasas? Evidências sobre a inserção da agricultura familiar nas Centrais de Abastecimento brasileiras. In: Encontro da Sober, 51., Belém, 2013. *Anais...* Belém: Sober, 2013.

FGV/CNA. Fundação Getúlio Vargas, Instituto Brasileiro de Economia e Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. *Quem produz o que no campo: quanto e onde II*. Brasília, 2010.

França, C. G. *et al. O censo agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil*. Brasília: MDA, 2009.

FORNAZIER, A.; BELIK, W. Produção e consumo local de alimentos: novas abordagens e perspectivas para as políticas públicas. *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, 20(2), p. 204-218, 2013.

HORTIFRUTI BRASIL. Ano 9, n. 94, set. 2010.

MACHADO, M. D; SILVA, A. L. Distribuição de produtos provenientes da agricultura familiar: um estudo exploratório da produção de hortaliças. *Revista de Administração da UFLA*, v. 6, n. 1, p. 66-80, jan./jun. 2004.

SOUZA, R. A. M. *Mudanças no consumo e na distribuição de alimentos – O caso da distribuição de hortaliças de folhas na cidade de São Paulo*. Dissertação (Mestrado). Unicamp, Campinas, 2005.

MORGAN, K.; SONNINO, R. *The School Food Revolution: Public Food and the Challenge of Sustainable Development*. London: Earthscan, 2008.



### **Parte 3**

## **POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL**



# O Pronat e o PTC: possibilidades, limites e desafios das políticas territoriais para o desenvolvimento rural

**Nelson Giordano Delgado**  
**Sergio Pereira Leite**

## Introdução

A literatura especializada tem apontado que, durante o governo Lula, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) desenvolveu um conjunto de ações estratégicas que, numa ótica próxima à perspectiva do que atualmente é caracterizado como inclusão produtiva, poderia ser agrupado em dois eixos estratégicos principais: a política agrícola para a agricultura familiar e a política agrária. Parece razoável observar que, apesar das insuficiências existentes para o semiárido nordestino e para a Amazônia, os avanços na política agrícola foram bastante mais significativos do que os ocorridos na política agrária, onde as tentativas de mudança do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e da própria estrutura institucional do ministério foram, de modo geral, relativamente frustradas. À política agrícola para a agricultura familiar, implementada pela Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), foi acrescida uma política de desenvolvimento territorial, concebida e operacionalizada por uma, então, nova secretaria, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial



(SDT), através do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), e implementada por meio da criação de territórios rurais de identidade em todas as regiões do país e de uma institucionalidade complexa para esses territórios, com o objetivo de gerir socialmente a política territorial, articular atores sociais e políticas públicas e promover a governança territorial.

Note-se que a política territorial rural, não obstante o predomínio dos projetos produtivos para a agricultura familiar, representa uma inovação institucional importante no sentido de incorporar as demandas dos diferentes povos e populações tradicionais existentes no meio rural na política pública do governo federal. O aspecto fundamental da abordagem territorial era a tentativa de consolidar a democracia, construir uma nova cultura política no meio rural e aumentar a autonomia de agricultores familiares, assentados da reforma agrária e povos e populações tradicionais.<sup>1</sup>

Assim, desde 2003, o governo brasileiro vem adotando o recorte territorial como o lócus para a implementação e a articulação de algumas políticas públicas destinadas ao meio rural, seja visando promover o protagonismo dos atores sociais para a construção e a governança do desenvolvimento de seus territórios, seja para potencializar os resultados e os impactos das políticas públicas. O Pronat e o Programa Territórios da Cidadania (PTC) são os principais exemplos de políticas públicas nesta direção. Desde a criação destes programas vários estudos foram realizados analisando principalmente as potencialidades, limitações e desafios políticos, econômicos e institucionais do enfoque territorial na implementação de políticas públicas brasileiras (Bacelar *et al.*, 2009; Delgado e Leite, 2011; Favareto *et al.*, 2010; Leite, 2013a e 2013b; Medeiros e Dias, 2011; Perico, Perafén e Pinilha, 2011). Nesse capítulo buscaremos, mesmo que de forma relativamente breve, resgatar os antecedentes da política territorial rural, em particular a experiência desenvolvida no governo Fernando Henrique Cardoso por meio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Isso será objeto do próximo tópico. Na seção seguinte trataremos das políticas de desenvolvimento territorial propriamente ditas, implementadas a partir do governo Lula e vigente ainda hoje. Dados os limites de espaço, serão informados os principais motivos e critérios para a criação dos programas, o número de territórios existentes e alguns mecanismos de operacionalização em curso. Ao final, avançaremos algumas questões sobre os desafios, limites e alcances dessa iniciativa, buscando analisar a performance

---

<sup>1</sup> Para uma análise detalhada das características, componentes, potencialidades e obstáculos da política de desenvolvimento territorial rural implantada no Governo Lula, por meio da SDT/MDA, veja-se Leite e Delgado (2011).

da política à luz do contexto institucional e dos processos que marcaram essa experiência recente.

## **Antecedentes e origens das políticas territoriais de desenvolvimento rural no Brasil: o Pronaf Infraestrutura e Serviços**

Há um amplo consenso na literatura especializada de que o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), criado em 28 de junho de 1996 pelo Decreto Presidencial n. 1946, representa um divisor de águas na abordagem do Governo Federal em relação ao desenvolvimento rural no país, por seu reconhecimento da importância deste segmento econômico e social para a agricultura brasileira e da relevância de formular e implementar uma política pública de abrangência nacional (e não apenas regional e local, como ocorria anteriormente) para o seu fortalecimento econômico, social e político em todo o território nacional.<sup>2</sup>

Esta literatura também sugere que a criação do Pronaf esteve intimamente associada tanto à vigorosa retomada das reivindicações dos trabalhadores rurais nas décadas de 1980 e 1990 – particularmente visíveis na Constituição de 1988, nos Gritos do Campo e da Terra e nas Jornadas de Luta durante os anos 1990, quando passaram a influenciar a definição da agenda pública no meio rural –, quanto à construção da identidade social de “agricultores familiares” na década de 1990 que, por diversas razões, vem substituir a de “pequenos produtores”, predominante anteriormente para caracterizar, especialmente na concepção e na linguagem governamentais, os “agricultores não patronais”.<sup>3</sup>

Quando de sua criação, a operacionalização do Pronaf foi dividida em três modalidades de crédito (Cazella, Mattei e Delgado, 2002): a política de crédito rural direcionado à produção, sob as formas de crédito de custeio e de investimento; a política de capacitação dos agricultores familiares – complementada por atividades de pesquisa adequadas a esses agricultores para alavancar a capacitação; e a política de infraestrutura e serviços, destinada à melhoria dos serviços e das condições infraestruturais locais de operação dos agricultores familiares em municípios predominantemente rurais, carentes des-

---

<sup>2</sup> Existe uma considerável e diversificada bibliografia sobre o Pronaf, analisando e avaliando o programa dos mais diversos ângulos, que não cabe citar aqui. Para uma tentativa útil de mapear o conjunto desta bibliografia (pelo menos até 2006) consulte-se Mattei (2006).

<sup>3</sup> No período autoritário as agências do governo utilizavam também a expressão “agricultores de baixa renda”. Consultar, entre outros, Medeiros (2001), Grisa (2012) e Delgado (2010).

sas condições e nos quais a importância desses agricultores fosse significativa.<sup>4</sup> Esta modalidade do programa foi criada em 1997 e passou a ser conhecida como Pronaf Infraestrutura e Serviços.

Note-se que esta concepção originária do Pronaf entendia o programa como uma política de desenvolvimento rural, assentada em três dimensões básicas, todas sustentadas por políticas de financiamento, seu instrumento próprio e característico: (1) o aumento da renda dos estabelecimentos dos agricultores familiares através do financiamento da produção agrícola em cada safra e de sua expansão ao longo do tempo, com a realização de investimentos; (2) a qualificação técnico-produtiva e gerencial e a profissionalização desses agricultores por meio do financiamento à formação e à pesquisa, além da capacitação requerida para a implementação e o controle social da modalidade municipal do programa; e (3) o desenvolvimento local, com ênfase no financiamento da infraestrutura e dos serviços em municípios pobres, rurais e com predominância de agricultores familiares.

Para o que nos interessa neste ensaio, é possível avançar três observações a partir desta constatação. Em primeiro lugar, é evidente a importância primordial das atividades agrícolas na visão de desenvolvimento rural embutida na concepção do Pronaf. Em segundo lugar, é aparente seu reconhecimento da existência de uma considerável heterogeneidade no segmento dos agricultores familiares.<sup>5</sup> Neste sentido, as duas primeiras dimensões da política de crédito mencionadas acima referem-se fundamentalmente aos setores modernizados ou semimodernizados da agricultura familiar, que adotam o modelo de produção predominante, para os quais as potencialidades do acesso ao crédito e de iniciativas de profissionalização dos agricultores são maiores.

E, em terceiro lugar, ao incorporar a dimensão do desenvolvimento local, o Pronaf (i) reconhece também a importância dos segmentos mais empobrecidos dos agricultores familiares, para os quais o acesso ao crédito bancário é, de modo geral, bem mais difícil; (ii) amplia a concepção de desenvolvimento rural prevaiente ao admitir, mesmo que de forma hesitante e controversa,

---

<sup>4</sup> Segundo texto do Ministério da Agricultura e do Abastecimento de 1996 sobre o Pronaf, citado em Grisa (2012, p. 139), o objetivo desta modalidade era financiar a “implantação, ampliação, modernização, racionalização e realocação de infraestrutura necessária ao fortalecimento da agricultura familiar, de forma a dinamizar o setor produtivo e assegurar sustentação ao desenvolvimento rural”. Abramovay e Veiga (1999, p. 9-10) lembram que o foco desta política eram os agricultores chamados “intermediários” pelo documento FAO/INCRA (1994), que incluíam “os estabelecimentos da zona de transição formada pela faixa mais fragilizada da agricultura familiar e pela faixa menos desvalida da grande massa de sítios periféricos”.

<sup>5</sup> Ver Grisa (2012, cap. 3), para uma interessante e bem fundamentada discussão sobre as concepções de agricultura familiar, de modelo de produção e de desenvolvimento rural incorporadas no Pronaf.

a relevância das atividades não agrícolas para esses agricultores; e (iii) dá ao programa, através da modalidade Pronaf Infraestrutura e Serviços, uma dimensão de abordagem territorial do desenvolvimento rural, ao definir uma institucionalidade territorial para sua execução e controle social (os conselhos locais) e a necessidade de construção de um plano de desenvolvimento rural para o território, que incentive a articulação entre atores sociais e políticas setoriais, mesmo que a unidade territorial de intervenção seja bastante restrita e controversa, identificando-se com o município. Neste sentido, estamos considerando o Pronaf, através de sua modalidade de Infraestrutura e Serviços, como uma experiência inovadora de política territorial de desenvolvimento rural no país, embora bastante incipiente e limitada, onde é possível dizer que o território é entendido como espaço construído socialmente em interação com os ecossistemas existentes e a construção de uma institucionalidade própria é indispensável para a governança e a gestão social do desenvolvimento rural no território.<sup>6</sup>

A institucionalidade do Pronaf Infraestrutura e Serviços foi composta por um Conselho Nacional do Pronaf, por Conselhos Estaduais e pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (Sustentável, em alguns municípios), os CMDRs.<sup>7</sup> O Conselho Nacional definiu, em 1997, as normas para a seleção dos municípios a serem contemplados pelo programa, de modo que somente poderiam ser beneficiados municípios para os quais: (1) a participação do número de estabelecimentos agropecuários com área até 200 ha sobre o número total de estabelecimentos do município fosse maior do que a mesma relação para o estado como um todo; (2) a participação da população rural na população total do município fosse superior à mesma relação no estado; e (3) o valor da produção agrícola por pessoa ocupada no município fosse inferior

---

<sup>6</sup> Como diz Abramovay (2002, Box 1, p. 6), “(n)o meio rural a noção de território adquire uma dupla importância: em primeiro lugar, ela convida a reflexão sobre desenvolvimento a voltar-se a um conjunto variado de protagonistas e a superar assim um âmbito estritamente setorial. A diversificação das economias rurais é, portanto, o resultado mais importante do desenvolvimento territorial em áreas não densamente povoadas. Além disso, a noção de território, no meio rural, chama a atenção ao fato de que o processo de desenvolvimento depende fundamentalmente da maneira como cada localidade vai relacionar-se com os ecossistemas em que vive”. Registre-se que estamos seguindo, embora a partir, talvez, de um enfoque diverso de pesquisa, a trilha de análise aberta por Ricardo Abramovay, em trabalhos como Abramovay (2002 e 2003).

<sup>7</sup> Nossa apresentação, a seguir, está baseada em Schneider, Cazella, Mattei (2004) e em Abramovay e Veiga (1999), mas existe literatura relativamente ampla sobre o assunto, em parte referida em Mattei (2006). Schneider, Silva, Marques (2004) traz um conjunto de artigos relevantes sobre o tema. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS) incorporou o Conselho Nacional do Pronaf, após a sua criação em 1999, quando todas as ações do Pronaf ficam a ele subordinadas. Foi, por sua vez, substituído pelo Condrap no primeiro Governo Luís Inácio Lula da Silva.

à média estadual deste valor.<sup>8</sup> Essas eram as *proxies* utilizadas para selecionar municípios com predominância de agricultores familiares e que fossem rurais e relativamente empobrecidos.

A inovação institucional mais importante do Pronaf Infraestrutura e Serviços foi a constituição dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) pela Resolução n. 15 do CNDRS, de maio de 2001, como exigência indispensável para que o município pudesse acessar os recursos disponibilizados pelo programa (a fundo perdido, no valor médio anual de R\$ 150 mil durante um período de quatro anos), juntamente com a elaboração de um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR). Os CMDRs foram concebidos no contexto de democratização e de descentralização das políticas públicas que acompanhou a democratização político-institucional do país na década de 1980 e encontrou guarida na Constituição Federal de 1988. Constituem-se como espaços públicos de participação que reúnem gestores governamentais e representantes de organizações da sociedade civil com o objetivo de definir e disputar o significado e a abrangência do público em setores específicos de atuação governamental e de formular e, especialmente, controlar socialmente a implementação de políticas públicas destinadas a esses setores ou segmentos (Dagnino, 2002). A tríade composta pelos CMDRs, pelos PMDRs e pelos atores sociais participantes (não restritos aos agentes governamentais) representará os primórdios do que posteriormente será denominado de “nova institucionalidade” da política de desenvolvimento rural no Brasil (Delgado e Leite, 2011).

Por outro lado, os critérios de seleção dos municípios participantes no programa definiram implicitamente uma concepção particular de ruralidade que foi incorporada ao modelo de intervenção do Pronaf Infraestrutura e Serviços. Como destacam Abramovay e Veiga (1999, p. 9), os municípios com maior probabilidade de serem selecionados pelo programa tinham, em geral, três características comuns: distribuição fundiária muito fragmentada, taxa de urbanização menos expressiva e produtividade agrícola mais reduzida.

---

<sup>8</sup> No caso em que a utilização dos três critérios acima levasse à seleção de um número de municípios inferior à quota prevista para cada estado, o Conselho Estadual do Pronaf selecionaria os municípios adicionais a partir do atendimento a dois dos critérios acima, com a prioridade dada para municípios que participavam, então, do programa Comunidade Solidária ou que abrigassem um maior número de famílias de assentados da reforma agrária e/ou de pescadores artesanais. Note-se que, com a criação do CNDRS, houve reformulação posterior dos critérios de seleção, a mais relevante das quais foi a utilização de indicadores como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do PNUD para reforçar a escolha de municípios mais rurais e mais empobrecidos (Schneider, Cazella e Mattei, 2004, p. 38-41). Ademais, os municípios selecionados deveriam estar adimplentes com a União e foram previstas contrapartidas a serem pagas pelas prefeituras sobre o valor solicitado, distinguindo municípios que faziam parte ou não do programa Comunidade Solidária.

Consequentemente, tendiam a ser escolhidos municípios mais pobres e periféricos, com diminuta possibilidade de interações urbano-rural relevantes, com maior recorrência de agricultores “periféricos” e não de “intermediários” (ambos no sentido do FAO/INCRA, 1994), e, o que é mais importante, em condições muito precárias de qualificação e de representação para participar efetivamente nos CMDRs e para elaborar e aprovar os PMDRs.

Introduziu-se, então, uma importante tensão, e mesmo contradição, no modelo de implementação do programa: ao mesmo tempo em que foi concebida uma institucionalidade inovadora, com o objetivo de criar condições para que os agricultores familiares exercessem um importante protagonismo na execução do programa e na formulação e implantação de projetos de desenvolvimento rural, os critérios de seleção dos municípios introduziram a predominância de um tipo de ruralidade que inviabilizou as possibilidades dos agricultores participarem na institucionalidade de modo a exercer o protagonismo pretendido, a menos que, talvez, um extraordinário esforço de empoderamento e de capacitação desses agricultores tivesse sido empreendido. Assim, embora os resultados obtidos não tenham desvirtuado, necessariamente e de forma generalizada, os objetivos do programa, é evidente que esta situação pouco alterou a predominância dos poderes político-administrativo (dos prefeitos e políticos) e técnico (da extensão rural) na condução dos CMDRs e na elaboração dos PMDRs, relativizando significativamente as possibilidades de protagonismo do poder participativo das lideranças locais da agricultura familiar e do poder representativo dos sindicalistas (Romano e Delgado, 2002).

No período 1997-2001, o total de municípios beneficiados com o Pronaf Infraestrutura e Serviços no país passou de 461 em 1997 para 1.006 em 1999 e 1.253 em 2001, a intensidade do acréscimo concentrando-se no período 1997-1999 (118,2% contra 24,6% no intervalo 1999-2001).<sup>9</sup> Em 1997, 40% do total de municípios beneficiados localizava-se nas regiões Nordeste (principalmente) e Norte, em 1999, 51% e em 2001, 63%. As regiões Sul e Sudeste concentravam 50% dos municípios atendidos em 1997, 39% em 1999 e 30% em 2001. Observa-se, portanto, a partir de 1999, uma forte inversão da distribuição existente em 1997, com os municípios do Nordeste e do Norte passando a predominar significativamente na carteira do programa – em 2001 os municípios do Nordeste representavam 50% do total (eram 30% e 39% em 1997 e 1999, respectivamente).

---

<sup>9</sup> Segundo Schneider, Cazella, Mattei (2004, p. 39, Quadro 4), de onde essas informações foram retiradas. Segundo os autores, em 2001 o Pronaf Infraestrutura e Serviços abrangia cerca de 30% do total dos municípios nos quais a agricultura familiar representava a base do setor produtivo local.

No mesmo período, o total de recursos liberados pelo programa passou de R\$ 63,6 milhões em 1997 para R\$ 150,3 milhões em 1999 e R\$ 170,3 milhões em 2001, em um aumento que se concentra no período 1997-1999 (136,3%) e arrefece consideravelmente no período seguinte, 1999-2001 (13,3%), muito mais do que acontece com a incorporação de municípios. Se considerarmos a distribuição do total dos recursos liberados pelas grandes regiões do país, vemos que o Nordeste e o Norte receberam 47% em 1997, 53,2% em 1999 e 82,1% em 2001, enquanto Sul e Sudeste foram contemplados com 43% do total em 1997, 37,5% em 1999 e 15,2% em 2001. Embora Nordeste e Norte tenham recebido 59,5% do total de recursos liberados em todo o período 1997-2001 e Sudeste e Sul 32,6%, é notável a concentração dos recursos nas duas primeiras regiões em 2001 quando comparadas com as duas últimas (foram canalizados para a região Nordeste cerca de 66,5% do total de recursos liberados neste ano).<sup>10</sup>

Os dados acima sugerem, portanto, duas tendências observáveis no período 1997-2001: (1) um crescimento importante do número de municípios atendidos e do número de recursos liberados pelo Pronaf Infraestrutura e Serviços no intervalo 1997-1999 e um marcante arrefecimento deste crescimento no período posterior, especialmente em relação ao volume de recursos liberados; e (2) uma progressiva concentração dos municípios contemplados e dos recursos liberados nas regiões Norte e Nordeste, especialmente nesta última, alterando a situação existente no início do programa (1997 e 1998), quando a participação do Sudeste e do Sul foi maior.

Inúmeros estudos e avaliações sobre o Pronaf Infraestrutura e Serviços, em especial sobre o funcionamento dos CMDRs e a elaboração e a efetividade dos PMDRs, foram realizados tanto por universidades, como por ONGs, movimentos sociais e gestores governamentais. Dentre as avaliações realizadas, muitas questões problemáticas foram detectadas, dentre as quais reportaremos brevemente as três seguintes:<sup>11</sup>

(1) De modo geral, o município mostrou-se uma escala espacial inadequada para a implementação de uma política territorial de desenvolvimento rural, dado seu caráter eminentemente administrativo e sua reduzida capacidade de geração de processos sociais, econômicos, políticos e culturais endógenos, que viabilizem e sustentem, ao longo do tempo, o desenvolvimento rural nesta escala de intervenção. Como consequência, ganhou progressiva força a ideia

---

<sup>10</sup> Dados do MDA/SAF apresentados em Schneider, Cazella, Mattei (2004, p. 40, Quadro 5).

<sup>11</sup> Os estudos a seguir, embora não sejam os únicos, representam uma boa base de referência para a consideração deste tema: Abramovay (2002 e 2003), Abramovay e Veiga (1999), Ibase (2001), Romano e Delgado (2002), Schneider, Silva, Marques (2004).

de ampliar a escala de atuação da política de desenvolvimento rural, buscando adequá-la a espaços nos quais a característica de construção social fosse mais nítida, o que, sob influência das mudanças em curso na década de 1990 na Política Agrícola Comunitária, com o destaque à dimensão do desenvolvimento rural, estimulou a consideração do “território” como uma unidade de planejamento para a concepção de uma política de desenvolvimento rural mais abrangente e efetiva.

(2) Como já mencionado anteriormente, uma série de razões – que vão dos critérios de escolha dos municípios, às culturas políticas autoritárias prevalecentes nos locais e à própria fragilidade institucional, na época, das organizações dos agricultores familiares e trabalhadores rurais – levou a que os CMDRs tivessem, em grande parte dos municípios selecionados, uma existência quase que apenas formal, usualmente dominados pelos poderes políticos da prefeitura, sem que as organizações e representações dos agricultores familiares estivessem capacitadas para exercer o protagonismo anunciado e esperado na condução e no controle social do programa. Além disso, vários grupos sociais importantes tiveram, em geral, pouca representação nos CMDRs, como é o caso, por exemplo, das mulheres, jovens, assentados da reforma agrária, quilombolas e as comunidades “não organizadas” dos municípios.

(3) Os PMDRs apresentaram, em sua maioria, uma concepção bastante limitada de desenvolvimento rural, tendendo a privilegiar quase exclusivamente atividades agrícolas e agropecuárias em sua formulação, que, ademais, assumia um caráter mais de “lista de compras” do que de um plano de desenvolvimento, com uma estratégia de implementação razoavelmente definida. Atividades relacionadas com multifuncionalidade e pluriatividade, por exemplo, estiveram ausentes dos planos, bem como atividades de interesse para públicos específicos, como mulheres, jovens, assentados da reforma agrária, quilombolas, etc. Esta situação agravou-se com o fato dos PMDRs terem, em grande parte, restringido suas atividades à implementação do Pronaf Infraestrutura e Serviços, de cujos recursos dependiam integralmente. Assim sendo, a ideia de um plano de desenvolvimento rural para o município que articulasse diferentes programas e políticas públicas, com financiamento oriundo de diferentes fontes, tornou-se praticamente letra morta.

Com a eleição do governo Lula e a criação da SDT no MDA, a gestão do Pronaf Infraestrutura e Serviços deslocou-se para esta secretaria e a escala espacial de intervenção/planejamento do programa deixou de ser o município e passou a ser o que foi chamado, como discutiremos no próximo item, de “território rural de identidade”. A mudança de escala espacial teve entre seus objetivos a tentativa de enfrentar muitas das críticas feitas ao programa origi-



nário, e exemplificadas acima, relacionadas às grandes limitações provocadas pela adoção do município como sua base territorial de atuação. O novo programa (Pronat) construiu uma nova institucionalidade para sua governança e gestão social, restringindo a relevância ou tornando obsoletos os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, mas mantendo muitas semelhanças com o Pronaf Infraestrutura e Serviços.

## Balço das Experiências do PRONAT e do PTC<sup>12</sup>

A política brasileira de desenvolvimento territorial aplicada ao setor rural, à cargo da SDT/MDA, acumulou um significativo conjunto de casos que tem possibilitado um tratamento mais acurado dos limites e alcances dessa experiência de intervenção pública. Com efeito, o Pronat está no cerne da formação da própria Secretaria, ocorrida em 2003, durante o início do primeiro governo Lula. No caso do programa em questão, o mesmo passou a operar de forma regulamentada em julho de 2005, quando obteve sua chancela formal por intermédio da Portaria nº 05 de 18/7/2005. Esta portaria, emitida pela SDT, reconhece a seleção, alteração e administração de Territórios Rurais e garante suporte legal para os Territórios de Cidadania (TC), programa adicional que passa efetivamente a ser executado em 2008.

O conceito de território adotado oficialmente diz respeito a “um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, 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/SDT, 2005). Segundo a SDT, a abordagem territorial se justifica por vários aspectos, entre os quais: a) o rural não se resume ao agrícola; b) a escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento e a escala estadual é excessivamente ampla; c) necessidade de descentralização das políticas públicas; d) o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições, estabelecendo iniciativas voltadas para o desenvolvimento.

---

<sup>12</sup> Esta seção recupera, amplia e atualiza texto anteriormente publicado em Delgado e Leite (2013).

A intenção dos programas é garantir que os processos de desenvolvimento envolvam múltiplas dimensões, cada qual contribuindo de uma determinada maneira para o conjunto do território em diferentes áreas, como a econômica, sociocultural, político-institucional e ambiental.

Entre os critérios utilizados pela SDT para identificar os Territórios Rurais estão: i) conjunto de municípios com até 50 mil habitantes; ii) conjunto de municípios com densidade populacional menor que 80 habitantes/km<sup>2</sup>; iii) maior concentração do público prioritário do MDA (agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária, agricultores beneficiários do reordenamento agrário, famílias assentadas, o que caracteriza maior intensidade de demanda social); iv) conjunto de municípios já organizados em territórios rurais de identidade; v) conjunto de municípios integrados com os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad), do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), e Mesorregiões, do Ministério da Integração Nacional.

Até 2013 haviam sido identificados 165 Territórios, sendo 120 deles vinculados ao Programa Territórios da Cidadania e o restante ao Pronat (ver Figura 1 e Quadro 1). Entre 2013 e 2014 foram criados mais 74 Territórios Rurais, conformando um total de 239 territórios que encontram-se sob a alçada, direta ou indiretamente, da SDT/MDA. Propostas de novos territórios ou modificação de territórios já estabelecidos podem surgir em instâncias locais, devendo ser remetidas aos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) para fins de análise e manifestação, que posteriormente as encaminha a SDT. Também nesse sentido, os projetos de desenvolvimento para os territórios rurais surgem nos fóruns locais, Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETERs), e são apoiados pela SDT, por meio do Condraf.

Durante o processo de identificação dos Territórios Rurais, entendeu-se que alguns territórios apresentavam-se economicamente mais fragilizados que outros, e, com isso, necessitavam de uma atenção emergencial com ações ainda mais articuladas. Foi a partir dessa percepção que surgiu o Programa Territórios da Cidadania, lançado em 2008, ligado à Casa Civil da Presidência da República, que tem o mesmo referencial conceitual dos Territórios Rurais sendo amparado também pela mesma Portaria, mas com uma gestão bem mais complexa. Resumidamente, e de forma geral, foi entre o conjunto de Territórios Rurais que foram selecionados os Territórios da Cidadania. A prioridade era atender territórios que apresentavam baixo acesso a serviços básicos, índices de estagnação na geração de renda e, carência de políticas integradas e sustentáveis para autonomia econômica de médio prazo.

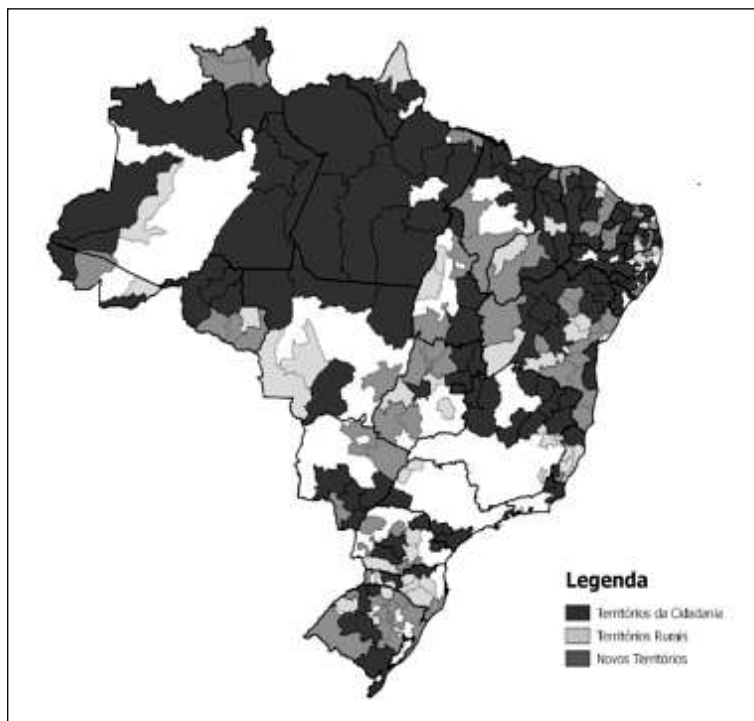


Figura 1 – Mapa dos Territórios Rurais e da Cidadania no Brasil – 2014.  
 Fonte: SDT/MDA, 2014.

**QUADRO 1**  
**Territórios Rurais e da Cidadania, por região**

<b>Região</b>	<b>Territórios Rurais</b>	<b>Territórios da Cidadania</b>	<b>Territórios Novos</b>	<b>Total (Territórios)</b>	<b>% do Total de Territórios</b>
Nordeste	11	56	36	103	43,10
Norte	6	27	10	43	18,00
Centro Oeste	5	12	9	26	10,88
Sudeste	11	15	1	27	11,30
Sul	12	10	18	40	16,74
Totais de Territórios	45	120	74	239	100,00

Fonte: SDT/MDA, 2014.

O Programa Territórios da Cidadania (PTC) é uma das ações propostas pela Agenda Social do Governo Federal destinadas a reduzir as desigualdades. Seu objetivo é a “superação da pobreza e geração de trabalho e renda no meio rural por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável”. Especificamente o Programa visa à promoção da inclusão produtiva das populações pobres dos territórios, por meio do planejamento e integração de políticas públicas. Também se propõe incrementar a participação social e garantir a universalização dos programas básicos de cidadania. O Programa abrangia, até o final de 2008, 60 territórios, mas foi ampliado em 2009 para 120 Territórios de Cidadania.

Os critérios utilizados na seleção dos Territórios de Cidadania foram: i) menor IDH (Índice do Desenvolvimento Humano); ii) maior concentração de agricultores familiares e assentados da Reforma Agrária; iii) maior concentração de populações quilombolas e indígenas; iv) maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família; v) maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; vi) maior organização social; vii) pelo menos um território por estado da federação. Como pode ser observado, a estratégia territorial se constitui numa das peças de enfrentamento da pobreza e da miséria rural, ainda que seus resultados quanto a esses objetivos sejam pouco conhecidos.

Pelo Quadro 1, pode-se observar que com a emergência do PTC, a concentração de território na região Nordeste ampliou-se, corroborando os objetivos de atender regiões com maior vulnerabilidade social e econômica. O aumento do número de Territórios Rurais em 2013/2014 consolida essa tendência. Assim, ao tomarmos o total de territórios implantados no marco da ação do Governo Federal, veremos que, com base na última coluna do mesmo Quadro, 43% dos mesmos localizam-se no Nordeste, seguidos da região Norte (18%), Sul (17%), Sudeste (11,3%) e Centro-Oeste (10,9%). A Figura 1, além disso, deixa claro o “espraiamento” da política em termos espaciais, onde alguns estados, como o Pará, a Bahia, o Rio Grande do Sul e Rondônia, por exemplo, tornam-se completamente “territorializados”. No entanto, é bom ressaltar, que esses últimos 74 territórios rurais criados ainda guardam uma estrutura administrativa, em termos de operação da política, bastante frágil, incluindo uma insuficiência de informações sobre os mesmos.

Enquanto o Pronat apresentava um esquema de gestão exclusivamente centrado na SDT/MDA, vinculando os diferentes Colegiados Territoriais ao Ministério, o processo de gestão do programa Territórios da Cidadania estabelecia um tripé: Comitê Gestor Nacional, Comitês de Articulação Estadual (CAE) e os Colegiados Estaduais. O Comitê Gestor Nacional é formado por representantes de 19 (em 2010 com 22 e atualmente 24) ministérios, sendo

a Coordenação Geral executada pelo MDA. Este comitê tem por atribuição aprovar diretrizes, adotar medidas para execução do programa, avaliá-lo e definir novos territórios. A coordenação é do MDA, mas a articulação está sob a égide da Casa Civil e o monitoramento do programa, era realizado pelo NEAD (Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural) até meados de 2011.

Os Colegiados Territoriais são compostos por representantes das três esferas de governo e da sociedade em cada território. Em comparação com a composição dos Territórios Rurais, amplia-se no Programa Territórios da Cidadania a estrutura desses colegiados. Eles possuem uma coordenação executiva de composição paritária, diferentemente da composição dos CODETERs do Pronat, na qual prevalece a participação de representantes da sociedade civil (em geral com 2/3 dos componentes dessas arenas).

Entre as atribuições dos Colegiados Territoriais destacam-se: i) divulgar as ações do programa; ii) identificar demandas locais para o órgão gestor priorizar o atendimento (de acordo com critérios, sistemas de gestão preestabelecidos, especificidades legais e instâncias de participação existentes); iii) promover a interação entre gestores públicos e conselhos setoriais; iv) contribuir com sugestões para qualificação e integração de ações; v) sistematizar as contribuições para o Plano Territorial de Ações Integradas; vi) exercer o controle social do programa.<sup>13</sup>

A política de desenvolvimento territorial ganhou um novo impulso no ano de 2010, quando o Condraf aprovou a Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDBR) que, em linhas gerais, apresenta à sociedade brasileira um conjunto de diretrizes de um novo projeto de desenvolvimento rural para o país, o qual deve estar amparado no princípio inclusivo, ou seja, “de um rural com gente”. Neste sentido, a PDBR orienta as ações do Estado e busca valorizar seu papel enquanto órgão indutor do desenvolvimento das áreas rurais, tendo a abordagem territorial como enfoque central.

A política de desenvolvimento rural aprovada pelo Condraf escreve um novo marco sobre o significado do rural ao abordá-lo a partir de seus três

---

<sup>13</sup> Deve-se destacar que, no plano normativo, os instrumentos de monitoramento e de avaliação (seja na escala do desenvolvimento territorial propriamente dita, seja na escala de programas e projetos específicos) operariam a partir de processos participativos, abastecidos por informações pertinentes e pautados por indicadores que reflitam as aspirações e expectativas depositadas na perspectiva do desenvolvimento do território, servindo de base para a construção e a implementação dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). No entanto, tanto a gestão e o controle social como os instrumentos de efetivação da política demandam uma análise mais fina, impossível de ser feita nos limites desse texto. Sobre o primeiro tema ver Favareto *et al.* (2010), Delgado e Leite (2011), além de documentos da área como Brasil/MPOG/MDA (2014). Sobre os instrumentos, em particular o PTDRS e sua relativa concentração, ainda, numa “pauta agrícola”, ver Grisa (2013).

atributos básicos e simultâneos: enquanto espaço de produção, de relação com a natureza e de reprodução de distintos modos de vida. Tendo presente essas premissas, a PDBR busca construir as condições políticas necessárias para realizar uma profunda transição no modelo de desenvolvimento rural do país, consolidando a incorporação às políticas públicas de importantes segmentos sociais historicamente excluídos e, ao mesmo tempo, reordenando e priorizando as ações do Estado brasileiro a partir da perspectiva do desenvolvimento territorial.

Desta forma, ao se tentar construir um “Brasil rural com gente” adotou-se a abordagem territorial como referencial do desenvolvimento que se almeja, o qual coloca novos desafios para a intervenção do Estado, bem como para as organizações sociais. Essa abordagem, que ocupa lugar central na PDBR, rejeita o viés setorial e fragmentado das políticas públicas, enquanto instrumentos indutores do desenvolvimento, dando relevância ao processo participativo das organizações da sociedade civil nas diversas etapas da construção das políticas públicas, o que significa estimular constantemente o protagonismo dos atores sociais. Essas orientações foram reforçadas durante a II Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural, Sustentável e Solidário em 2013, onde a proposta de um Planejamento e de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (SNDRSS), que incorpora a abordagem territorial, foi debatida.

A ideia de uma “plataforma territorial”, como âncora e estratégia de uma política pública, ganhou eco não somente na perspectiva do PDBR/PNDRSS, como também em políticas de enfrentamento da pobreza, como o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM)<sup>14</sup> em 2011, por exemplo. Nesse período os programas, especialmente o PTC, sofreram uma desestruturação, com interrupção dos repasses financeiros, saída dos assessores e articuladores territoriais e desmobilização, em alguns territórios, dos atores que compunham as arenas, fóruns e colegiados locais.

Desde o final de 2012, mas com maior ênfase a partir de 2013, houve uma tentativa de retomada dos programas, em especial no contexto da SDT. No caso do PTC isso se refletirá numa matriz de ações mais enxuta, na recomposição dos CAEs, na substituição das Células Territoriais pelos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (Nedet), que abrangerão também os demais Territórios Rurais. A SDT sinalizou ainda para a retomada da assessoria aos Codeters dos 165 territórios existentes até 2013.

---

<sup>14</sup> Para um resgate rápido da interface entre a plataforma territorial e os programas de combate à pobreza, ver diversos capítulos contidos em Leite (2013a e 2013b).

## À guisa de conclusão: possibilidades, limites e desafios das políticas territoriais de desenvolvimento rural

A política de desenvolvimento territorial no meio rural representou um avanço considerável, isto é uma *inovação institucional*, ao implementar um formato mais adequado à ampliação da capacidade de participação social dos atores no processo de diálogo, negociação, desenho e planejamento de políticas públicas, incrementando aquilo que poderíamos denominar como um dos atributos da capacidade governativa e da gestão social dos processos de desenvolvimento. É certo que esse acúmulo apresentou-se de forma completamente desigual nas diversas experiências existentes, tanto no que tange ao seu grau de cobertura (a capacidade de inclusão dos mais diferentes atores locais), como no que se refere ao seu grau organizacional (a forma pela qual se deu a constituição efetiva dos espaços e procedimentos utilizados nas diferentes etapas do ciclo da gestão social) e ao seu grau de efetividade social (a representatividade e o alcance dos resultados alcançados com as ações operadas pela política – tanto em relação aos instrumentos adotados como em relação à forma como os mesmos foram empregados), conforme destacamos em outra oportunidade (Delgado e Leite, 2011).

A criação dos territórios colaborou para estabelecer as condições necessárias à instauração de um diálogo constante entre diferentes atores sociais locais que até então tradicionalmente não “se falavam”. Esse processo contribuiu para que os conflitos existentes entre os distintos atores que constituem o território fossem melhor explicitados e “trabalhados”, estimulando-os a implementarem ações conjuntas, em diálogo ou não com o Estado, orientadas para o desenvolvimento. Essa experiência permitiu, em diferentes circunstâncias, construir e legitimar uma nova institucionalidade operacional que intenta viabilizar a discussão, comparação e seleção de projetos concretos e coletivos de desenvolvimento local, ultrapassando os interesses eleitorais ou oportunistas de algumas prefeituras.

Nessa perspectiva, o município mostrou-se uma escala espacial inadequada para a implementação de uma política territorial de desenvolvimento rural, dado seu caráter eminentemente administrativo e sua reduzida capacidade de geração de processos sociais, econômicos, políticos e culturais endógenos, que viabilizem e sustentem, ao longo do tempo, o desenvolvimento rural nesta escala de intervenção. Como consequência, ganhou progressiva força a ideia de ampliar a escala de atuação da política de desenvolvimento rural, buscando adequá-la a espaços nos quais a característica de construção social fosse mais nítida, o que, sob influência das mudanças em curso na década de 1990 na

Política Agrícola Comunitária, com o destaque à dimensão do desenvolvimento rural e a implementação do Projeto Leader, estimulou a consideração do “território” como uma unidade de planejamento para a concepção de uma política de desenvolvimento rural mais abrangente e efetiva.

Embora a política de desenvolvimento territorial desenvolvida a partir de 2003 pelo MDA, tenha sido influenciada por inúmeros elementos, dentre os quais cabe destacar o próprio Projeto Leader que tinha adquirido grande relevância na política de desenvolvimento rural da PAC, seu ponto de partida foi o Pronaf Infraestrutura e Serviços, através, por exemplo, da continuidade do modelo de institucionalidade adotado, dos tipos de públicos e de regiões rurais contempladas e da concepção de ruralidade implícita no programa. Repensar essas três dimensões é um dos desafios futuros da política de desenvolvimento territorial. Ou seja, repensar a institucionalidade territorial para enfrentar as duas funções primordiais da governança territorial: a gestão social do território (estratégia de desenvolvimento territorial, plano e projetos prioritários, articulação de políticas públicas em função das estratégias acordadas) e a democratização da relação entre os atores sociais do território. Documento recente da política (Brasil, MDA/SDT, 2014) aponta nessa direção, ressaltando a importância de associar a abordagem territorial ao instrumento de planejamento do Plano Safra da Agricultura Familiar, mecanismo que assumiu centralidade na atuação da SAF ao longo dos últimos dez anos, segundo Bianchini (2013).

A política territorial rural, baseada no Pronat, foi engrossada pelo surgimento do PTC, visando a “superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável”. Suas ideias-força principais são o conceito de território e a abordagem do desenvolvimento territorial sustentável, além da proposta de articulação de todas as políticas do governo federal destinadas aos territórios (envolvendo 22 ministérios na época). Segundo a *Mensagem ao Congresso Nacional 2009*, este Programa era considerado “a principal estratégia do governo para redução das desigualdades no meio rural, por meio de integração de políticas públicas”. No entanto, apesar do PTC ter sido uma afirmação do rural e da abordagem territorial na agenda do governo federal, extrapolava a institucionalidade e a política de desenvolvimento territorial rural implementada pelo MDA, na medida em que a articulação de diferentes políticas e ministérios era um dos seus desafios fundamentais, o que representou um foco de tensão quase inevitável na implementação dos dois programas, tanto no âmbito da administração federal centralizada como no dos territórios.

Com o início do governo Dilma e o lançamento do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) houve alguma dúvida quanto à continuidade do PTC e



mesmo da adoção da abordagem territorial nas políticas públicas. A Casa Civil tinha críticas ao funcionamento do PTC, bem como o envolvimento do MDS no programa foi muito menor do que tinha sido esperado, reduzindo seu impacto e visibilidade. Ademais, dadas as dificuldades conjunturais enfrentadas para a elaboração do BSM – tais como, por exemplo, a definição da linha de pobreza a ser adotada, as alterações no bolsa família a serem propostas, o tratamento do meio urbano, especialmente diante da relativa ausência do Ministério do Trabalho nas discussões – teria sido politicamente conveniente retirar o PTC do discurso do governo, embora ele tenha permanecido na agenda governamental. Por outro lado, o MDA não quis ou não teve condições de assumir uma postura mais firme na defesa da abordagem territorial e da inclusão dos territórios de cidadania na concepção estrutural do BSMR,<sup>15</sup> de modo que, aparentemente, a expectativa do MDA era maior do que o que acabou sendo incluído no Plano BSM (por razões orçamentárias e por divergências de concepção).

Esta situação observada no início do governo Dilma não significou que o rural havia perdido relevância na agenda do governo ou que o mesmo acontecera com a abordagem territorial. Tanto que o MDA passou a ser responsável pela implementação do PBSMR, incorporando-o inclusive à sua política territorial, e o PTC foi reativado através de medidas editadas em novembro de 2011 pelo governo federal, que o mantém localizado na Casa Civil com um total agora de 24 ministérios e secretarias da Presidência da República participantes do Grupo Interministerial de Execução e Acompanhamento do programa (com a inclusão da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República).<sup>16</sup> Mas resta ainda o desafio de articular da melhor forma possível os objetivos dessas suas políticas e analisar em que grau e medida a *plataforma territorial* se constitui numa instância importante para os programas de enfrentamento da pobreza (Delgado e Leite, 2013).

A entrada em cena do Programa Brasil Sem Miséria tensionou particularmente a execução dos programas territoriais, rebatendo em rearranjos institucionais e redefinição de estratégias por parte dos setores comprometidos com a abordagem territorial. Algumas dessas iniciativas estavam em gestação no período anterior, mas parecem ter sido aceleradas diante da nova política

---

<sup>15</sup> Não obstante as similaridades entre eles, como exemplificam os três eixos básicos do BSMR que, no fundo, são os mesmos do PTC. Há, no entanto, uma aparente divergência metodológica importante entre ambos: no PTC o foco de gestão está centrado na articulação de políticas e de ações públicas, enquanto no BSM (e no BSMR) o foco de gestão está centralizado no acompanhamento das famílias atendidas.

<sup>16</sup> Cf. Decreto n. 7.634 de 5.12.2011 e Portaria n. 1.615 da Casa Civil de 29.11.2011.

social. Dessa forma, e muito resumidamente, pareceu-nos que ao longo de 2011, houve um esforço de pensar a inclusão e/ou articulação do público-alvo do PBSM nas atividades-fim da política territorial, especialmente por meio das bases de serviço existentes nos territórios, mesmo sabendo que estas últimas não se esgotam ou se restringem às populações pobres. A partir de 2013, no entanto, a política territorial recupera seu “próprio espaço” e busca reorientar-se de forma mais “autônoma” em relação às estratégias mais específicas das políticas sociais. No entanto, a continuidade dos programas territoriais assenta-se numa armação institucional ainda frágil, sustentada por setores do governo federal que acreditam na capacidade de resposta diferenciada (por atuar via instâncias que contornam em parte os esquemas de poder local e por articular políticas de setores diversos) dessa política e por segmentos sociais na base dos territórios, oriundos de um acúmulo (ou de um capital social, para ficarmos numa terminologia muito usada na década passada) de experiências e aprendizados que se mobilizaram e se capitalizaram ao longo da construção dessas novas institucionalidades. Porém, a fraca performance do PTC ao longo de 2011 e do primeiro semestre de 2012 e as discontinuidades (financeiras, de pessoal, etc.) observadas, certamente deixaram fissuras na condução dos programas territoriais, mesmo com a expansão observada a partir de 2013, como já mencionamos. Há um “*timing*” de reestruturação da política que não pode ser desconsiderado. Especialmente se, no horizonte de consolidação dos programas de desenvolvimento territorial, estiver presente o maior enraizamento dos mesmos nos atores sociais territoriais, os reais protagonistas da política.

## Referências

ABRAMOVAY, R. *Relatório Institucional da Secretaria da Agricultura Familiar. Relatório Final*. São Paulo e Brasília: SAF/MDA-PNUD, Projeto BRA/98/012, junho de 2002.

ABRAMOVAY, R. *O Futuro das Regiões Rurais*. 1.ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. *Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural: o Caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)*. Brasília: IPEA, abr. 1999. (Texto para Discussão, n. 641).

BACELAR, T. *et al. Gestão social dos territórios*. Brasília: IICA, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais. *Série documentos institucionais 02-2005*. Brasília: SDT, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). Departamento de Inclusão Produtiva (DIP). *Gestão territorial do Plano*

Safra: estratégia de efetivação de políticas públicas de desenvolvimento rural. Brasília: SDT, 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). *Gestão social do Programa Territórios da Cidadania*. Brasília, MPOG/MDA, 2014.

CAZELLA, A. A.; MATTEI, L.; DELGADO, N. G. 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 E SOCIOLOGIA RURAL, 40., Passo Fundo, jul. 2002. *Anais...* Passo Fundo: SOBER, 2002. CD-Room (UPF/CEPEAC).

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 279-301.

DELGADO, N. G. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. In: MOREIRA, R.; Bruno, R. (Org.). *Dimensões Rurais de Políticas Brasileiras*. Rio de Janeiro: Mauad X/Seropédica: EDUR, 2010, p. 17-53.

DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismos dos atores, *Dados. Revista de Ciências Sociais*, v. 54, n. 2, p. 431-472, 2011.

DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. Atualização das políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro. In: Leite, S. P. (Org.). *Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil*. Brasília: IICA, 2013.

FAVARETO, A. et al. *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios*. Brasília: IICA, 2010.

GRISA, C. *Políticas Públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2012.

GRISA, C. Projetos estratégicos e ações para o desenvolvimento territorial: uma análise do Pronat e do Programa Territórios da Cidadania. In: LEITE, S. P. (Org.). *Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil*. Brasília: IICA, 2013.

FAO/INCRA. *Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável*. Brasília, nov. 1994.

IBASE. *Avaliação de Planos Municipais de Desenvolvimento Rural – PMDRs em Quatro Estados: ES, MS, PE, SC. Relatório Final da Avaliação. Tomo I – Conjunto dos Quatro Estados*. Rio de Janeiro: IBASE, SAF/MDA-IICA, 2001.

LEITE, S. P. (Org.). *Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil*. Brasília: IICA, 2013a.

LEITE, S. P. (Org.). *Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil: estudos de caso*. Brasília: IICA, 2013b.

MATTEI, L. *Pronaf 10 Anos: Mapa da Produção Acadêmica*. Brasília: MDA, 2006.

MEDEIROS, L. “Sem-terra”, “Assentados”, “Agricultores Familiares”: considerações sobre os conflitos sociais e as formas de organização dos trabalhadores rurais brasileiros.

In: GIARRACCA, N. (Comp.). *Una Nueva Ruralidad en América Latina?* Buenos Aires: CLACSO, 2001, p. 103-128.

MEDEIROS, L.; DIAS, M. M. Marco jurídico-normativo para o desenvolvimento rural com enfoque territorial. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Org.). *Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil*. Brasília: IICA, 2011, p. 197-230. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 14).

PERICO, R. E.; PERAFÉN, M. V.; PINILLA, A. M. E. Experiências legislativas de política pública em desenvolvimento dos territórios rurais. In: PERICO, R. *et al.* *Políticas de desenvolvimento rural territorial: desafios para construção de um marco jurídico-normativo*. Brasília: IICA, 2011, p. 15-137.

ROMANO, J. O.; DELGADO, N. G. Os planos municipais de desenvolvimento rural como processos sociais. In: MOREIRA, R. J.; COSTA, L. F. C. (Org.). *Mundo Rural e Cultura*. Rio de Janeiro: Mauad, 2002, p. 285-302.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A. 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. (Org.). *Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural*. 1.ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004, p. 21-49.

SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Org.). *Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural*. 1.ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.



# Uma década de experimentações e o futuro das políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil

**Arilson Favareto**

## Introdução<sup>1</sup>

Nos anos 1990 a entrada da ideia de agricultura familiar para o repertório dos movimentos sociais e dos gestores públicos foi a principal inovação nas políticas para o rural brasileiro. Na primeira década do novo milênio o mesmo ocorreu com a ideia de desenvolvimento territorial.<sup>2</sup> Não só foi criado um programa específico, o Territórios de Identidade, mas também uma Secretaria de Desenvolvimento Territorial no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Já no final da década houve uma nova experimentação, com o

---

<sup>1</sup> Este texto é uma transcrição de exposição feita pelo autor durante o Seminário “Políticas públicas, atores e agricultura no Brasil – Desafios e possibilidade em jogo”, promovido pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro em 2011, e também no Encontro “Territórios em Movimento”, promovido pelo Rimisp-Centro Latinoamericano para o Desenvolvimento Rural, realizado em Quito, Equador, no ano seguinte. Versão ligeiramente modificada foi publicada originalmente na revista Desenvolvimento em Debate.

<sup>2</sup> Uma análise das razões que levaram à emergência da abordagem territorial do desenvolvimento pode ser encontrada em Favareto (2010a).

Programa Territórios da Cidadania. Hoje, vários ministérios e governos estaduais operam algum tipo de “territorialização” de suas políticas. Para além de apontar a inovação retórica e a criação destes novos espaços institucionais, o objetivo deste artigo consiste em interrogar qual é o balanço que se pode fazer destas iniciativas e, a partir daí, tecer considerações sobre quais seriam os principais desafios a serem superados nos próximos dez anos.

O argumento central que se pretende apresentar pode ser resumido na seguinte afirmação: não há dúvidas de que a década passada foi, sob vários aspectos, uma década vitoriosa – houve uma acentuada redução da pobreza e uma inédita redução da desigualdade, o país experimentou um crescimento econômico continuado, houve uma redução do ritmo do desmatamento; porém, para o caso das regiões rurais brasileiras especificamente, seria um erro imaginar que a simples continuidade da combinação entre mais recursos para a agricultura familiar e fortes políticas sociais, marcas do último período, bastará para que os resultados positivos se repitam e seus efeitos sigam sendo ampliados. Diferente disso será preciso inovar nos instrumentos de política, sob pena de ver estes resultados positivos minguaem. Quais são os nós a serem desatados e que tipo de inovações se faz necessário é o que se pretende apresentar nas próximas páginas.

Para tanto, o artigo está organizado em quatro seções, além desta introdução e de uma conclusão. Na primeira seção, é apresentado de maneira tópica o cenário atual do desenvolvimento rural no Brasil, com destaque para as fortes ambiguidades que ele traz. Na segunda seção, pretende-se sustentar a afirmação de que, diante deste cenário, o país não dispõe de uma consistente estratégia de desenvolvimento rural. Na terceira seção, destacam-se especificamente os problemas de incentivos contidos no atual desenho da política brasileira de desenvolvimento territorial, com o intuito de mostrar porquê ela não consegue, nos seus atuais contornos, ensejar uma estratégia inovadora e condizente com o atual cenário. Na quarta seção a ênfase recai especificamente sobre o tema da gestão social da política, buscando evidenciar como, também aí, os instrumentos disponíveis estão aquém da tarefa de mobilizar as forças sociais cruciais à promoção do desenvolvimento territorial.

## Um cenário ambíguo

Nos anos recentes muito tem sido dito a respeito do fenomenal desempenho da agricultura comercial brasileira, a ponto de, nos meados da segunda década do Século XXI, se falar em “reprimarização” da economia, por conta da

expansão deste setor na formação do produto interno bruto e das exportações do país (Navarro *et al.*, 2014a) .

Esta vitalidade, contudo, precisa ser vista com reservas por várias razões. Sob o ângulo econômico, este processo traz consigo vários riscos. Por exemplo, torna o país dependente de commodities, cujos preços são determinados por fatores que fogem completamente ao controle dos agentes nacionais. E há uma especialização em produtos de baixo valor agregado. Sob o ângulo social, não deve ser mero acaso a constatação de que é justamente nas regiões com mais forte presença da agricultura comercial patronal (interior de São Paulo e vastas áreas do Centro-Oeste) ou familiar (Oeste catarinense e Noroeste do Rio Grande do Sul) que não se encontra uma convergência positiva em indicadores de crescimento econômico, redução da pobreza e da desigualdade e estabilidade demográfica (Favareto *et al.* 2014). Em parte significativa destas áreas, há, sim, crescimento econômico e redução da pobreza, mas por conta da especialização e da modernização produtiva, há também uma forte poupança de trabalho que se traduz em descarte de produtores ou trabalhadores, repercutindo sob a forma de aumento da desigualdade e, às vezes, de acentuada diminuição da população relativa. Sob o ângulo ambiental, deve-se registrar que os produtores agrícolas são hoje mais sensíveis ao tema e há um número expressivo de iniciativas importantes em segmentos tradicionalmente problemáticos como a cana ou a soja (Abramovay, 2010; Nakagawa, 2013); mas também é inegável que neste setor se concentram boa parte dos problemas ambientais brasileiros como a emissão de gases estufa pela pecuária, a pressão da expansão agrícola sobre as bordas da Amazônia, o contínuo desflorestamento da Caatinga, a expansão da produção de madeira em áreas de Mata Atlântica. E sob o ângulo político, finalmente, o fortalecimento da agricultura comercial brasileira traz consigo o fortalecimento de seus representantes políticos, cuja expressão mais eloquente é a chamada “bancada ruralista”. Basta um olhar rápido sobre o posicionamento de seus membros a respeito de alguns temas recentemente discutidos no Congresso Nacional para confirmar que se trata de um agrupamento de cores nitidamente conservadoras.

Por outro lado, a expansão deste setor está longe de representar o único traço marcante do rural brasileiro nos últimos anos. A paisagem é bem mais diversificada e esta é a segunda característica do cenário atual: o rural brasileiro passa por um significativo processo de heterogeneização e de uma lenta diminuição das assimetrias em relação ao Brasil urbano. Os dados do último Censo (IBGE, 2011) mostram, por exemplo, que: ainda que a pobreza permaneça sendo predominantemente rural, hoje o percentual de pobres urbanos e rurais é praticamente equivalente. Embora a defasagem em anos de estudo ainda seja



muito grande, tem havido um aumento expressivo da escolarização entre a população rural. E no que diz respeito aos dados demográficos a heterogeneidade é ainda mais forte: as regiões de características rurais, no seu conjunto, praticamente se mantêm estáveis em termos populacionais, concentrando em torno de 30% da população brasileira, com um leve declínio de menos de 1% em uma década. Mas há um grupo expressivo de regiões de características rurais que vem perdendo participação relativa – dos municípios muito pequenos e de economia agropecuária (Valadares, 2014). Isto deixa claro que os efeitos positivos da última década não se manifestam de maneira homogênea no conjunto do território nacional (Favareto *et al.* 2014).<sup>3</sup>

Somente este quadro, aqui brevemente esboçado, já seria o bastante para colocar ao menos um grão de sal na ideia de que, como nos anos recentes o país experimentou a ocorrência de bons indicadores, bastaria, para os próximos dez anos, fazer apenas mais do mesmo. Isto é, há uma leitura equivocada de que, no caso das regiões rurais brasileiras, a seletividade da agricultura comercial estaria sendo compensada pela ampliação dos recursos para a agricultura familiar e pelas políticas sociais. O que está ocorrendo e precisa ser melhor conhecido é que os efeitos destes investimentos são muito diferenciados nas diferentes regiões. Isto é, estes investimentos públicos repercutem de maneira diferente porque são distintos os contextos e as estruturas sociais dos territórios que recebem estes recursos. Em alguns lugares eles têm significado um impulso à produção da agricultura familiar e à abertura de novas oportunidades (Quan, 2010). Em outros os efeitos são bem mais limitados (Favareto *et al.*, 2010). Como se sabe, os recursos das políticas sociais são, em geral, investidos em um pequeno conjunto de bens: alimentação (com importante aumento do consumo de alimentos industrializados), remédios, materiais de construção, vestuário, material escolar e móveis e eletrodomésticos. Ora, boa parte destes bens não é produzida localmente nas regiões rurais. Com isso, os recursos entram nestas regiões, melhoram as condições de bem-estar dos beneficiários com o consumo destes bens de importância primária, e saem sob a forma de importação destes mesmos bens. O resultado é uma melhoria dos níveis de bem-estar e um aquecimento do comércio local, mas sem alteração das bases produtivas destas regiões rurais. As exceções são aquelas regiões que gozam de alguma vantagem comparativa como efeitos de proximidade com centros urbanos e aproveitam isso para dinamizar sua produção primária. Mas também aí há um limite, à medida que os preços relativos na agricultura e em

---

<sup>3</sup> Boas coletâneas com tônicas relativamente contrastantes sobre o assunto são: Bonnal e Leite (2011) e Gasques, Vieira Filho e Navarro (2010a), ou Navarro *et al.* (2014b) e Miranda e Silva (2013).

outros produtos não apresentam uma tendência favorável aos agricultores no longo prazo (apesar da alta recente dos preços dos alimentos), esta atividade se torna pouco atrativa para os mais jovens. Por esta razão é tão comum encontrar assentamentos de reforma agrária que, sem dúvida, representaram uma conquista e uma melhoria de vida expressiva para os assentados, mas que se restringem a ser local de moradia e de produção de subsistência. E por aí se pode entender também a menor vitalidade da luta pela terra num contexto de crescimento econômico: muitos dos demandantes pela reforma agrária preferem um emprego urbano, quando ele existe como nos anos recentes, à aridez dos acampamentos ou mesmo da vida em alguns assentamentos.

Uma última palavra precisa ser dedicada às oportunidades abertas no contexto atual. No Brasil e na América Latina como um todo, ainda são muito incipientes as iniciativas voltadas a aproveitar aquilo que a literatura chama de “novos mercados”: produtos da biodiversidade ou que valorizem atributos culturais regionais, novas formas de produção de energia, turismo, pagamentos por serviços ambientais, entre outros. Mas não há dúvida de que eles representam um grande potencial. A ascensão da retórica em torno da chamada economia verde bem o demonstra (Conservação Internacional, 2011; United Nations, 2012). É muito provável que, no próximo período, as vinculações entre a agenda do desenvolvimento rural e a agenda do meio-ambiente se tornem ainda mais próximas. As oportunidades abertas pelo novo contexto podem ser usadas para propiciar melhores possibilidades de inserção dos agricultores mais pobres, ou podem repercutir negativamente sobre eles, como bem o demonstram as grandes obras e energia nos tempos atuais. O certo é que este tema não pode permanecer à parte da agenda do desenvolvimento rural como hoje acontece.

Neste contexto, a pergunta que precisa ser feita é: o Brasil tem uma estratégia de desenvolvimento rural compatível com os elementos trazidos pelo cenário aqui brevemente esboçado?

## **O Brasil rural não tem uma estratégia de desenvolvimento**

No final dos anos 1990 o NEAD publicou um volume organizado por José Eli da Veiga que trazia como título “O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento” (Veiga *et al.*, 1998). Quinze anos depois, a afirmação continua válida. Não está colocada no cenário atual a possibilidade concreta de que o país opte, de maneira excludente, pela agricultura familiar ou pela

agricultura patronal. Hoje há uma forte e competitiva agricultura comercial assentada sobre ambos os segmentos, e tudo indica que isto continuará assim pelos próximos anos. Isso não quer dizer, obviamente, que a questão fundiária é assunto resolvido, como argumentam alguns autores. A posse da terra continua sendo um dos principais condicionantes de formas de dominação no interior do Brasil e, como já foi dito nas páginas anteriores, isso têm implicações políticas, sociais e econômicas.

Nesse contexto, o fundamental é uma estratégia que sinalize ao conjunto de agentes públicos e privados, um pequeno conjunto de temas ou questões para a qual se deveria buscar convergir esforços e investimentos. Esta é a questão chave: sem um acordo em torno desta agenda, continuará a prevalecer a pulverização e a fragmentação de iniciativas e seus efeitos heterogêneos, como se mostrou acima.

À luz do que foi dito sobre o cenário atual, para que se tenha uma estratégia de desenvolvimento rural, mais do que de desenvolvimento agrícola, seria preciso uma agenda em torno de, pelo menos, os seguintes pontos:

**Diversificação e dinamização das economias interioranas** – A forte ampliação dos recursos circulando nas regiões rurais, em grande medida por conta da municipalização de políticas públicas e do fortalecimento das políticas sociais, é algo que precisa ser melhor aproveitado para diminuir a dependência destas fontes externas. Para isso, é preciso diversificar estas economias locais (não se trata somente de diversificar a produção agrícola, mas de diversificar os serviços e a transformação de bens primários). Somente assim poderão ser criadas outras oportunidades mais atrativas aos mais jovens e à população com maior escolaridade. Isto permitiria elevar salários, ampliar postos de trabalho, diminuir a dependência externa, conter a fuga de pessoas. E para diversificar essas economias locais é necessário aproximar a gestão das políticas sociais de outras políticas produtivas, algo que o atual desenho do Brasil Sem Miséria ou mesmo as políticas do MDA não contemplam.

**Um pacto pela paridade entre regiões rurais e urbanas** – Hoje não há uma diferenciação nas políticas urbanas, de saúde ou de educação para regiões rurais ou urbanas. Mas a forte assimetria que existe entre estes dois universos precisa ser tratada afirmativamente. Seria preciso, por um lado, estabelecer metas para que, no intervalo de uma geração, um habitante de regiões interioranas, de características rurais, tivesse garantido o acesso à mesma cesta de serviços de que dispõe um habitante de regiões urbanas, metropolitanas. Claro que determinados serviços só podem ser oferecidos nos grandes centros por conta de custos e escala, como clínicas especializadas ou coisas do tipo. Mas em alguns indicadores básicos (saúde básica e de média complexidade, ensino

fundamental e médio, expectativa de vida, mortalidade infantil, entre outros) seria necessário um plano específico, já que há uma tendência à concentração de investimentos nos grandes centros. Vários ministérios, como o das Cidades, admitem que não possuem habilidades para elaborar estratégias específicas para as regiões interioranas e que, ali, não se pode ter o mesmo tipo de estratégia usada nos grandes centros urbanos. E não se trata de fazer proliferar experiências como a chamada “Educação do Campo”. Isto é importante em certos contextos, obviamente, mas, mais importante, é aproximar a rede pública de educação das escolas técnicas e da rede de universidades que se criou nas áreas interioranas por ocasião da recente política de expansão do ensino superior.

**O Brasil rural e a economia de baixo carbono** – Para que a chamada “economia verde”, ou economia de baixo carbono, não seja apenas um discurso ou uma oportunidade de lucro para o setor empresarial, é fundamental que o Brasil rural incorpore afirmativamente a variável ambiental em uma estratégia de desenvolvimento. Isto passa pela pesquisa sobre sistemas de produção e técnicas agrícolas mais adequadas aos requisitos da conservação ambiental, mas também pela introdução de novos produtos e serviços que são, muitas vezes, bloqueados por uma visão religiosa de que o trabalho na terra só é legítimo quando voltado para a produção de alimentos. É claro que a produção de alimentos ainda é e será por um bom tempo a principal vocação do uso de terras, mas é inegável que em muitas regiões brasileiras isto pode não ser um imperativo, ao contrário até, em vários locais as oportunidades de obtenção de renda e de ampliação de oportunidades passa por outros usos sociais dos recursos naturais. Isso implica em mudanças culturais, mas também institucionais e na introdução de inovações ou na organização de novos mercados.

Todos estes temas estão ausentes ou excessivamente diluídos nas mais de cem páginas de diretrizes, iniciativas e metas do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, aprovado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável como desdobramento da II Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, realizada em 2013 (CNDRSS, 2013). O documento final espelha um conjunto de diretrizes que são amplas o suficiente para abarcar as reivindicações do diversificado conjunto de segmentos sociais que representam os pobres do campo, mas demasiadamente frágeis para dar corpo a uma verdadeira estratégia, que comporte um conjunto de prioridades partilhadas pelos agentes sociais públicos e privados, ou mesmo para dar conta dos desafios que emergem de um contexto como aquele esboçado na seção anterior. Da mesma forma, o atual desenho da política de desenvolvimento territorial não põe em funcionamento um conjunto de incentivos capazes de ordenar os instrumentos de política

pública e os investimentos numa tal direção. À análise deste desenho e destes incentivos é dedicada a próxima seção.

## Problemas de planejamento – que incentivos para qual estratégia de desenvolvimento rural?

Esta terceira seção do artigo descreve a evolução das tentativas de pôr em prática a abordagem territorial do desenvolvimento rural ao longo da primeira década deste século e traça um balanço sobre os avanços e sobre os impasses ainda a serem superados. Da ampliação do Pronaf-infraestrutura municipal para a escala territorial até o Territórios da Cidadania e ao Brasil Sem Miséria, passando pelo Territórios de Identidade, a experiência brasileira é tomada como um processo de aprendizagem institucional.<sup>4</sup>

Ainda no último período do governo Fernando Henrique Cardoso foram introduzidas mudanças que tentavam dialogar com resultados das pesquisas e estudos sobre o rural brasileiro, em geral, e sobre o Pronaf, em particular. A mais significativa delas foi a destinação de parte dos recursos do Pronaf/Infraestrutura para projetos com caráter intermunicipal, tentando, assim, introduzir os primeiros componentes de uma política de desenvolvimento territorial, que seria fortemente ampliada no início do governo Lula, com a criação de uma secretaria específica destinada a gerir esta linha do Pronaf: a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Com a criação da SDT e a autonomização da vertente infraestrutura do Pronaf, agora sob sua jurisdição, ocorreram dois movimentos. Por um lado, todos os investimentos a título de apoio a infraestrutura passaram a ser feitos em agregados de municípios. Junto disso, modificou-se também o marco para a participação social na gestão do programa. Em vez de conselhos municipais, passa-se a estimular e exigir a criação de Colegiados Territoriais.

Duas questões podem ser elencadas a título de avaliação do funcionamento destas articulações para o desenvolvimento territorial, a partir das quais se poderia avaliar em que medida elas incorporaram as avaliações apontadas nos estudos sobre desenvolvimento rural da virada da década: a) os colegiados e a articulação que eles representam envolveram estritamente o público-alvo do MDA, ou eles lograram envolver as forças sociais mais influentes dos territó-

---

<sup>4</sup> Esta seção é uma versão com modificações de trechos originalmente publicados em Favareto (2010b).

rios para além de parte da agricultura familiar e do poder público local?; e b) os colegiados conseguiram construir uma agenda mais ampla do que a mera gestão dos recursos e projetos vinculados ao Proinf, ou foram mais uma vez um espaço de fiscalização e controle da aplicação de recursos de um programa? Estas perguntas foram perseguidas em levantamento do próprio MDA e sistematizado em relatório elaborado por Dias e Favareto (2007), cujos principais pontos são reproduzidos sumariamente a seguir.

No que diz respeito à análise da composição dos colegiados viu-se claramente a forte presença das organizações de representação da agricultura familiar, principalmente através de seus sindicatos, mas também por meio dos movimentos de trabalhadores rurais sem-terra e, em menor número, de movimentos de mulheres trabalhadoras rurais. Mais que isso, observou-se que, com nuances regionais, as diferentes correntes políticas dos movimentos sociais reconheciam e participavam destas articulações, o que era altamente positivo. Porém, observações de campo sugeriam que os movimentos e organizações presentes representavam os segmentos intermediários da agricultura familiar e demais populações rurais. Para se falar em representação efetiva da agricultura familiar, em sua heterogeneidade, seria preciso ainda criar formas e mecanismos de envolver, tanto os segmentos mais precarizados desta forma social de produção, como aqueles mais capitalizados e inseridos em mercados.

A primeira ressalva negativa diz respeito aos segmentos que conformam o público prioritário do MDA, mas que não alcançam a mesma visibilidade dos agricultores familiares e trabalhadores rurais sem-terra, caso específico dos indígenas e quilombolas. Mesmo nas regiões onde estes segmentos têm expressão numérica eles estavam ausentes das articulações territoriais e, por decorrência, poucas vezes eram alcançados pelos principais investimentos feitos ali. A segunda ressalva negativa dizia respeito à ausência de organizações de jovens agricultores ou da participação individual de agricultores com estas características nos colegiados territoriais. Isto é particularmente importante quando se pensa que a principal missão destas instâncias é projetar uma visão de futuro para as regiões rurais e instrumentos capazes de levar a ela. Sem dar voz às expectativas deste segmento que responderá pela ocupação dos principais postos de direção das organizações ou pela chefia dos estabelecimentos agrícolas, restringe-se brutalmente tanto a leitura dos anseios da população local como a capacidade de eco das ações em curso perante as gerações mais novas.

Já quando se trata de saber se esses colegiados conseguiam envolver as forças sociais mais influentes dos territórios a resposta foi francamente negativa. O número de organizações representativas do setor patronal ou de outros setores da economia para além do agro era, no meio da década, absolutamente

inexpressivo. E a necessidade de se alcançar tais setores não é mero elogio à diversidade. Ela se faz necessária por duas razões complementares. Primeiro, com a tendência histórica de declínio da renda agrícola e da demanda por mão de obra na agricultura, o futuro das regiões rurais passa necessariamente pela diversificação de seu tecido social e econômico. Se é verdade que a agricultura familiar é base fundamental para isso e deve ser priorizada nos investimentos públicos, é igualmente verdade que somente através dela é impossível garantir horizonte estratégico para a dinamização da vida econômica e social de qualquer território. Um bom exemplo disso é o contraste entre regiões como o Noroeste gaúcho ou o Oeste Catarinense e o Vale do Itajaí. Em ambas as situações são regiões onde predomina a agricultura familiar e com um grau razoável de consolidação. No entanto, no Noroeste gaúcho e no Oeste Catarinense ocorre hoje uma crise demográfica e uma situação de precariedade na manifestação dos indicadores de desenvolvimento, enquanto no Vale do Itajaí ou na região da Serra Gaúcha, assiste-se a situação inversa. Uma das razões desta diferença está justamente no grau de diversificação da economia e do tecido social local. A segunda razão diz respeito às próprias condições de êxito da política de desenvolvimento territorial: sem uma ampliação dos interesses e dos agentes envolvidos o alcance restringe-se a um único setor, tornando inclusive inúcia a associação do adjetivo 'territorial' a tais investimentos.

Pode-se dizer, portanto, que com os colegiados territoriais houve duas mudanças em relação ao período anterior das políticas para o desenvolvimento rural no Brasil: a) a escala das ações passou do âmbito municipal para o intermunicipal, ainda que muitas vezes a lógica dos investimentos e dos projetos permaneça municipalizada; b) houve um maior envolvimento das organizações da sociedade civil numa política que, até então, tinha preponderância do Executivo Municipal. No entanto, a outra dimensão contida na abordagem territorial do desenvolvimento, a intersectorialidade, praticamente inexistente nos colegiados territoriais estudados. E isto, repita-se, limita enormemente o alcance da política, pois as iniciativas apoiadas acabam se circunscrevendo, no mais das vezes, ao apoio a atividades já tradicionais entre os agricultores.

Quando se trata de saber se os colegiados teriam uma agenda mais ampla do que a mera gestão dos recursos de um programa, novamente aqui a resposta não foi tão positiva. A larga maioria dos casos mostrou que a dinâmica e a agenda dos colegiados territoriais era pautada pela elaboração e negociação dos projetos do Proinf, substituto do Pronaf/Infraestrutura. E mesmo a elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural não era, ali, o principal item. Até nos territórios onde isso ocorria, a fragilidade da composição dos colegiados e a inexistência de articulação com outras iniciativas afins revelavam

um sério risco de que uma eventual descontinuidade na política de apoio por parte do governo federal levasse a uma drástica paralisação destes organismos. Isto era reforçado também pelo baixíssimo número de colegiados que procederam a alguma forma de institucionalização, com a elaboração de regimentos ou instrumentos afins.

Como foi destacado anteriormente, pode-se atribuir tal dificuldade ao caráter embrionário desta iniciativa. No entanto, é razoável supor que sem uma mudança nos mecanismos e nas formas de incentivo aos agentes locais dificilmente se conseguiria superar os limites apontados. Tal suposição deriva de que as regras atuais estão bem orientadas para ampliar a participação da sociedade civil, mas não há nada que sinalize verdadeiramente na direção de influenciar de maneira consistente e decisiva as dinâmicas territoriais. O que há é a expectativa, já presente desde a experiência dos CMDR, de que, com maior participação, melhor a eficiência na alocação dos recursos. Esta expectativa, como já foi dito, tem sido fortemente contrariada em um amplo rol de estudos que se dedicaram a entender a relação entre participação e desenvolvimento.<sup>5</sup> Daí a constatação de que seria preciso, urgentemente, passar em revisão as regras das políticas territoriais e aprimorar seus instrumentos.

Vale dizer que este não é um problema restrito à política da SDT/MDA ou mesmo do governo federal brasileiro, como bem o demonstra o estudo de Veiga (2005) sobre os Conselhos Regionais de Desenvolvimento no Rio Grande do Sul, ou o trabalho comparativo de Coelho *et al.* (2006) sobre o Consad e o Comitê de Gestão de Recursos Hídricos do Vale do Ribeira paulista; ou ainda os vários estudos levados adiante em diferentes países da América Latina no âmbito do Projeto Movimentos Sociais, Governança Ambiental e Desenvolvimento Territorial Rural, promovido pelo Rimisp. Mesmo para a realidade europeia, que inspira fortemente a iniciativa brasileira, o entusiasmo inicial com ações como aquelas previstas no Programa Leader, vêm gradativamente dando lugar a avaliações que enfatizam uma espécie de efeitos não previstos dos processos de participação, como se pode constatar, por exemplo, nos trabalhos de Ray (2000, 2002).

Em síntese, os dados e análises disponíveis no meio da década sugeriam que os colegiados territoriais conseguiram imprimir algumas mudanças em relação ao que os espaços participativos voltados para a gestão das políticas de desenvolvimento rural haviam conseguido nos anos 1990. Quando se olha para o que apontavam vários estudos que tiveram os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural como objeto, vê-se que pelo menos dois limites ali

---

<sup>5</sup> Uma revisão desta literatura pode ser encontrada em Coelho e Favareto (2008; 2011).



apontados foram superados: a) aquilo que alguns chamavam por “prefeiturização” dos CMDR foi, se não eliminado, ao menos minimizado; b) a escala de abrangência das articulações (não dos investimentos, que fique claro) deixou de se dar nos limites dos municípios para alcançar uma escala intermunicipal.

No entanto, ao menos outros dois aspectos destacados neste mesmo rol de estudos continuam ausentes das preocupações e das ações práticas destes colegiados: a) a ideia de territorialização das iniciativas envolve bem mais do que a ampliação da escala geográfica e diz respeito mesmo ao reconhecimento das dinâmicas locais e da diversidade de atores que compõem as regiões rurais, sobre o quê há pouco entendimento e diálogo nas articulações em curso; e b) a estrutura de governança posta em prática nestes colegiados estava longe de sinalizar um sistema de incentivos capaz de engendrar ações consistentes, eficientes e com horizonte estratégico para estas mesmas regiões rurais.

Por tudo isso é possível dizer que o grande mérito destes colegiados está em ter aprofundado as possibilidades de controle social das políticas de desenvolvimento rural e em ter disseminado a retórica correspondente à abordagem territorial do desenvolvimento rural. Mas é forçoso reconhecer que o caminho para que eles possam se impor como novas instituições para o desenvolvimento rural ainda é longo. Para tanto, seria preciso proceder a uma série de ajustes estruturais nas diretrizes e na operacionalização da política de desenvolvimento territorial. Em 2008 deu-se mais um passo, com a criação do Territórios da Cidadania e a expectativa de uma verdadeira integração para além dos limites de um ministério.

Apesar do seu caráter recente, cabe pontuar ao menos alguns dos seus principais desafios. Congregando ações de dezenove ministérios e com expressivo montante de recursos sob coordenação da Casa Civil do governo federal, o Territórios da Cidadania foi apresentado como uma tentativa de integrar e dar coesão a um conjunto de ações, antes dispersas em diversas estruturas do Poder Executivo. Por isso, para muitos o programa passou a ser visto como uma espécie de complemento do Programa de Aceleração do Crescimento, principal programa brasileiro, e sinal de que, finalmente, o Brasil rural passava a ser tomado como prioridade. Porém, em três anos de existência este programa se desidratou. Os territórios continuam sendo vistos como um repositório de investimentos. Não mais que isso. As ações vinham sendo selecionadas pelo Poder Executivo dentre os investimentos que já estavam planejados nos diferentes programas antes dispersos e ofertados aos territórios, a quem caberia somente definir prioridades dentro desse cardápio. Sob esse prisma, o Territórios da Cidadania foi apenas mais uma inovação parcial. Inovação importante, porque abria a possibilidade inédita de que se reconheça o Brasil rural, o Brasil

interiorano, o Brasil profundo como um espaço de investimentos tendo por foco os segmentos mais precarizados. Mas inovação parcial porque reproduziu uma dicotomia: para o Brasil dinâmico, a aceleração do crescimento, e para o Brasil rural ampliação da cidadania dos mais pobres.

Esta mesma dicotomia se fez presente no lançamento do programa Brasil Sem Miséria, em 2011, voltado à erradicação da pobreza extrema no Brasil: ali havia uma estratégia para o Brasil urbano, baseada em mapeamento de oportunidades associada às bolsas, e uma estratégia para o Brasil rural, equivocadamente baseada na repetição de instrumentos de eficácia limitada como a distribuição de sementes.

Para uma incorporação a contento da chamada abordagem territorial, tal como ensina a literatura especializada e a experiência internacional, seria preciso no mínimo superar a dicotomia entre redução da pobreza e dinamização econômica. Obras de infra-estrutura e políticas sociais ou focalizadas são condições básicas, mas estão longe de ser o bastante para promover o desenvolvimento territorial. Como explicar, por exemplo, a ausência no âmbito do Programa Territórios da Cidadania dos Ministérios do Turismo, da Indústria e Comércio ou da Ciência e Tecnologia? Seria possível promover o desenvolvimento regional sem ações que estão na alçada desses ministérios? O mais importante dilema permanece sem solução e, pior, sem portadores sociais capazes de equacioná-lo: como não confinar as regiões interioranas ao eterno *delivery* de políticas públicas.

Em resumo, há quatro campos em que o desenho da política precisaria dispor outros tipos de incentivos. São eles:

**Estabelecimento de metas:** Os investimentos feitos atualmente pela política de desenvolvimento territorial se justificam somente pela execução dos recursos e pelo público beneficiário. Mas não há planejamento em torno de metas a serem atingidas ou de indicadores a serem impactados. Seria preciso o desenho de metas progressivas e, a partir disso, disponibilizar recursos para investimentos capazes de alcançar estas metas. Isto vale para diversificação econômica, para melhoria de renda, para educação, e assim sucessivamente.

**A diversificação dos instrumentos e uma tipologia do Brasil rural:** Diante da diversidade do Brasil rural, uma política de desenvolvimento territorial não pode se basear numa única modalidade de investimentos. Diferente disso, é preciso ter uma tipologia de territórios rurais. Em alguns casos, trata-se de disponibilizar recursos para investimentos e não para financiar reuniões ou a elaboração de diagnósticos, pois eles já existem. Em outros locais, o nível de articulação e de gestão é tão precário que não vale a pena fazer pesados investimentos sem que se saiba onde é melhor investir, com quem se pode

contar. Nestes casos, os investimentos devem se dar na formação de capital social e institucional, e só depois em investimentos produtivos. Da mesma forma, quando se fala em investimentos produtivos, a política deveria incentivar empreendimentos inovadores ou com maior capacidade de geração de renda. Nem sempre o simples atendimento a demandas é a melhor forma de promover a dinamização ou a reestruturação produtiva de certas regiões. E em muitos casos, esta é a necessidade.

**Dos Planos às Estratégias de desenvolvimento territorial:** Os Planos de Desenvolvimento Territorial Sustentável são hoje peças burocráticas que servem para justificar a aplicação de recursos. Na maior parte dos casos estão longe de materializar um horizonte de médio prazo e os caminhos para construí-lo. Seria preciso aportar recursos (não só financeiros, mas sobretudo humanos) para fazer destes planos verdadeiras estratégias de organização do território sobre outras bases. Deles deveriam fazer parte outros recursos e outros agentes além daqueles tradicionalmente mobilizados. Sem isso os investimentos permanecerão restritos ao emergencial e ao imediato.

**De recursos a fundo perdido à seleção de projetos inovadores:** Hoje os territórios contam com recursos garantidos, independente da qualidade dos projetos. Em vez disso, se deveria premiar os melhores projetos, aqueles que apresentam maior complementaridade com outras iniciativas, os que são mais inovadores e mais aderentes aos desafios dos territórios rurais. Pode-se argumentar que isso reforçaria as desigualdades à medida que os territórios mais organizados tendem a elaborar os melhores projetos. Mas isto poderia ser contornado com a constituição de diferentes fundos – por exemplo, um fundo para os territórios com organização mais avançada e financiando projetos mais inovadores, e outro para os territórios em estágio de articulação e financiando atividades mais básicas. O importante seria sinalizar aos territórios o que é um bom projeto de desenvolvimento territorial e, por aí, reforçar o aprendizado.

## A agenda da gestão social envelheceu

O atual desenho da política de desenvolvimento territorial, como se viu na seção anterior, privilegia claramente um aspecto: a gestão social da política. Há uma clara aposta de que a criação de espaços participativos levaria a uma maior eficiência nos investimentos. E isso ocorreria por duas razões: ao haver maior participação, haveria maior controle social sobre os investimentos, aumentando sua eficácia; e com esta participação as políticas alcançariam as verdadeiras prioridades, já que as pessoas que vivem as necessidades de

investimentos sinalizariam onde seria melhor fazê-los. Estas duas razões estão presentes em todas as iniciativas que tomam o “empoderamento” dos atores sociais como critério de sucesso.

Como já foi dito, não há dúvida de que este movimento levou a uma maior democratização da política (maior transparência, sobretudo), principalmente quando comparada com a década anterior, quando os investimentos ficavam restritos à alçada das prefeituras municipais, que, no interior do Brasil, são bastante deficientes em sua capacidade administrativa e de descentralização de poder à sociedade. Mas por outro lado, isto está longe de ser o suficiente para uma verdadeira eficiência dos investimentos. Para isso, se teria que avaliar não somente se os investimentos feitos atenderam às demandas apresentadas nos conselhos, e sim se elas tiveram capacidade de incidir positivamente sobre as dinâmicas territoriais. Isto é o que se esperava com a ampliação dos recursos do Pronaf/infraestrutura em direção a uma política de desenvolvimento territorial. E aí, as avaliações disponíveis não são muito favoráveis.

Não se trata de dizer que a gestão social das políticas públicas é um desafio superado, e sim que os desafios na gestão social das políticas públicas tornaram a agenda que hoje inspira essas formas de participação social, algo envelhecido. Em outras palavras, os instrumentos de participação social hoje são os mesmos desenhados há duas décadas. E, no entanto, já há aprendizagem com as experiências que permitiria refinar e aprimorar estes mesmos instrumentos.

Uma primeira inovação que se poderia introduzir nas formas de gestão social das políticas públicas diz respeito aos *atores mobilizados*. Hoje participam, predominantemente, gestores públicos e representantes das forças sociais organizadas (sindicatos, associações). Em geral, os mais pobres não participam sequer das organizações de agricultores. Além disso, para se promover o desenvolvimento territorial não se pode mobilizar somente os atores sociais ligados ao agro. Claro que os segmentos mais pobres não tem as mesmas habilidades que os setores empresariais para participar em situação de igualdade em uma reunião ou fórum. Isso leva à segunda inovação necessária.

A segunda inovação diz respeito às *formas de participação social*. Não é somente fazendo duas reuniões ao ano para discutir onde serão aplicados os recursos daquele período que se pode promovê-la. Diferente disso, pode-se lançar mão de consultas voltadas a segmentos específicos. E, igualmente, pode-se ter momentos mais amplos a exemplo do que acontece com as Conferências de Saúde.

A terceira inovação diz respeito à *cumulatividade e alcance das definições*. A participação social deveria ser cumulativa. Isto é, os Planos discutidos não deveriam ser meras peças burocráticas, mas sim diretrizes como os Planos Diretores de municípios, que são revistos e atualizados a cada período.

Tudo isso contribuiria para aprimorar a tecnologia da participação social, tornando a política mais aderente às necessidades e à heterogeneidade do Brasil rural. E, ao mesmo tempo, contribuiria também para libertá-la do risco de restringir-se somente às forças sociais organizadas.

## Conclusão

O que se tentou demonstrar nas páginas anteriores é uma espécie de “movimento das contradições” na experimentação da ideia de desenvolvimento territorial. Viu-se que o processo de mudança nessa direção tem sido incremental, com ajustes periféricos, é verdade, mas que não podem ser desprezados. Hoje a retórica do desenvolvimento territorial abrange um conjunto de agentes, ainda que com compreensões variadas e tantas vezes incompletas. Mas criou-se um campo cognitivo a partir do qual se pode tentar tornar esses avanços mais rápidos e consistentes.

Para isso, no entanto, não basta fazer mais do mesmo nos anos que virão. É preciso identificar alguns dos principais desafios nessa transição de paradigma e promover a atualização dos dispositivos institucionais numa direção coerente. Aqui tentou-se oferecer uma leitura de que desafios seriam esses, e exemplificar mudanças que poderiam ser fomentadas. Se são estes ou não os desafios e propostas, isto é algo que cabe ao debate científico e social resolver. O fundamental é que o futuro das regiões rurais possa ser pensado em novas bases de relação entre sociedade, natureza e economia. A abordagem territorial do desenvolvimento abre uma porta interessante para transformar o ideal normativo contido na ideia de desenvolvimento sustentável algo operativo por meio de políticas públicas. Completar a transição iniciada uma década atrás com a adoção desta retórica é a tarefa sobre a qual deveriam se concentrar todos os esforços no próximo período.

Há, contudo, um desafio que vem bloqueando o aperfeiçoamento da política de desenvolvimento territorial desde que ela foi introduzida. E esta dificuldade não se restringe ao Brasil, mas se repete em outros países latino-americanos. A ascensão da ideia de agricultura familiar, por exemplo, teve um portador claro: os movimentos sociais da agricultura familiar em aliança com um pensamento científico e com gestores de políticas que viram neste público um segmento prioritário numa estratégia de desenvolvimento rural. Mas a ascensão da abordagem territorial do desenvolvimento traz um complicador: quem são os portadores dos interesses mobilizados nesta abordagem? Por definição, não se trata de um único portador, nem de um único segmento. Mais

ainda, uma verdadeira estratégia territorial, por vezes teria que contrariar os interesses do agro e favorecer uma maior diversificação das economias locais. Trata-se, portanto, de interesses mais difusos e, em alguma medida, conflitantes com os daqueles que hoje se beneficiam com o viés dos investimentos feitos e que sustentam a própria existência do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Aí reside um dilema que pode limitar a mudança e o aperfeiçoamento da política brasileira para o desenvolvimento rural.

## Referências

ABRAMOVAY, R. A political-cultural approach to the biofuels. Relatório de Pesquisa. 2010. Disponível em: <[www.abramovay.pro.br](http://www.abramovay.pro.br)>.

BONNAL, P.; LEITE, S. P. (Org.). *Análise comparada de políticas agrícolas* – uma agenda em transformação. Rio de Janeiro: Mauad Ed., 2011.

CNDRSS. Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário. 2013. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portalmda/sites/default/files/anexos/PNDRSS%20-%20caderno%20principal.pdf>>. Acessado em: out. 2014.

COELHO, V. S. P. *et al.* Foros participativos y desarrollo territorial en el Valle de Ribeira (Brasil). In: BENGGOA, J. (Org.). *Territorios rurales* – movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina. 1.ed. Santiago de Chile: Catalonia, 2007, p. 459-481

COELHO, V. S. P.; FAVARETO, A. Participatory governance and development – in search of a causal nexus. *Geography Compass*, v. 5, p. 641-654, 2011.

COELHO, V. S. P.; FAVARETO, A. Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. 1.ed. Chapecó: Argos, 2008, p. 97-126.

CONSERVAÇÃO INTERNACIONAL. *Política ambiental* – Economia verde. Volume 18, 2011.

DIAS, M. M.; FAVARETO, A. *Um retrato preliminar dos colegiados territoriais no Brasil* – novas instituições para o desenvolvimento rural? Relatório de Pesquisa. Brasília: SDT/MDA, 2007.

FAVARETO, A. A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou inovação por adição? *Estudos Avançados* (USP), v. 24, p. 299-319, 2010a.

FAVARETO, A. Tendências contemporâneas dos estudos e políticas de desenvolvimento territorial. In: BACELAR, T. (Org.). *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil* – avanços e desafios. v. 12. Brasília: IICA, 2010b, p. 15-46.

FAVARETO, A.; SEIFER, P. *Informe latinoamericano sobre crecimiento con inclusión social*. Relatório de Pesquisa. Santiago do Chile: Rimisp, 2011.

FAVARETO, A. *et al.* Desenvolvimento territorial em uma região do Semi-árido do Nordeste do Brasil – para além das transferências de renda. Santiago de Chile: Rimisp, 2011. (Série Documentos de Trabajo, n. 83).

FAVARETO, A. *et al.* *A dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro recente (2000-2010)*. Serie Documentos de Trabajo. Rimisp, 2014. Disponível em: <[http://www.rimisp.org/wp-content/files\\_mf/14024192532014\\_FavaretoEtAlrelatorio\\_RIMISP\\_Mapas\\_Versao19Fevereiro.pdf](http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/14024192532014_FavaretoEtAlrelatorio_RIMISP_Mapas_Versao19Fevereiro.pdf)>.

IBGE. *Resultados preliminares do Censo Demográfico de 2010*. 2011. Consultado em <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>.

MIRANDA, C.; SILVA, H. (Org.). *Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras*. Brasília: IICA. 2013.

NAKAGAWA, L. *A arquitetura da governança e a dinâmica dos roundtables globais sobre a produção de insumos para biocombustíveis*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Energia, Universidade Federal do ABC, Santo André, 2013.

NAVARRO, Z. *et al.* Sete teses sobre o mundo rural brasileiro. In: NAVARRO, Z. *et al.* (Org.). *O mundo rural no Brasil do século XXI – a formação de um novo padrão agrícola e agrário*. Brasília: Embrapa, 2014a.

NAVARRO, Z. *et al.* (Org.). *O mundo rural no Brasil do século XXI – a formação de um novo padrão agrícola e agrário*. Brasília: Embrapa, 2014b.

QUAN, J. *Territorial diversity and inclusive growth – development dynamics in the Jiquiriça Valley in Northeast Brazil*. Santiago de Chile: Rimisp, 2011. (Série Documentos de Trabajo, n. 72).

RAY, C. The EU Leader Programme – rural development laboratory. *Sociologia Ruralis*, v. 40, n. 2, apr. 2000.

RAY, C. A mode of production for fragile rural economies – the territorial accumulation of forms of capital. *Journal of Rural Studies*, v. 18, p. 225-231, 2002.

UNITED NATIONS. United Nations Conference on Sustainable Development. Draft Zero. Consultado em: <<http://www.uncsd2012.org/rio20/index.html>>.

VEIGA, J. E. *et al.* *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Brasília: NEAD, 2008. (Série Textos para Discussão, v. 1).

**Parte 4**  
**POLÍTICAS AMBIENTAIS**





# Políticas de pagamento por serviços ambientais no Brasil: avanços, limites e desafios

**Shigeo Shiki**  
**Simone de Faria Narciso Shiki**  
**Patrícia Lopes Rosado**

O que se pretende neste capítulo é fazer uma releitura do debate sobre os mecanismos de Pagamentos por Serviços Ecológicos ou Ambientais (PSA) como um instrumento econômico de gestão ambiental e sua relação com o desenvolvimento rural.

Os incentivos econômicos na solução dos problemas ambientais têm sido apresentados como de maior eficiência frente a outros instrumentos coercivos e regulatórios, conhecidos no Brasil como o de comando e controle, tais como leis de regulamentação – resíduos sólidos, uso e produção da água, áreas protegidas e o Código Florestal. Entre os incentivos econômicos (positivos ou negativos) mais conhecidos são as taxas ambientais, as multas por infração ambiental e o PSA.

O critério de eficiência não é usado para avaliar medidas de política como os instrumentos regulatórios de gestão ambiental (leis, normas), que utiliza o de eficácia, isto é, em que extensão os objetivos de política têm sido atingido ao longo de um período de tempo. A eficiência tem sido um dos critérios mais

utilizados para analisar os mecanismos de PSA na literatura mundial, associados ou não com outros critérios como os sociais, especialmente a redução da pobreza. Este critério é inspirado na visão economicista de custo-benefício ambiental e social, reduzindo em uma única medida, as complexas relações que se estabelecem na implementação de um mecanismo de PSA ou de uma lei como o do Código Florestal.

Os mecanismos de PSA são tratados como instrumentos de mercado pelo fato de reivindicar certa autonomia em relação ao estado no sentido de que agentes econômicos (provedores e beneficiários) se organizariam espontaneamente para constituir um mercado. Dessa forma, a criação destes mecanismos prescindiria do Estado, de políticas públicas. No entanto, as experiências mundiais têm mostrado que este livre mercado smithiano simplesmente não existe, porque a sua criação depende de instituições de mediação e sustentação, ou seja, a implementação destes mecanismos tem alto custo de transação e ação do Estado.

Esta inabilidade dos mecanismos de PSA serem criados em forma de mercado tornaram relevantes a discussão de políticas públicas para a criação de formas não mercantis de incentivo econômico à conservação dos ecossistemas.

A conservação dos ecossistemas é parte da agenda de construção do conceito de desenvolvimento rural, justamente a partir dos limites da teoria da modernização. A conservação da natureza e paisagem é vista como uma nova forma de desenvolvimento rural, colocando a gestão dos ecossistemas no âmbito da economia, superando os limites da modernização e neste sentido, colocando o desenvolvimento rural como um processo de construção pós-moderna (Van der Ploeg *et al.*, 2000).

O caloroso debate e conflito evidenciado na aprovação do Novo Código Florestal, que regulamenta o uso da terra nas propriedades privadas, se deram entre atores dos setores modernizados, da agricultura familiar e os ambientalistas. Assim, a discussão sobre políticas de implementação de mecanismos de PSA nos diversos territórios com rebatimentos específicos na dinâmica do desenvolvimento rural em curso formam o escopo desta análise.

Os ecossistemas que suportam a agricultura e a vida rural na era da modernização que deveriam ser objeto de conservação são, ao contrário, objeto de desmatamento dada a existência de imensas “áreas de fronteira” no cerrado e na Amazônia brasileira (Fernandes e Reydon, 2014). Embora arrefecida pelas medidas coercivas, terras públicas continuam sendo convertidas em propriedades privadas como prêmio pelo desmatamento (Sant’anna e Young, 2014). Esta prática de uso da terra e degradação florestal constitui na atualidade o maior problema ambiental brasileiro, responsável pela emissão de gases de

efeito estufa, causadora de mudanças do clima. Neste processo, há décadas o Brasil vive um estado de conflito de ocupação de áreas de fronteira e áreas consolidadas, de natureza ambiental, social, fundiária e econômica, envolvendo grandes fazendeiros, agricultores familiares e povos indígenas e tradicionais da floresta, de equacionamento complexo e multifacetado.

Com o avanço das negociações sobre mudança climática, o ecossistema florestal amazônico ganhou importância internacional e as políticas de conservação e áreas florestadas ganharam um renovado interesse e tornar-se uma prioridade nacional.

Assim, no território amazônico de dominante paisagem florestal habitada por povos indígenas e tradicionais agroextrativistas, as mudanças produzidas pela ocupação por diversas ondas de migrantes do Nordeste e do Centro-Sul, vêm se traduzindo em uma crescente comodificação das relações sociais de produção e do modo de vida. As políticas ambientais de conservação da floresta em pé e de desenvolvimento (sustentável) do território requerem um *mix* de políticas (May *et al.*, 2014), incluindo a utilização de mecanismos de PSA. Nesta linha, duas modalidades de programas em que se utilizam incentivos econômicos serão analisadas neste texto, o programa Bolsa Floresta da Amazônia e o programa Bolsa Verde federal para ilustrar as políticas características deste vasto território.

Além da mudança climática, duas outras questões ambientais resultante do mau uso da terra permanecem na agenda política, a degradação da biodiversidade e da capacidade de “produção” da água. Estes serviços ecossistêmicos provenientes de áreas florestadas vêm sendo deteriorados nos espaços de propriedades privadas, apesar de protegidas pelo Código Florestal. Os instrumentos coercivos de comando e controle não tem sido eficientes na exigência de cumprimento da função social e ambiental da propriedade privada instituída por uma lei, recentemente (2012) renovada. É nesta “falha” que entram os incentivos econômicos como o PSA para recuperar, regenerar e manter áreas florestadas capazes de reconstituir sua capacidade de gerar serviços ecossistêmicos.

Os efeitos da deterioração da capacidade dos ecossistemas de “produzir” água – um valioso bem público que abastece a população urbana, alimenta as usinas hidrelétricas e os sistemas de irrigação agrícola – chegaram a níveis críticos recentemente. Usinas térmicas de geração de energia tiveram que ser acionadas para suprir a queda na geração de energia hidrelétrica e medidas de racionamento do abastecimento de água na região metropolitana de São Paulo, causando um forte debate político sobre a falta de investimento na infraestrutura ecológica.

Este texto pretende avançar nesta discussão, a partir do Programa Produtor de Água, um programa federal coordenado pela Agência Nacional de Água, analisando diversos projetos de PSA.

## Mecanismos de pagamentos por serviços ambientais e desenvolvimento rural

Para entender a complexa relação que se estabelece para a implementação de mecanismos de pagamentos por serviços ecossistêmicos ou ambientais e o desenvolvimento rural de um território, convém fazer uma pequena digressão teórica sobre os significados desta relação.

Ao tentar superar a visão mecanicista da economia clássica e neoclássica de que a natureza se trata de um recurso (recursos naturais) de onde se retira materiais (insumos) que são transformados em produtos (bens e serviços) para consumo humano, autores crítico têm se enveredado em algumas linhas de investigação teoricamente mais robustas.

Na primeira delas, proeminentes cientistas têm feito a discussão avançar a partir das obras revolucionárias de Georgescu-Roegen, fundada na assertiva de que existem limites naturais ou físicos, resultado da relação evolucionária sociedade-natureza em que o fluxo de matéria-energia que entra no processo econômico num estado de baixa entropia e sai num estado de alta entropia. O reconhecimento deste limite físico ao crescimento econômico faz com que os processos ecológicos requeiram uma gestão consciente para reduzir a velocidade do processo entrópico. Em suma, o nosso Planeta seria finito, impondo limites ao crescimento contínuo e infinito que a economia liberal de “equilíbrio” pressupõe (Daly e Farley, 2004; Cechin e Veiga, 2010)

Assim, a discussão se tornou na questão de como reorientar a economia para o bem comum e para um futuro sustentável (Daly e Cobb Jr., 1993), ecoada também nas Conferências Mundiais sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente, entre as quais a que definiu o conceito de Desenvolvimento Sustentável (WCED, 1987). Em outras palavras, surge a questão de como gerir a relação da economia com a natureza de modo a alcançar o bem estar geral da humanidade, sem atingir o limite do insustentável para as gerações futuras.

Na visão de um grupo de economistas ecológicos, a estratégia de integração entre ecologia e economia necessária é aquela que se denominou de subsistema estado estacionário (Daly e Farley, 2004). Neste subsistema, deve existir uma região apropriada em que o mercado é mais efetivo na alocação de

recursos e outras em que não são e cujo equilíbrio espacial torna o subsistema humano ecologicamente sustentável. O núcleo da ideia da economia de estado estacionário

[...] is to maintain constant stocks of wealth and people at levels that are sufficient for a long and good life. The throughput by which these stocks are maintained should be lower rather than high, and always the regenerative and absorptive capacities of the ecosystem (Daly e Farley, 2004, p. 55).

Em outros termos, para manter constante o estoque de riqueza natural, que Altwater (1995) chama de fonte de sintropia e que Costanza *et al.* (1997) chamam de capital natural, é mobilizada como transumo (*throughput*) pela sua transformação pela economia em bens e serviços a serem usados ou consumidos.

A parte do recurso de baixa entropia ou sintropia, ou o capital natural adquire a característica de *estoque*, termo usado por Georgescu-Roëgen (Daly e Farley, 1994), tornando-se um recurso *fluxo-estoque*, para designar a matéria em que a história natural o transformou. Pode ser estocado, medido fisicamente e ser usado a qualquer taxa e em qualquer período de tempo e se confunde com a noção de bens ecossistêmicos, como a água, o alimento, a madeira. Diferentemente, o recurso *fundo-serviço* sofre desgaste da produção e não podem ser estocados e não se incorpora na coisa produzida. Este último se identifica com os serviços ecossistêmicos, que dão suporte à todas as formas de vida e não somente funções ecológicas que têm valor aos humanos e que promovem o seu bem estar e podem ser classificados em serviços de provisão (alimentos, água, fibra), de regulação (clima), de suporte (ciclagem de nutrientes) e culturais (Mea, 2005). Enquanto um fluxo-estoque (energia solar, minerais, petróleo) pode ser transformado pelo trabalho humano, o serviço-fundo não se integra “fisicamente aos produtos, mas são importantes não apenas para a produção e para o consumo, mas para a própria manutenção da vida” (Cechin e Veiga, 2012).

O pagamento por serviços ambientais, enquanto um fluxo de recursos que financia estas práticas constitui investimentos em infraestrutura ecológica em termos econômicos (Shiki *et al.*, 2013). Da mesma maneira com que os investimentos na construção de diques podem gerar serviços de proteção de cursos d’água e evitar o risco de enchentes, o investimento em revegetação florestal de áreas degradadas com manejo agroecológico pode aumentar a biodiversidade, a capacidade de retenção de água, a ciclagem de nutrientes e outros serviços que fazem aumentar a produção de um bem de uso ou um bem de troca, portanto passível de comodificação.

Nos mecanismos de PSA não sancionados pelo “livre” mercado é que se encontram as melhores experiências, embora a maioria dos casos utilizem conceitos da economia tradicional como instrumento de correção de “falhas de mercado”, direitos de propriedade, de precificação dos serviços ecossistêmicos, ecossistemas como externalidade da economia, eficiência econômica, e assim por diante. Os economistas ecológicos partem da crítica a esses conceitos para mostrar porque é difícil e mesmo impossível comodificar os serviços ecossistêmicos: a) características físicas e a complexidade dos ecossistemas; b) natureza fluida e não estocável; c) natureza qualitativa das mudanças de ritmo dos fluxos; d) necessidade de constituir um poder monopsônico, e e) dificuldade de mensuração da dinâmica coevolutiva ecossistema-economia (Farley *et al.*, 2010; Farley e Costanza, 2010; Kemkes *et al.*, 2010; Foxon, 2011; Shiki *et al.*, 2013). Por isso as formas não mercado têm prevalecido em toda parte e no Brasil não é exceção. Com isso, as formas diretas de pagamento não se constituíram regra.

Sobre o último ponto, (e) da dinâmica evolutiva da relação ecossistema-economia, cabe uma discussão maior porque este conceito se constitui num divisor de águas na superação do conceito de reducionista, atemporal e mecanicista de equilíbrio, movido somente pelo autointeresse dos indivíduos. Complexidade e evolução são conceitos que têm analogia com a Biologia que trata dos estudos de sistemas evolucionários aplicados aos estudos socioeconômicos (Cechin e Veiga, 2012).

Esta abordagem evolucionária foi desenvolvida a partir das ideias de Georgescu-Roegen e tem sido aprimorada e adaptada na análise de experiências de PSA por autores como Norgaard (1988) e Kallis (Kallis e Norgaard, 2010). A adaptação desta abordagem para análise de casos de implementação de esquemas de PSA em territórios, alargando o campo de análise para a visão de que as mudanças nos sistemas sociais e ecológicos co-evolucionários ocorrem por interações multidimensionais (Shiki *et al.*, 2013). No modelo sugerido por Norgaard (1988), essas dimensões (conhecimento, tecnologia, valores, organização e meio ambiente) interagem entre si gerando mudanças recíprocas e simétricas, embora com resultados imprevisíveis (Norgaard, 1988).

A complexidade das relações entre sistemas sociais e ecológicos, com todas essas dimensões em interação tornam a análise de um determinado território também complexa, o que faz com que o conhecimento resultado seja apenas parcial. Com isso, as decisões de manejo dos ecossistemas ou de intervenção na economia de um dado território têm que ser adaptativas, ou seja, estas decisões requerem revisões a cada novo conhecimento que possa ser adicionada.

## As políticas públicas e os mecanismos de PSA no Brasil

As políticas públicas de promoção de mecanismos de PSA no Brasil não tiveram o propósito de corrigir “falhas de mercado” justamente “criando mercados” como querem os economistas liberais, mas de considerar a alternativa sempre posta de instrumento econômico em relação ao sistema regulatório ou de comando e controle de gestão ambiental (Furlan, 2008; Eloy *et al.*, 2013). Os instrumentos econômicos atendem ao princípio do protetor-recebedor ou provedor-recebedor no caso de incentivos positivos ou sanção positiva para aqueles que agem ou tem comportamento no uso da terra ou ecossistema geradores de um benefício comum ou público. Juridicamente, este princípio representa um símbolo de justiça econômica (Costa, 2011). O ICMS Ecológico é o mais utilizado no Brasil, que é um incentivo aos municípios com ativos ambientais mais que proporcionais que outros, a conservar seus parques e outras áreas de preservação da biodiversidade. Outros incentivos positivos para promover mudanças no comportamento ambiental de pessoas individuais e empresas são os subsídios para agricultores com práticas de produção ambientalmente saudáveis, isenção de impostos como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e Imposto Territorial Rural (ITR) para aqueles que mantêm um bosque ou uma Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) em suas propriedades.

Os instrumentos econômicos atendem também a outro princípio que é o reverso do anterior, que é o do poluidor-pagador, neste caso funcionando como um incentivo negativo ou sanção negativa aplicada a agentes que causam danos ao meio ambiente, como a poluição e mais genericamente a perda de serviços ecossistêmicos, gerando custo social, malefícios para a sociedade. Neste segundo caso, os instrumentos aparecem sob a forma de taxas cobradas sobre a deposição de resíduos sólidos (coleta de lixo), taxa de emissão de gases, etc.

Outro princípio constitucional também invocado para justificar o uso de instrumentos econômicos na gestão ambiental é o da precaução (Furlan, 2008). Os incentivos econômicos neste sentido funcionam na mudança do comportamento ambiental que reduzam a geração de resíduos, causam a poluição do ar ou a degradação do solo, enfim, perdas de serviços ambientais.

Estes são os fundamentos do Direito ambiental, que permitem ao poder público despender recursos públicos, proveniente da cobrança de impostos, taxas e contribuições para pagamentos por serviços ambientais. Estes fundamentos precisam estar expressos nos termos de uma legislação específica, que é o cerne da estrutura institucional necessária para desenhar e implementar projetos e programas de PSA. Aos arranjos de instituições para implementação



de projetos e programas podem ocorrer sem uma regulamentação legal como acontece nos programas de iniciativa privada, mas estes não têm caráter de política governamental ou de Estado.

No entanto, mesmo nos projetos privados, a intermediação e legitimação do poder público são quase sempre requeridas. Este é o caso dos projetos de carbono de qualquer tipo (florestal, energético, tratamento de resíduos), que requerem o aval da Autoridade Nacional, que no caso é a Comissão Interministerial de Mudanças do Clima do governo federal. Esta autoridade estabelece uma série de regras e normas de desenho do projeto, monitoramento e verificação, que representam custos. Transformado em mercadoria, este produto ambiental medido em toneladas de carbono equivalente e simbolizado num documento denominado Certificado de Redução de Emissões (CER) ganha a capacidade de ser negociado no mercado de carbono, no caso do Brasil, dentro do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo a preço de mercado ou um preço contratual pré-estipulado.

A gestão das mudanças do clima é regulada pela lei nº 12.187, de 29/12/2009, que institui a Política Nacional de Mudanças do Clima para reduzir as emissões antrópicas causadoras de efeito estufa, permitindo ao governo federal promover ações de desenvolvimento sustentável, significando na linguagem ambiental, na mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Os projetos de PSA podem ser apoiados pelo governo, não na forma de pagamentos diretos aos provedores de serviços, mas no financiamento de projetos, inclusive com recursos de doação internacional depositados no Fundo Amazônia, gerido pelo BNDES.

Os recursos do Fundo Amazônia são aplicados via projetos para instituições do governo e do terceiro setor, direcionados principalmente para reduzir a contribuição brasileira nas emissões de gases de efeito estufa, sobretudo provenientes do mau uso da terra, ou seja, o desmatamento. Estes projetos podem contemplar ações de PSA, mas não necessariamente no formato de *Project Design Document* (PDD) do MDL. A tendência dos estados da Amazônia é de apoiar projetos semelhantes ao do programa Bolsa Floresta, de práticas de manejo sustentável da floresta e evitar o desmatamento. Esta é uma diretriz de ação oriunda das negociações na Convenção do Clima, que resultou na estratégia global de redução de emissões originária do desmatamento denominado Redução de Emissão por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD).

Assim, no caso brasileiro, o pagamento por serviços ambientais de redução de emissões de gases de efeito estufa não toma a forma de mercado, por diversas razões, entre as quais porque a maior contribuição brasileira em termos de emissões tem origem no mau uso do solo florestado, ou desmatamento

e degradação florestal da Amazônia. As dificuldades técnicas no desenho e na gestão do projeto (monitoramento e verificação) por sérios problemas de adicionalidade, vazamento e permanência tornam o valor da tonelada equivalente de carbono muito baixo. Por isso, a estratégia de manter a floresta em pé, ao invés de plantar árvores e sequestrar carbono, conforme definido nas diretrizes do REDD.

Na Amazônia, dois programas chamam atenção por serem emblemáticos por sua origem pública e privada e que estão em operação: o Programa Bolsa Verde Federal e o Programa Bolsa Floresta do Estado do Amazonas. Assim, em que pese o Proambiente<sup>1</sup> ser pioneiro na proposta de um programa de PSA com escala suficiente para influir na trajetória de crescente perda de serviços ambientais, sobretudo pelo desmatamento, não conseguiu construir uma estrutura institucional que permitisse o seu funcionamento e sair da escala piloto em diversos estados da Amazônia. O estado do Pará, que tinha os polos pioneiros do Proambiente mais avançados, não apresentou um projeto de legislação tentando legitimá-los como uma política estadual. No plano federal, o projeto de lei nº 792/2007 que atendia as necessidades do Proambiente, encontra-se até hoje em discussão na Câmara. O estado do Acre, que abrigou o polo pioneiro da Reserva Extrativista Chico Mendes, tomou mais iniciativa ao aprovar a lei estadual de certificação de unidades produtivas familiares, uma espécie de cadastro ambiental rural tal como foi definido no Novo Código Florestal em 2008 e em 2010, uma lei que cria o Sistema de Incentivo a Serviços Ambientais (Santos *et al.*, 2012).

### *Programa Bolsa Floresta do estado do Amazonas*

O Amazonas é o estado amazônico com as menores taxas de desmatamento e maior cobertura florestal, caracterizando uma imensa riqueza natural sob a forma de biodiversidade e estoque de carbono. Esta riqueza natural, no entanto, não é convertida em atividade econômica, está concentrada em Manaus, uma cidade industrial devido aos incentivos fiscais. A agricultura intensiva e a pecuária extensiva, em geral, dependentes de terras desmatadas para a sua expansão, não se desenvolveu muito, razão pela qual ostenta a marca de melhor taxa de cobertura florestal dos estados da Amazônia.

---

<sup>1</sup> Proambiente foi um programa amazônico proposto por um grupo de entidades da região que criou onze projetos pioneiros (Polos) em 2000, cuja gestão foi repassada ao Ministério do Meio Ambiente em 2004. A partir desta experiência, o MMA elaborou um projeto de lei em 2008, o qual foi apenas ao projeto de lei nº 792/2007.

Esta forte dependência econômica da indústria tecnológica, diferente de outros estados amazônicos como Rondônia e Pará, talvez tenha favorecido o estado do Amazonas para conservar um imenso capital florestal, sob a forma de terras públicas (parques estaduais e federais, reservas extrativistas, territórios indígenas). A população que vive na e da floresta, apesar ter um modo de vida de alta dependência dos frutos dela, tem sido paulatinamente assediados pela comodificação dos produtos agroextrativistas, pecuários e pesqueiros. Por outro lado, as condições de vida e sobrevivência destas populações vão sofrendo mudanças, surgindo novos problemas como doenças e novas necessidades e mesmo consciência de sua identidade. Para Silva e Sato (2006), os povos da floresta “têm saberes e modos de vida próprios” que se reproduzem com “movimentos de re-existência” que são alterados com o desenvolvimento das relações sociais capitalistas no território. É nesse quadro socioambiental que as políticas de conservação e desenvolvimento como o Programa Bolsa Floresta se inserem, produzindo as mudanças nos saberes e modos de vida dos povos da floresta.

O Programa Bolsa Floresta surge a partir da recente leitura do valor da floresta amazônica na mitigação dos efeitos da emissão dos gases de efeito estufa causada pelo desmatamento, sobretudo pela manutenção da floresta em pé. Segundo Viana (2008), o programa foi concebido pela Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Amazonas, dentro da política conhecida como “Zona Franca Verde”, num contexto de crescente desmatamento e queimadas no estado. A conservação da floresta amazônica foi considerada estratégica para o Brasil e para o mundo, e uma “maneira de assegurar a melhoria nas condições de vida das populações indígenas, ribeirinhas e tradicionais” (Viana, 2008).

O programa foi criado pela lei estadual nº 3.135/2007, a qual permitiu também criar a Fundação Amazônia Sustentável (FAS), uma fundação privada, inicialmente com recursos do Bradesco e do governo do Estado para gerir o Programa Bolsa Floresta. Este programa concede uma compensação financeira pelos serviços de conservação da floresta pelas populações indígenas, ribeirinhas e tradicionais. Uma das fontes de recursos dessa compensação financeira provém de negociações de créditos de carbono no mercado voluntário, validados e certificados pela TUV/SUD.<sup>2</sup>

O programa foi estruturado em quatro componentes, denominados Familiar, Renda, Social e Associação, que cumprem distintas funções almeçadas pela compensação financeira.

---

<sup>2</sup> TUV/SUD é um grupo internacional de teste, inspeção e certificação ambiental com empresas instaladas inclusive no Brasil.

A Bolsa Floresta Familiar é o componente por meio do qual o pagamento mensal de R\$ 50,00 é feito para mães de famílias que residem nas unidades de conservação estaduais, com a contrapartida do compromisso de contribuir para conservar a floresta e investir na cadeia produtiva de serviços ambientais.

A Bolsa Floresta Renda é o componente que se ocupa do apoio à produção florestal e pesqueira, entre as quais frutas, óleos vegetais, mel, madeira de floresta manejada, peixes entre outros produtos comercializáveis. Outras atividades que geram renda monetária às comunidades e que não levem ao desmatamento são também elegíveis neste componente, cujo montante de recursos médio se situa em torno de R\$ 4.000,00 por comunidade.

A Bolsa Floresta Associação é o componente que permite ao programa fortalecer as organizações comunitárias e habilitá-las a função de controle social. Este é um componente de socialização para uma nova forma de vida na comunidade, de crescente comodificação esperada pelo apoio às atividades econômicas valorizando os produtos da floresta, sem desmatar.

A Bolsa Floresta Social é o quarto componente destinado a apoiar investimentos em educação, saúde, comunicação e transporte (infraestrutura social) em parceria com os órgãos governamentais responsáveis por cada uma destas áreas. As comunidades passam a ganhar uma nova identidade social, mais integrado com a sociedade urbana.

Os resultados alcançados desde a sua implementação em 2008 são expressivos e devem estar próximos da totalidade da população moradora destas unidades de conservação, cuja extensão atinge a cifra de milhões de hectares. Somente a RDA Mamirauá tem uma extensão de 1.124.000 ha, para uma população de quase 10.867 pessoas, o que dá uma taxa de proteção de 100 ha/pessoa. A RDS Juma tem uma extensão de 589.611 ha e uma população de 1.188 pessoas na reserva e 599 pessoas em comunidades do entorno que fazem uso de produtos da floresta, com uma taxa de proteção de 330 ha/pessoa.

O caso da Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) do Juma pode ilustrar o quão estratégico é a manutenção desta população protetora ou guardiões da floresta, diante das ameaças constantes da pressão pelo desmatamento. Conforme o Plano de Gestão da RDS do Juma (Amazonas, 2008), esta população, com um modo de vida próximo da subsistência com a prática da agricultura de roça e queima e do extrativismo e pesca de baixa comodificação e mantendo sua cultura e saber local, vem sendo ameaçada de várias maneiras. Externamente, a pressão dos fazendeiros para reduzir os limites da reserva e avançar com as pastagens, a construção de hidrelétricas no rio Madeira, grilagem de terras, garimpos poluidores, caçadores das cidades vizinhas, extração de seixos no entorno e pescadores comerciais que invadem

os “lagos artesanais” de pesca de subsistência; e internamente, com as precárias condições sanitárias causadoras de doenças, a migração de jovens em busca de oportunidades, os altos índices de analfabetismo, constituem fatores de deterioração das condições de vida. Estas ameaças ao modo de vida da população tradicional demonstram a complexidade das relações sociais e naturais numa unidade de conservação, sempre conflituosa com os ameaçadores externos como os pescadores comerciais e grileiros ou garimpeiros, mas em contrapartida, com relação de produção e troca muito cooperativa entre as famílias, com trocas diretas de alimento, empréstimo de produtos e intercâmbio solidário.

**TABELA 1**  
**Programa Bolsa Floresta do Estado do Amazonas,**  
**número de pessoas e famílias beneficiadas, por Unidade de Conservação, 2014**

<b>Unidades de Conservação</b>	<b>Comuni- dades/ localidades</b>	<b>BFF, BFR, BFA, BFS</b>	<b>BFR e BFS</b>	<b>TOTAL PBF</b>	<b>PBF</b>
RDS Uatamá	20	293	100	393	1.468
DRS Mamirauá	177	1.861	445	2.306	10.567
RDS Catuá Ipixuna	13	223	32	255	1.208
DRS Piagaçu Purus	65	904	126	1.030	4.829
RDS Uacari	30	304	28	332	1.584
RDS Cujubim	2	33	20	53	249
RDS Amaná	64	776	92	868	4.011
DRS do Juma	38	435	60	495	2.055
RDS Rio Madeira	56	960	65	1.025	3.684
Floresta Estadual de Maués	21	657	142	799	3.262
Res. Extrativista Rio Gregório	27	178	14	192	948
RDS Rio Amapá	10	352	84	436	1.593
RDS Canumá	16	305	18	323	1.369
RDS Rio Negro	19	489	70	559	1.898
APA Rio Negro	16	289	47	336	1.306
<b>Total</b>	<b>574</b>	<b>8.059</b>	<b>1.343</b>	<b>9.402</b>	<b>40.031</b>

Legenda: RDS – Reserva de Desenvolvimento Sustentável; APA – Área de Proteção Ambiental; PBF – Programa Bolsa Floresta; BFF – Bolsa Floresta Familiar; BFR – Bolsa Floresta Renda; BFA – Bolsa Floresta Associação; BFS – Bolsa Floresta Social.

Fonte: Fundação Amazonas Sustentável, Programa Bolsa Floresta, Agosto 2014.

A eficácia do Programa Bolsa Floresta se revela não somente pela mudança de comportamento das famílias diante de um incentivo econômico da Bolsa de Floresta Familiar, que é o cerne do conceito de PSA, mas também da melhoria de condições de vida das famílias nas comunidades, além de medidas regulatórias e ações coercivas requeridas para conter algumas das ameaças presentes. Por isso a inutilidade das análises de eficiência puramente economicista de custo-benefício, baseados em comportamentos individuais de autointeresse, mesmo se tratando de um programa com fortes características de mercado. Tem uma gestão privada (FAS) e é financiada por empresas privadas nacionais e internacionais, seja pela compra de crédito de carbono florestal certificado no mercado voluntário (Viana, 2008), seja por mecanismo de compensação conhecido como “carbono neutro”, utilizado por empresas que assumem compromissos de responsabilidade social e ambiental corporativa. Este último é o caso da rede Marriot International, que destinou USD 500.000,00 anuais para a RDS do Juma para pagamento por serviços ambientais provenientes de recursos captados pela cobrança de US\$ 1,00/diária junto a seus clientes.

Dada a insuficiência da modalidade de pagamento direto devido à complexidade do contexto socioambiental das unidades de conservação, o programa criou outros três componentes, o Bolsa Floresta Renda, Associação e Social, e teve que integrar ações com outras instituições aptas a apoiar o lado desenvolvimentista, como o Centro Estadual de Unidades de Conservação (CEUC), o Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável (IDAM) e o Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEEB) (Amazonas, 2008). A eficácia do programa, medido em termos de capacidade de fortalecer os povos das comunidades ribeirinhas, indígenas e tradicionais em guardiães da floresta, está diretamente relacionada com a melhoria das condições de vida destas populações e permanecer no local como garantidora da integridade florestal. Os diferentes componentes se propõem a produzir mudanças desenvolvimentistas de maior integração social, mas sem destruir os valores e saberes locais que se traduzem no modo de vida particular destes povos. Este é o desafio do programa.

A dimensão desenvolvimentista da economia florestal movida a produção agroextrativa tradicional, com lavoura de roça e queima de pequenas áreas e a pesca artesanal predominantemente autoconsumida e extração de produtos da floresta como a castanha, o açaí, a andiroba, o pau rosa, a pupunha, entre outros destinados ao comércio, tomam forma de intensificação, de mudanças técnicas ambientalmente benéficas (evitando o desmatamento e empobrecimento da biodiversidade) e de valorização dos produtos comercializáveis. Esta característica do desenvolvimento foge da lógica da intensificação da agricul-

tura moderna, de busca de ganhos de produtividade e de escala, utilizada pelos fazendeiros desmatadores, grileiros ou não. Estes atores são justamente os que se apresentam como ameaça à floresta em pé que as comunidades têm que proteger. Os mercados alimentados por estes produtos ganham identidade e especificidade local, mas que ganham o mundo, como é o caso da castanha do Brasil, do açaí e da pupunha. Os pescados amazonenses abastecem finos restaurantes de iguarias que constituem atrativos do turismo, junto com a beleza da paisagem e a imponência da floresta. Trata-se da construção do desenvolvimento de características pós-modernas, capazes de conciliar os saberes, a cultura e o produto do local com os mercados da modernidade. Este é o desafio posto aos formuladores e executores de políticas de desenvolvimento sustentável, ou seja, que combinam objetivos de conservação ambiental e desenvolvimento, entre os quais o Programa Bolsa Floresta.

### *Programa Bolsa Verde Federal*

O Programa Bolsa Verde federal foi instituído pela lei nº 12512/2011, antecipando o substitutivo de Projeto de Lei ainda em tramitação no Congresso, para compor um pacote de medidas do Programa Brasil Sem Miséria. O objetivo conservacionista do programa tem como beneficiários os usuários de Unidades de Conservação federais, com foco na Amazônia, associado ao de combate à pobreza, uma das preocupações recorrentes na literatura de pagamento por serviços ambientais. Esta forma combina objetivos de proteção ambiental e social num só instrumento de política, o pagamento constituindo-se numa transferência de renda com condicionalidade ambiental ou *conditional cash transfer* (CCT) (Rodriguez *et al.*, 2011).

As Unidades de Conservação (parques, reservas), territórios indígenas e outras áreas florestadas federais são utilizados por uma população importante de moradores extrativistas ou ribeirinhos que usufruem das riquezas da biodiversidade para a sua subsistência e para o comércio de produtos e esta identidade faz parte do cadastro das entidades gestoras, no caso o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO), o Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e a Secretaria do Patrimônio da União (SPU). A gestão organizada somente com órgãos do governo federal utilizando a mesma estrutura já existente do Bolsa Família para atender os beneficiários de unidades de conservação federais, tornou a execução do programa bastante rápida e fácil, o que permitiu atingir suas metas com facilidade.

Estas famílias foram consideradas beneficiárias do programa, elegíveis ao pagamento de R\$ 300,00 por trimestre por 2 anos, renováveis, com a condição

de que contribua para a manutenção e uso sustentável da floresta, atendendo também às condicionalidades do Bolsa Família. Esta última exigência provém do fato de que o beneficiário do programa Bolsa Verde federal é também beneficiário do programa Bolsa Família, ou seja, são famílias que apresentam uma renda mensal abaixo de R\$ 70,00. Esta condição não é difícil de encontrar nesta população florestal porque seu modo de vida é de baixa comodificação, em que a renda monetária proveniente de trocas comerciais não constitui, na maioria dos casos, a parte mais importante de sua subsistência.

Quando esta comodificação se intensifica, como no caso da prática da agricultura nestas áreas de conservação, ocorre o problema de degradação da floresta, já registrados em muitas unidades de conservação e territórios indígenas e quilombola. Nos diversos tipos de assentamentos administrados pelo Incra na Amazônia – Projetos de Assentamento de Desenvolvimento Sustentável (PDS), agroextrativista federal (PAE), Florestal (PAF) e Federal (PA), por exemplo, administrados pelo INCRA, não são raros os casos de extração de madeira para gerar renda e depois o desmatamento para a criação de animais e cultivo agrícola, porque nos assentamentos tradicionais os assentados eram obrigados a desmatar um percentual do lote, mesmo na região Amazônica. Na década de 1990 e no início dos anos 2000, no auge da crítica ambiental sobre a escalada do desmatamento, os assentamentos de reforma agrária figuram como áreas que mais degradavam a floresta em “competição” com os grandes fazendeiros e grileiros. Nos assentamentos rurais, assim como em áreas de domínio privado, a expectativa é de que a atividade produtiva seja desenvolvida com pequena área desmatada, praticando o uso e manejo sustentável do restante da área florestada que por lei deveria ser 80% da área. Portanto, mudar o comportamento do assentado de reforma agrária para o uso sustentável das áreas florestadas, prática com o qual se elege para ser beneficiário do programa Bolsa Verde, é uma tarefa que não depende somente de incentivo financeiro deste programa. Por isso, neste exemplo, a eficácia do programa Bolsa Verde depende também de outras ações desenvolvimentistas, tal como se estabeleceu no Programa Bolsa Floresta do Estado do Amazonas, acima discutida. No caso do Incra, o órgão conta com uma equipe de assistência técnica e tem outros programas como o do crédito para moradia e para investimento produtivo, mas as unidades de conservação administradas pelo ICMBIO não tem este tipo de estrutura. Por isso, recentemente, alguns programas administrados pelo INCRA, como este da moradia foram estendidos para os parques e reservas administrados por outros órgãos federais ou estaduais.

A expectativa do programa é de que o pagamento da bolsa funcione como um incentivo às práticas de produção mais sustentáveis como a implementação



de atividades agroflorestais, em que se produz alimentos e outros produtos para subsistência e comercialização, sem reduzir a biodiversidade florestal. Por outro lado, deveria servir como desestímulo às atividades pecuárias, que têm se expandido nas Unidades de Conservação, levando ao desmatamento e degradação da floresta. Estes são os efeitos ambientais positivos esperados pelo incentivo financeiro concedido.

Esta modalidade de PSA, que denominamos de uma política de transferência de renda com condicionalidade ambiental, apresenta inúmeras vantagens sobre outras mais próximas dos conceitos de mercado.

A primeira se refere ao baixo custo de transação, dada às suas características institucionais do instrumento, que aproveita a estrutura do programa social Bolsa Família e de administração das unidades territoriais. Os procedimentos de implementação são bastante simplificados, pois se trata de arrolar beneficiários já cadastrados nas unidades administrativas e selecionar aqueles que se enquadram nos critérios de elegibilidade ao programa. O compromisso de gerar serviços ambientais é atestado por um Termo de Adesão assinado pelo beneficiário e a verificação é feita por um sistema de monitoramento por satélite, operado pelo IBAMA. A verificação, em projetos de mercado de PSA constitui, junto com o de desenho do projeto, como visto acima, um custo muito alto.

A segunda vantagem é, na verdade, um aspecto fundamental na eficácia de um mecanismo de PSA como instrumento de conservação, que é atender o problema de escala de tempo e de espaço (Jack *et al.*, 2008; Eloy *et al.*, 2013).

Os projetos baseados no mercado tem alcance local e espacialmente muito limitado enquanto os benefícios tendem a ser comuns ou públicos de alcance regional ou planetário, como no caso da redução de emissões por desmatamento evitado e reduzir a pobreza de toda uma população de moradores da floresta. Dar escala a projetos individuais desenhados especificamente a um ecossistema muito localizado, como os projetos de MDL, é realmente um problema a considerar se o objetivo de política de PSA seja eficaz e signifique ganhos ambientais e sociais relevantes.

No caso do programa Bolsa Verde, como se vê na Tabela 2, a decisão política de utilizar o instrumento para conservar seu patrimônio florestal e o foco na população pobre da floresta e a escolha de um mecanismo ágil de implementação, permitiram beneficiar mais de 66 mil famílias em 34 meses. Espacialmente, a Amazônia Legal é a região de maior concentração de beneficiados e os territórios administrados pelo Incra foram os maiores beneficiados do programa.

TABELA 2

## Número de famílias beneficiárias por Região, Domínio institucional e Período

<b>Região</b>	<b>Nº de Famílias</b>
Amazônia Legal	53765
Nordeste	8818
Centro Oeste	970
Sudeste	2229
Sul	544
<b>Ano</b>	
2011	8893
2012	25032
2013	20443
2014	15258
<b>Órgão</b>	
ICMBIO	21456
INCRA	39153
SPU	5717
<b>Total</b>	<b>66326</b>

Fonte: MMA, Agosto 2014.

Os resultados em termos de eficácia do programa quanto ao incremento na oferta de serviços ecossistêmicos em razão do estímulo financeiro para a melhoria no uso da terra, só pode ser verificado por uma pesquisa de mensuração de áreas desmatadas pelo Prodes, mas um estudo oferecido por Simão *et al.* (2013) indica uma queda no desmatamento ilegal de 29% entre 2011 e 2012, na Amazônia. Evidente que não dá para atribuir esta queda somente aos efeitos do Programa Bolsa Verde, mas indica que existe uma sinalização positiva.

Dois outros pontos a ressaltar nesta análise são o do objetivo da inclusão social e a expansão do programa.

Dentre os objetivos do programa se incluem atividades adicionais de promoção da cidadania e de capacitação ambiental, social, educacional, técnica e profissional, asseguradoras de melhores condições de vida dessas populações da floresta. São, portanto, objetivos de desenvolvimento sustentável, incluindo todas as suas dimensões, como deve ser desenhados todos os mecanismos de PSA.

O último ponto de discussão diz respeito ao alcance do programa, que tem um foco em populações socialmente vulneráveis dos territórios públicos federais de conservação. Existe uma previsão de expansão do programa, mas as decisões do rumo dela são objeto de discussão política sobre escopo, alcance e prioridades para outras regiões e de unidades territoriais de domínio dos estados e municípios. Por exemplo, a ampliação do escopo do programa poderia caminhar no sentido de estender este tipo de mecanismo para gestão ambiental em terras privadas, sobretudo como reforço aos programas de fomento como o de apoio ao fortalecimento da agroecologia nos sistemas familiares de produção. Esta mudança permitiria ao programa Bolsa Verde ressuscitar o Proambiente como um programa federal, independente dos projetos de lei em trâmite no Congresso.

### *Programa Produtor de Água*

O Programa Produtor de Águas foi desenvolvido pela Agência Nacional de Águas (ANA), portanto, trata-se de um programa de âmbito federal, cujo objetivo é o estímulo à política de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), direcionada aos recursos hídricos, mais especificamente para redução de erosão e do assoreamento de mananciais no meio rural (ANA, 2014). Trata-se de um programa ajustado ao princípio do provedor-recebedor, que prevê bonificação aos produtores rurais que contribuem para a geração de serviços ambientais em bacias hidrográficas.

Apesar de o Código Florestal prever a conservação de áreas de preservação permanente, como matas ciliares, e áreas de reserva legal, tal instrumento de comando e controle não se efetivou a contento. De acordo com Jardim (2010), a erosão e a sedimentação representam um dos principais problemas com relação a conservação de água. Nesse sentido, buscar políticas que estimulassem a conservação dessas áreas foi a opção frente a inoperância da legislação vigente.

De acordo com a ANA, o programa apoia os arranjos formados nas diversas localidades do território brasileiro, incluindo ações como construção de terraços e de bacias de infiltração, readequação de estradas vicinais, recuperação e proteção de nascentes, reflorestamento das áreas de proteção permanente e reserva legal, saneamento ambiental. Nesse sentido, constitui-se em um programa baseado na descentralização política, apoiando arranjos institucionais formados a partir de associações entre governos municipais e/ou estaduais, ONGs, comitês de bacias, empresas de saneamento e de fornecimento de água e empresas privadas, que compõem a Unidade de Gestão do Projeto (UGP),

responsáveis pelo pagamento, e produtores rurais, que são os provedores dos serviços e, portanto os que recebem o PSA.

Considerando essa relação UGP e produtores rurais, verifica-se uma diferença com relação aos Programas Bolsa Floresta e Bolsa Verde, pois no Produtor de Água a demanda por serviços ambientais é decorrente dos problemas de escassez de água na área urbana. Não é decorrente de interesses internacionais de redução da emissão de carbono, em que o conflito se dá entre diferentes produtores rurais (grande produtor versus populações tradicionais e pequenos produtores familiares). No caso da água, o conflito é entre os interesses urbanos e rurais, no qual a demanda por água cresce, mas o uso do solo pelos produtores rurais, marcado pelo desmatamento de áreas relevantes para a manutenção da água, tem impactado a oferta de água na área urbana.

Como foi referenciado, o fato do Código Florestal prever a manutenção de Áreas de Preservação Ambiental (APP) e Áreas de Reserva Floresta Legal (ARL) não foi reconhecido pelos produtores rurais, que não associam a oferta de água a manutenção dessas áreas, que reduzem o processo de erosão e assoreamento dos recursos hídricos e facilitam a absorção de água pelo solo. Desta forma, o produtor também não tem associado a perda de sua capacidade produtiva com o uso de práticas agrícolas pouco conservacionistas.

Existe uma correlação muito forte entre o uso agrícola do solo e a depreciação de seus atributos; a utilização do solo reduz sua fertilidade, aumenta a sua compactação e reduz sua capacidade de infiltração, proporcionando condições favoráveis a instalação de processos erosivos. [...] Estima-se que o prejuízo relativo às perdas de nutrientes carreados pela erosão seja da ordem de R\$ 7,9 bilhões por ano [...] (ANA, 2008, p. 6).

O programa utiliza como metodologia para o pagamento o custo de oportunidade da terra e a avaliação de desempenho, esta medida pela estimativa do Percentual de Abatimento da Erosão (PAE). Nesse sentido, são indicadores que procuram conciliar tanto o lado de quem recebe o PSA, no caso o produtor rural, como de quem paga pelos serviços ambientais.

Desta forma, é uma metodologia que viabiliza uma renda ao produtor, que não fará nenhum uso produtivo economicamente nas áreas de conservação, favorecendo as condições naturais para a oferta de serviços ambientais. Portanto, o Programa fortalece o processo de comodificação dos serviços ambientais, elevando o produtor rural a vendedor de serviços ambientais, mas que ao contrário dos exemplos anteriores, tem esses serviços materializados em um bem com demanda garantida, que é a água.

Contudo, apesar da demanda garantida, não se trata de um processo fácil, a estimativa do PAE implica em monitoramento das propriedades, aumentando o custo de transação do processo. Este custo já é elevado, considerando que abrange não só o PSA, mas traz também a necessidade de financiar a recomposição das áreas degradadas.

Dentre as fontes de financiamento elencadas pelo programa estão: Orçamento Geral da União, dos Estados e dos Municípios; Fundos Estaduais de Recursos Hídricos e de Meio Ambiente; Fundo Nacional de Meio Ambiente, Amazônico ou da Mata Atlântica; Organismos Internacionais (ONG's, GEF, BIRD); Empresas de saneamento, de geração de energia elétrica e usuários; Recursos da cobrança pelo uso da água; Compensação financeira por parte de usuários beneficiados; Mecanismo de Desenvolvimento Limpo/Kyoto (ANA, 2008).

Chama atenção entre as fontes de financiamento os recursos provenientes da cobrança pelo uso da água, que vincula diretamente o PSA de recursos hídricos aos seus beneficiários diretos. A cobrança pelo uso da água é um dos instrumentos de gestão da Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela lei nº 9.433 de 1997. Não se trata de um imposto, mas o pagamento pelo uso de um bem público. O valor a ser pago é determinado por meio de uma negociação entre os usuários da água, a sociedade civil e o poder público, representado pelos Comitês de Bacias Hidrográficas dentro de suas áreas de atuação.

A implantação do Programa Produtor de Água segue alguns passos: definição da bacia e de áreas prioritárias (sub-bacias), que apresentem grande vocação para produção de água e que apresentem altos níveis de degradação; identificação dos atores; formação da UGP, com o arranjo institucional; avaliação dos principais danos ambientais; mobilização da UGP para os trabalhos de extensão e assistência técnica; lançamento do edital de seleção dos projetos, com as regras e orientações ao produtor rural; elaboração do Projeto Individual da Propriedade (PIP), com o diagnóstico da propriedade rural e os projetos de reflorestamento e conservação de solo e água recomendados e o percentual de abatimento da erosão e a remuneração respectiva; seleção e execução dos projetos, com a assinatura do contrato e execução das obras, cercamentos e plantio de mudas; vistoria e pagamento.

De acordo com mapa dos Projetos do Programa Produtor de Água foram identificados 16 projetos, quais sejam: Produtor de Água Rio Branco (Acre); Produtor de Água Taquarussu (Tocantins); Produtor de Água do Pípiripau (Distrito Federal); Produtor de Água no Córrego Feio (Goiás); Bacia João Leite (Goiás); Produtor de Águas no Guariroba (Mato Grosso do Sul); Produtor de Água Votuporanga (São Paulo); Programa Produtores de Água (Espírito

Santo); Projeto Produtores de Água e Floresta Bacia do Guandu (Rio de Janeiro); Projeto Conservador de Água (Minas Gerais); Programa Produtor de Água no PCJ (São Paulo); Programa Produtor de Água de Gluaratinguetá (São Paulo); Bacia do rio Macaé (Rio de Janeiro); Oasis Apucarana (Paraná); Projeto Produtor de Águas do Rio Camboriú (Santa Catarina); Protetor das Águas (Rio Grande do Sul). Alguns projetos foram caracterizados no Quadro 1.

O projeto considerado pioneiro e de referência aos demais é o Projeto Conservador de Água, em Extrema (MG), iniciado oficialmente em 21 de dezembro de 2005, com a promulgação da lei nº 2100, e do decreto nº 1703, em abril de 2006 (Pereira, 2010). Cabe ressaltar que, esse é um marco nos programas de PSA, a necessidade de uma lei municipal ou estadual, que reconheça legalmente os serviços ambientais e a possibilidade do ente público envolvido direcionar recurso público para o pagamento desses serviços. Essa necessidade vem da falta de uma legislação federal que generalizasse esse reconhecimento legal. Conforme já referenciado, existe um projeto de lei tramitando no Congresso, mas a lei não foi promulgada ainda. A ressalva que deve ser colocada é da necessidade de harmonização dessa lei com as demais já aprovadas em nível estadual e municipal, para que em caso de aprovação da lei federal, esta não venha se contrapor a algum artigo das demais leis, já em vigor.

No caso de Extrema, foi previsto que o pagamento sairia do orçamento municipal, o que frustra os idealizadores da cobrança pelo uso da água, indicada como uma fonte que seria mais eficiente, pois garantiria para o PSA o recurso no tempo, além de garantir o princípio do usuário-pagador. Esta frustração é intensificada ao verificar os casos citados no Quadro 1, pelos quais apenas dois têm na cobrança pelo uso da água uma fonte relevante, que é o Projeto do PCJ e o Projeto do Rio Guandu. Nestes dois casos, o vínculo pode ser derivado da presença mais atuante dos comitês de bacia dos dois locais, que dentro da disputa no território das bacias hidrográficas conseguiram fazer prevalecer os interesses ambientais.

No geral, os projetos iniciaram nas sub-bacias com menor cobertura vegetal, e que tem uma grande contribuição na oferta de água, com um volume expressivo de demandantes, especialmente no meio urbano. Isto deixa expresso uma relação entre o rural e o urbano, que não era reconhecida. O rural dentro do processo de desenvolvimento é um espaço não só a ser consumido por suas amenidades ambientais, como colocou Van der Ploeg *et al.* (2000), mas também de ofertador de bens e serviços ambientais essenciais para a sobrevivência humana e o para o próprio crescimento econômico. Isto reforça o papel do rural no processo de desenvolvimento regional.

A demanda por água tem se mostrado crescente e dramática frente a redução do nível da água nos rios, dado o histórico de degradação das matas ciliares e florestas, o que aumentou a poluição difusa dos recursos hídricos. Nesse sentido, exacerba o conflito territorial entre os diferentes usuários deste bem ambiental. As bacias hidrográficas marcam um território com diversos atores, cuja negociação tem se mostrado premente e reconhecida nos arranjos para o PSA.

Nos projetos caracterizados no Quadro 1, verifica-se a forte presença de pequenos produtores, com exceção do Projeto em Campo Grande (MS). Desta forma, o desmatamento das matas ciliares e reservas legais está associado a necessidade de área para a produção agropecuária. O proprietário rural não tem a consciência da importância dessas áreas até mesmo para manter a sua capacidade produtiva no tempo, conforme já referenciado anteriormente.

Mais do que isso, de acordo com Jardim (2010), a falta de consciência dos produtores rurais é tão elevada que a proposta de PSA em Extrema não foi reconhecida por eles como uma forma de ajudá-los a se ajustarem a legislação nacional. Para muitos, os produtores locais foram obrigados a fazer parte do Projeto Conservadores de Água, pelo qual os cercamentos reduziram as áreas utilizadas para a produção.

Assim, percebe-se que os produtores rurais, no caso do Programa Produtores de Água, estão muito atrelados ao uso da natureza para um mercado já estruturado, mesmo que este nem sempre corresponda às expectativas econômicas. Poucos têm reconhecido a possibilidade de comodificação dos serviços ambientais, como uma forma de ganho não só ambiental, como econômico, bem como uma forma de ajuste as leis nacionais.

Cabe ressaltar que, esse processo de comodificação nos Produtores de Água tem forte presença do Estado, seja de forma direta, com o orçamento dos governos estaduais e municipais, como indiretamente com as agências municipais e estaduais de saneamento. Além disso, para a recomposição e conservação ambiental, também há uma atuação relevante das instituições públicas. A presença de empresas privadas no arranjo das UGP's caracterizadas no Quadro 1 foi verificada apenas em Apucarana.

As prefeituras têm apresentado um papel relevante, contudo, verificou-se que em dois casos, o Projeto Oásis de Apucarana e o Projeto no Guariróba em Campo Grande, tiveram o pagamento suspenso no período de transição do governo local. Isto reflete que os projetos com arranjos políticos ainda sofrem a influência partidária no governo. Apesar disso, é importante ressaltar a relevância dos diferentes entes no processo de negociação para fortalecer os projetos de PSA.

# QUADRO 1

## Projetos do Programa Produtor de Águas no Brasil

Ano dos dados	Projeto	Bacia /Sub-bacia	Número de produtores da região / número de contratos	Meta	Valor do PSA	Arranjo Institucional	Demanda do Serviço Ambiental	Fonte de Financiamento
2010	Conservador de Água - Extrema MG	Bacia PCI - Bacia do Rio Jaguarí que forma o Rio Piracicaba / Ribeirão das Posses (1200 ha) e do Salto (4.669,79 ha)	120 / 49 204 / 27	Recuperar 495 ha de APP e RL	100 unidades fiscais de extrema (UFEX), correspondente a R\$176,00 ha/ano, sendo que o total é determinado pelo tamanho da propriedade	Prefeitura de Extrema; Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD); IEF/MG; ANA; The Nature Conservancy (TNC); SOS Mata Atlântica; CBH_PCI; Melhoramentos Papéis	A Bacia do Rio Jaguarí é responsável por 2/3 do recurso hídrico que alimenta o sistema Cantareira, que abastece 8,8 milhões de pessoas na grande São Paulo	Fundo Municipal Para Pagamentos por Serviços Ambientais Orçamento Municipal
2010	Produtor de Água no PCI- Nazaré Paulista e Joãoópolis SP	Bacia PCI / Ribeirão Moinho (1756 ha) Ribeirão Cançã (1141 ha)	150 / 5 200 / 8	Recuperar 124 ha de APP e manter 539 ha de floresta	Valores variam entre projetos novos e já existentes e pela proporção alterada, com valores entre R\$8,50 e R\$125,00 há/ano	TNC; PRMC SMA- SP; ANA; CBH-PCI; PEMH CATI/SAÁ - SP ; Prefeituras de Joãoópolis e Nazaré Paulista		Cobrança pelo uso da água no estado de São Paulo
2011	Produtores de Água - ProdutorES Alfredo Chaves Brejetuba Afonso Cláudio e Mantenópolis Alto Rio Novo ES	Bacias do Rio Benevente(650 km2) Rio Guandu(1250 km2) e Rio São José (363 km2)	119 77 21		Média de R\$148,62 ha/ano	Prefeitura de Alfredo Chaves; ANA; Instituto Bio Atlântica (Ibio); Secretaria de Estado de Agricultura e Pesca (Seag), por meio do Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural (Incaper); Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes) e	A bacia compreende os municípios de Alfredo Chaves, Anchieta, Guarapari e Piúma, ou seja, chega a atender aproximadamente 120 mil pessoas da região.	Fundo Estado de Recursos Hídricos (FUNDAGUA), com recursos dos royalties do petróleo e gás, compensação do setor elétrico, orçamento do estado, doações e multas em recursos hídricos
mai/13	Produtor de Água do Pipiripau Distrito Federal	Bacia Hidrográfica do Ribeirão Pipiripau (23.527,36 ha)	424 (previstos 160 no edital) / 7	recuperar 305 ha de APP's e 1.327 ha de RL e 15.000ha para conservação do solo	Os valores variam com o tipo de serviço ambiental e o percentual preservado, estando entre R\$30,00 e R\$200,00	Agência Reguladora de Águas e Saneamento do Distrito Federal (ADASA); ANA; Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (CAESB); TNC; UnB; Emater; IBRAM, SEAPA, Fundação Banco do	Responsável pelo abastecimento de 26% da água das cidades de Planaltina e Sobradinho, com 180.000 pessoas.	CAESB
2013	Oasis Apucarana	Rio Pirapó Tibagi e Ivai	95 64 25		2 Unidades Fiscais do Município (UFM - R\$72,00)	Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo (Sematur) de Apucarana, Prefeitura de Apucarana, Conselho Municipal de Meio Ambiente, Empresa de Saneamento e Abastecimento do pparaná (Sanepar), ANA e Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza.	Abastecem mais de 400 mil pessoas	1% da arrecadação da Sanepar e ICMS Ecológico
2012	Produtores de Água e Floresta Rio Claro RJ	Bacia do Rio Guandu / Rio Pirai	121 / 62	4157,93 ha para conservação florestal	Os pagamentos variam entre 10 e 60 reais por hectare/ano, de acordo com o potencial de cada área	Governo do Rio de Janeiro, Secretaria do Ambiente - Instituto Estadual do Ambiente (INEA), CBH-Guandu, Prefeitura de Rio Claro, TNC, Instituto Terra de Preservação Ambiental (ITPA)	A Bacia do Guandu é responsável por cerca de 80% do abastecimento de água e 25% da geração de energia elétrica para a região metropolitana do grande Rio de Janeiro, atendendo cerca de 7 milhões de pessoas.	CBH - Guandu

Fonte: Ahnert (s/d); Água Brasil (s/d); AGESAN (s/d); Antunes (2014); Apucarana (jul. 2013); Bañados (2011); Brasil (2008); Campo Grande (s/d); Campo Grande (jul. 2014) CBH-Guandu (2013); Corrêa (jan. 2014); Dacol (2011); Espírito Santo (s/d) Jardim (2010); Melo (2013); Nunes (2011); Padovezi (s/d); Pereira *et al.* (2010); Stefanello *et al.* (2013) .

Apesar da demanda expressiva e dos arranjos institucionais abrangentes, verifica-se que a atuação dos Projetos de PSA vinculados ao Produtor de Água tem tido um caráter de projeto piloto, com pouca amplitude, tanto



em termos de extensão como de contratos com produtores rurais. As áreas de recomposição e conservação são muito pequenas, abrangendo entre 1000 ha a pouco mais que 5000 ha. O número de propriedades incluídas são ínfimas, principalmente se comparadas a amplitude do Bolsa Verde e do Bolsa Floresta.

Portanto, em termos de escala o Produtor de Água não tem se mostrado eficaz, comprometendo o seu potencial de ampliação da oferta de água, principalmente se for considerado que o número de produtores da região no Quadro 1, se restringe a sub-bacia indicada em seu Projeto correspondente, não incorporando as demais sub-bacias que compõem a bacia como um todo. Assim, há um volume expressivo de produtores que não foram incluídos no Projeto, e dos que foram poucos estão aderindo ao esquema de PSA. Há um esforço expressivo para o arranjo institucional, um gasto enorme para uma adesão relativamente insignificante.

De acordo com Pagiola *et al.* (2013), a exigência de diagnósticos da área, projetos individuais e a posterior fiscalização por propriedade, apesar de reduzir os riscos de um PSA sem uma contrapartida efetiva dos produtores, dificulta a amplitude do programa. Torna a implantação mais lenta, frente a um problema de escassez vigente em várias áreas urbanas no Brasil. São Paulo é um exemplo contundente desse problema. Mesmo com o Projeto em Extrema, reconhecido como uma referência do Programa no Brasil, a escassez de água na região metropolitana de São Paulo está longe de ser solucionada.

Neste contexto, o aumento da oferta de água, correspondendo a demanda existente, implica sair da escala piloto, buscando a amplitude da bacia, que parece corresponder ao verdadeiro território, não só de negociação, mas também de implantação do Programa.

## Conclusão

A abordagem seguida neste trabalho procurou se distanciar da visão de “mercado” das experiências de implementação dos mecanismos de PSA em que provedores e beneficiários se organizam em mercados e voluntariamente negociam os serviços ambientais gerados, a um preço de equilíbrio de custos e benefícios. Nos casos estudados, os pagamentos se apresentaram como incentivos econômicos financiados por fontes públicas ou privadas aos provedores que induzam a uma mudança nas práticas produtivas e de consumo que mantenham, recuperem, regenerem os ecossistemas de seus territórios. Trata-se de mais um instrumento econômico auxiliar de políticas

de conservação ambiental e desenvolvimento rural, que compõe um “mix” de políticas para alcançar objetivos de interesse público. Neste sentido, não é um instrumento alternativo aos de comando e controle e nem específico de uma política setorial ambiental.

O trabalho pretendeu mostrar que um instrumento de política não consegue ser efetivo na conservação ambiental se os usuários do ecossistema, os povos tradicionais da floresta (agroextrativistas, ribeirinhos, indígenas, pescadores artesanais), os quilombolas, os agricultores familiares proprietários, os agricultores assentados de reforma agrária, os grandes fazendeiros, os garimpeiros não resolverem os conflitos de interesse divergentes no território.

Nos territórios de domínio público como os atendidos pelos programas Bolsa Floresta e Bolsa Verde, os instrumentos econômicos funcionam como um meio de canalizar recursos públicos privados e mobilizar instituições criadas ou existentes para o desenvolvimento sustentável. Como o desenvolvimento é um processo e os resultados de longo prazo, as políticas públicas nessa região de fronteira como a amazônica, assumem caráter civilizatório, em que buscas de identidade e cidadania são questões relevantes. Portanto, não se trata apenas de avaliar o sucesso da utilização do instrumento econômico, medindo a redução na taxa de desmatamento, como resultado do pagamento ao beneficiário provedor. Os vazamentos podem vir dos grileiros, e mineradores, que ameaçam as florestas em pé.

Nos territórios de predominância das propriedades privadas, que têm a função social e ambiental de preservar as APPs e ARLs, o mau uso do solo nestas vem provocando perdas de serviços ambientais preciosos, justamente os de produção da água. Embora 2014 seja um ano atípico em questão de regime de chuvas, a contribuição do mau uso do solo é inegável na extrema escassez de água em importantes bacias hidrográficas, comprometendo seriamente o abastecimento urbano como os analisados neste trabalho.

Os projetos piloto em funcionamento componentes do Programa Produtores de Água são importantes iniciativas implementadas de forma democrática, com os arranjos institucionais construídos com participação expressiva do setor público local, ONGs, comitês de bacia, empresas privadas. Esta forma de execução descentralizada eleva o custo de transação, e se soma à exigência de detalhamento técnico individual de mensuração dos danos ambientais para aumentar o tempo de implementação do projeto. Além disso, eventuais voluntarismos por parte de agentes participantes pode levar à descontinuidade, o que afeta diretamente a efetividade do projeto.

O grande desafio deste programa é justamente esta medida de efetividade. Como transformar projetos piloto de desenho e adesão voluntária em planos

efetivos de recuperação de áreas degradadas das bacias hidrográficas, buscando compromissos dos proprietários rurais, não voluntários. Este compromisso está legalmente previsto no Novo Código Florestal, de ter o licenciamento ambiental com o Cadastro Ambiental Rural implementado. O PSA passa a ter função mais clara de incentivo econômico e investimento na reconstrução da infraestrutura ecológica. Este pode ser um caminho para o programa alcançar escala suficiente para ter alguma efetividade em termos de produção de água e evitar futuras crises de escassez.

## Referências

ÁGUA BRASIL. *Sumário Executivo Rio Cancã/Moinho*. S/d. Disponível em: <<http://www.bb.com.br/docs/pub/inst/dwn/SECancanMoinho.pdf>>. Acesso em: ago. 2014.

AGESAN. *Projeto Produtor de Água do rio Camboriú define mais quatro projetos*. Disponível em: <<http://www.agesan.sc.gov.br/index.php/destaques/1183-projeto-produtor-de-agua-do-rio-camboriu-define-mais-quatro-projetos>>. Acesso em: ago. 2014.

AHNERT, F. *ProdutorES de Água Espírito Santo*. Espírito Santo: SEMA/IEMA, s/d. Disponível em: <[http://www.sigam.ambiente.sp.gov.br/sigam2/Repositorio/222/Documentos/2011\\_Seminario%20PSA/Fabio%20Ahnert.pdf](http://www.sigam.ambiente.sp.gov.br/sigam2/Repositorio/222/Documentos/2011_Seminario%20PSA/Fabio%20Ahnert.pdf)>. Acesso em: ago. 2014.

ALTVATER, E. *O Preço da Riqueza: pilhagem ambiental e a nova (des)ordem mundial*. São Paulo: Editora Unesp, 1995.

AMAZONAS. *Plano de Gestão da Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Juma*. FAS, CEUC, SDS/AM. Série Técnica Planos de Gestão, v. I e II, 2008.

ANTUNES, P. P. *O Projeto Produtor de Água na Bacia Hidrográfica do Rio Camboriú como Instrumento de Conservação Ambiental no Município de Camboriú, SC*. Dissertação (Mestrado em Ciência e Tecnologia Ambiental). Centro de Ciências Tecnológicas da Terra e do Mar, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2014, 162f.

APUCARANA. *Minas e nascentes do Projeto Oásis são georeferenciadas*. 9 de julho de 2013. Disponível em: <<http://www.apucarana.pr.gov.br/noticias/488/minas-e-nascentes-do-projeto-oasis-sao-georeferenciadas.html>>. Acesso em: ago. 2014.

BAÑADOS, I. M. F. *Políticas Públicas: Iniciativas de Pagamentos por Serviços Ambientais para Preservar a Água*. Dissertação (Mestrado em Organizações e Desenvolvimento). FAE Centro Universitário, Curitiba, 2011.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente/Agência Nacional de Águas (ANA). *Programa Produtor de Água*. Brasília: ANA, 2008. Disponível em: <<http://produtordeagua.ana.gov.br/Portals/0/DocsDNN6/documentos/Folder%20-%20Programa%20Produtor%20de%20C3%81gua.pdf>>. Acesso em: ago. 2014.

CAMPO GRANDE, Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (SEMADUR). *Programa Manancial Vivo: aspectos conceituais, metodológicos e resultados obtidos entre os anos de 2009-2011*. s/d. Disponível em: <<http://capital.ms.gov.br/semadur>>. Acesso em: ago. 2014.

\_\_\_\_\_. *Semadur, ANA e WWF-Brasil apresentam ao prefeito diretrizes do Programa Manancial Vivo*. 17 de julho de 2014. Disponível em: <[http://www.pmcg.ms.gov.br/semadur/noticiaCompletaPortal?id\\_not=25226](http://www.pmcg.ms.gov.br/semadur/noticiaCompletaPortal?id_not=25226)>. Acesso em: ago. 2014.

CBH-GUANDU/RJ. *Produtores de Água e Floresta; Guandu-RJ*. I ECOB, Rio de Janeiro, 11 e 12 julho de 2013. Disponível em: <[http://www.forumfluminensecbh.eco.br/ecobrf/apresentacoes/11-07-13-Apresentacao\\_de\\_experiencias\\_de\\_sucesso\\_dos\\_CBH/DecioTubbs\\_Aguas\\_e\\_Floresta.pdf](http://www.forumfluminensecbh.eco.br/ecobrf/apresentacoes/11-07-13-Apresentacao_de_experiencias_de_sucesso_dos_CBH/DecioTubbs_Aguas_e_Floresta.pdf)>. Acesso em: ago. 2014.

CECHIN, A.; VEIGA, J. E. A Economia Ecológica e Evolucionária de Georgescu-Roegen. *Revista de Economia Política*, v. 30, n. 3(119), p. 438-454, 2010.

CORRÊA, P. *Projeto Produtores de Água e Floresta Realiza Pagamento por Serviços Ambientais*. Web Rádio Água, 17 de janeiro de 2014. Disponível em: <<http://webradioagua.org/index.php/conteudos/item/1477-projeto-produtores-de-%C3%A1gua-e-floresta-realiza-pagamentos-por-servi%C3%A7os-ambientais>>. Acesso em: ago. 2014.

COSTA, V. A. Pagamento por serviços ambientais e o princípio constitucional do desenvolvimento sustentável. *Revista Brasileira de Direito Constitucional* (RBDC), n. 18, jul./dez. 2011.

COSTANZA, R. *et al.* The value of the world's ecosystem services and natural capital. *Nature*, v. 387, maio 1997.

DACOL, K. C. *Pagamento por Serviços Ambientais: critérios de valoração do Projeto Produtor de Água do Rio Guandu*. Monografia. Pós-Graduação em Engenharia de Avaliações de Bens e Perícias, Centro de Ciências Exatas e Tecnologia, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2011, 46f.

DALY, H. E.; COBB, JR., J. B. *For the common good*. Redirecting the economy toward community, the environment, and the sustainable future. Boston: Beacon Press, 1994.

DALY, H. E.; FARLEY, J. *Ecological Economics – principles and applications*. Washington: Island Press, 2004.

ELOY, L.; COUDEL, L. E.; TONI, F. Dossiê Pagamentos por Serviços Ambientais no Brasil. *Sustentabilidade em Debate*, v. 4, n. 1, p. 17-20, jul./dez. 2013.

ESPÍRITO SANTO. *Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo*. Espírito Santo é o primeiro Estado a remunerar agricultores por áreas de florestas preservadas. S/d. Disponível em: <[http://www.idaf.es.gov.br/WebForms/wfNoticia.aspx?cd\\_Noticia=365](http://www.idaf.es.gov.br/WebForms/wfNoticia.aspx?cd_Noticia=365)>. Acesso em: ago. 2014.

FARLEY, J.; AQUINO, A.; DANIELS, A.; MOULAERT, A.; LEE, D.; KRAUSE, A. Global mechanisms for sustaining and enhancing PES schemes. *Ecological Economics*, v. 69, p. 75-84, 2010.

FARLEY, J.; COSTANZA, R. Payments for ecosystem services: From local to global. *Ecological Economics*, v. 69, p. 60-68, 2010.

FAS – *Fundação Amazonas Sustentável*. Disponível em: <<http://fas-amazonas.org/pbf/>>. Acessado em: 15 ago. 2014.

FERNANDES, V. B.; REYDON, B. P. Sobre o conceito de fronteira. Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPG-IG). *Policy in Focus*, n. 29, ago. 2014.

- FOXON, T. J. A coevolutionary framework for analysing a transition to a sustainable low carbon economy. *Ecological Economics*, n. 70, p. 2258-2267, 2011.
- FURLAN, M. *A função promocional do Direito no panorama das Mudanças Climáticas: a ideia de pagamento por serviços ambientais e o princípio do protetor-recebedor*. Tese (Doutorado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008.
- JACK, B. K.; KOUSKY, C.; SIMS, K. P. E. Designing payments for ecosystem services: Lessons from previous experience with incentive-based mechanisms. *PNAS*, v. 105, n. 28, p. 9465-9470, jul. 2008.
- JARDIM, M. H. *Pagamentos por Serviços Ambientais na Gestão de Recursos Hídricos: o caso do município de Extrema – MG*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável). Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.
- KALLIS, G.; NORGAARD, R. B. Coevolutionary ecological economics. *Ecological Economics*, v. 69, p. 690-699, 2010.
- KEMKES, R. J.; FARLEY, J.; KOLIBA, C. J. Determining when payments are an effective policy approach to ecosystem service provision. *Ecological Economics*, v. 69, p. 69-74, 2010.
- MAY, P. H.; VIVAN, J. L.; ANDRADE, J.; GEBARA, M. F.; ARCO, P. del. Um policymix. Conservação e uso sustentável da biodiversidade com redução da pobreza na Amazônia. *Policy in Focus*, n. 29, ago. 2014.
- MEA – Millennium Ecosystem Assessment. *Ecosystems and Human Well-being: a Synthesis*. Washington: Island Press, 2005.
- MELO, J. P. F. *O Projeto Produtor de Água no Pípiripau (DF) e o Pagamento por Serviços Ambientais*. Dissertação (Mestrado Profissional em Saúde Pública). Escola Nacional de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 2013, 92f.
- NORGAARD, R. B. Sustainable development: a Coevolutionary view. *Futures*, 20(6), p. 606-620, 1988.
- NUNES, M. L. Projeto Oásis: Pagamentos por Serviços Ecológicos. In: SEMINÁRIO INICIATIVAS E PAGAMENTOS POR SERVIÇOS AMBIENTAIS NO BRASIL, 29-30 de março de 2011, São Paulo. *Anais...* São Paulo: Fundação Grupo Boticário de Proteção a Natureza, 2011. Disponível em: <[http://www.sigam.ambiente.sp.gov.br/sigam2/Repositorio/222/Documentos/2011\\_Seminario%20PSA/Maria%20de%20Lourdes%20Nunes.pdf](http://www.sigam.ambiente.sp.gov.br/sigam2/Repositorio/222/Documentos/2011_Seminario%20PSA/Maria%20de%20Lourdes%20Nunes.pdf)>. Acesso em: ago. 2014.
- PAGIOLA, S.; VON GLEHN, H. C.; TAFFARELLO, D. *Experiências do Brasil em Pagamentos por Serviços Ambientais*. Washington: Banco Mundial, 2013. (PES Learning Paper 2013-1P).
- PADOVEZI, A. *Relatório Programa Produtor de Água – Bacia PCJ*. (2º Relatório Executivo do Projeto). TNC, s/d. Disponível em: <[http://www.comitepcj.sp.gov.br/download/Relatorio\\_Projeto.pdf](http://www.comitepcj.sp.gov.br/download/Relatorio_Projeto.pdf)>. Acesso em: ago. 2014.
- PEREIRA, P. H.; CORTEZ, B. A; TRINDADE, T.; MAZOCHI, M. N. *Conservador das Águas*. Extrema: Departamento Meio Ambiente Extrema, 2010. Disponível em: <<http://extrema.mg.gov.br/conservador-das-aguas/>> Acesso em: ago. 2014.
- PROGRAMA PRODUTOR DE ÁGUA: Projeto Pípiripau. Brasília, s/d.

RODRIGUEZ, L. C.; PASCUAL, U.; MURADIÁN, R.; PAZMINO, N.; WHITTEN, S. Towards a unified scheme for environmental and social protection: Learning from PES and CCT experiences in developing countries. *Ecological Economics*, v. 70, p. 2163-2174, 2011.

SANT'ANNA, A. A.; YOUNG, C. E. F. Direitos de propriedade, desmatamento e violência: problemas para o desenvolvimento da Amazônia. *Policy in Focus*, n. 29, ago 2014

SANTOS, P.; BRITO, B.; MASCHIETTO, F.; OSORIO, G.; MONZONI, M. (Org.). *Marco regulatório sobre pagamento por serviços ambientais no Brasil*. Belém: IMAZON/ FGV/CVces, 2012.

SHIKI, S.; SHIKI, S. F. N.; ROSADO, P.; FERNANDES, E. A. Payment for Ecosystem Services Markets and Rural Development in Brazil – A Co-evolutionary Approach. *Journal of Environmental Science and Engineering*, v. 2, n. 5, maio 2013.

SILVA, R.; SATO, M. *Povos da floresta e seus diferentes olhares*. In: ENCONTRO DA ANPPAS, 3., Brasília, 23-26 maio 2006. *Anais...* Brasília: ANPPAS, 2006.

SIMÃO, G. L.; JACOVINE, L. A. G.; SILVA, E. A. Programa Bolsa Verde do governo federal – contexto e desempenho. *Revista Política Agrícola*, ano XXII, n. 4, out./dez. 2013.

STEFANELLO, F. M.; BROCH, S. A. O.; ALMEIDA, L. F. R.; ALVES SOBRINHO, T. *Programa Manancial Vivo e a Produção de Água*. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE RECURSOS HÍDRICOS. ÁGUA – DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL, 20., Bento Gonçalves, 17 a 22 nov. 2013. *Anais...* Bento Gonçalves: ABRH, 2013. Disponível em: <[https://www.abrh.org.br/sgcv3/UserFiles/Sumarios/f1499fbbbec97050f2b6cace160f996c\\_5a5e26509058a5e1c5728e17e0bda4ec.pdf](https://www.abrh.org.br/sgcv3/UserFiles/Sumarios/f1499fbbbec97050f2b6cace160f996c_5a5e26509058a5e1c5728e17e0bda4ec.pdf)>. Acesso em: ago. 2014.

VAN DER PLOEG, J. D.; RENTING, H.; BRUNORI, G.; KNICKEL, K.; MANNION, J.; MARSDEN, T.; ROEST, K.; SEVILLA-GUSMÁN, E.; VENTURA, F. Rural development from practices and policies towards theory. *Sociologia Ruralis*, v. 40, Issue 4, p. 391-408, oct. 2000.

VIANA, V. M. Bolsa Floresta (Forest Conservation Allowance): An innovative mechanism to promote health in traditional communities in the Amazon. *Estudos Avançados*, 22(64), 2008.

WCED – WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press, 1987.



# Políticas de promoção dos biocombustíveis e agricultura familiar: o que sugerem as recentes experiências internacionais?

**Georges Flexor  
Karina Kato**

A formulação de uma política que visa à promoção da incorporação dos biocombustíveis dentro da matriz energética cria *de jure* um novo mercado para os produtores das matérias-primas necessárias para produzi-los. Dado o tamanho dos mercados de gasolina e óleo diesel, a promoção da produção e do uso de biocombustíveis no intuito de substituir parte da oferta destas energias fósseis implica a necessidade de produção de matérias-primas em larga escala. Essa demanda é, sem dúvida, bem avaliada pelo setor da agricultura na medida em que amplia seus canais de comercialização e pressiona os preços das matérias-primas para cima. Os biocombustíveis são aclamados também por seus benefícios ambientais, na medida em que tem a possibilidade de reduzir as emissões de gases de efeito estufa (GEE). Mas será que a produção e o uso de biocombustíveis poderiam também ser apropriados para promover a inclusão produtiva dos pequenos agricultores familiares e assim, combinar a segurança energética com o desenvolvimento inclusivo?



Este artigo se propõe a revisitar algumas experiências internacionais no intuito de recolher elementos que permitam o enriquecimento da reflexão acerca dessa questão. Para isso, buscamos olhar para as políticas formuladas em países ricos – como Estados Unidos e países da União Europeia – e em desenvolvimento como a China, a Índia, a África do Sul e o Brasil. Em particular, destacamos que somente nesses dois últimos foram implementadas políticas inovadoras que procuraram combinar os biocombustíveis com a inclusão de pequenos produtores rurais (ainda que a Índia afirme em seus documentos que sua política de biodiesel tem como fim o desenvolvimento rural). Todavia, antes de oferecer um panorama geral das políticas implementadas para promover os biocombustíveis em diversos cantos do planeta, parece-nos indispensável entender os motivos que levaram a formulação dessas ações públicas e como as questões sociais acabaram aparecendo em algumas experiências ao lado da preocupação com a segurança energética e com os temas ambientais.

## Os *drivers* das políticas de promoção dos biocombustíveis

Os esforços iniciais na produção de biocombustíveis não são recentes, datando do início da era dos automóveis. Após a crise de 1929, por exemplo, num momento em que o preço do açúcar estava em queda no mercado internacional, no Brasil, o governo Vargas instituiu a obrigatoriedade da adição do álcool anidro à gasolina comercializada (faixas de 4 a 10%) (Leite, 2007). Sua produção, contudo, sempre esteve atrelada, ao longo dos anos, à evolução dos preços do petróleo (e da segurança energética) e, no caso dos países dependentes de importação de combustíveis fósseis, aos efeitos políticos e econômicos dos desequilíbrios na balança comercial (Dufey, 2006, p. 4). Esses motivos, em alguns países, levaram à execução de políticas públicas de incentivo aos biocombustíveis. Mais recentemente, essas políticas passaram a incorporar as questões ambientais (redução do GEE) e, em alguns casos, as questões sociais (inclusão social e desenvolvimento rural).

### *Os biocombustíveis como resposta à crise e sob a óptica da segurança energética*

Os biocombustíveis podem ser definidos como aqueles combustíveis líquidos derivados de biomassa (material orgânico), como produtos agrícolas ou florestais (mas também de gorduras e substâncias biodegradáveis derivadas

de processos industriais ou domésticos) (International Energy Agency, 2011, p. 5). Ainda que os biocombustíveis incluam também o biometanol e o biogás, os biocombustíveis para transporte mais utilizados atualmente são o bioetanol (ou etanol) e o biodiesel. Os biocombustíveis representam um substituto aos combustíveis líquidos e, nesse sentido, a demanda por biocombustíveis depende intimamente das condições de oferta e demanda nos mercados gasolina e óleo diesel.

Não é, portanto, por acaso que os mercados de biocombustíveis modernos tem a sua origem nas políticas implementadas nos anos 1970, na esteira do primeiro choque do petróleo em 1973. No Brasil, na ocasião, a alta dos preços do petróleo e o peso que ela representava na balança comercial, foi um dos elementos que estimulou a formulação da principal política de incentivo ao etanol: o Proálcool. Lançado em 1975, o programa procurava fomentar a oferta e a demanda de etanol por meio de incentivos a programas de pesquisa e desenvolvimento, subsídios para a produção de etanol, determinação de mandatos de adição, taxaço da gasolina e de outras medidas regulatórias (Wilkinson *et al.*, 2013). Seu principal objetivo era reduzir a dependência brasileira da importação de petróleo e possibilitar um maior equilíbrio no Balanço de Pagamentos do país no período da crise do petróleo. Outros fatores que convergiram para o estabelecimento do Proálcool foram: 1) a crise pela qual passava a indústria sucroalcooleira pela sobreoferta de açúcar com queda nos preços; 2) o interesse dos militares em desenvolver suprimentos seguros e autossuficientes de combustíveis como fator de segurança nacional; 3) o avanço de pesquisas sobre o álcool como combustível; e 4) a aceitação pela população do novo programa por receios no aumento de preços dos derivados de petróleo.

Nos Estados Unidos, o crescimento do interesse em biocombustíveis também esteve relacionado à ocorrência de crises do petróleo. A produção de etanol só deslanchou, logo, na década de 1980 com a Lei do Imposto de Energia (*Energy Tax Act* de 1978), que introduzia um subsídio para que o etanol fosse misturado à gasolina, e a Lei da Segurança Energética (*Energy Security Act* de 1980) que oferecia empréstimos facilitados para pequenos produtores de etanol, garantia preços e estabelecia compras governamentais de etanol, bem como taxava as importações (Wilkinson *et al.*, 2013). Em princípio, a produção de etanol foi incentivada nas áreas produtoras de xarope de milho, pois se tratava de um subproduto do mesmo. Isenções foram mantidas até a mistura do E10 e o etanol doméstico foi protegido das importações.

Como carregavam em seus instrumentos, majoritariamente, um foco nos aspectos relacionados à segurança energética, essas políticas sofreram interrupções na década de 1990 num contexto de queda dos preços do petróleo

no mercado internacional (Gráfico 2). Contudo, com a elevação das cotações dos hidrocarbonetos nos anos 2000 e o aumento da visibilidade das questões ambientais, os biocombustíveis voltaram à agenda política e econômica. Ainda, nesta década à dimensão energética juntaram-se novas questões, como veremos mais à frente.

### *Os biocombustíveis e os interesses agrícolas*

A criação de mercados para os agricultores têm sido um outro estímulo para a formulação de políticas de produção e uso de biocombustíveis em diferentes países. Essas políticas representam a possibilidade de criação de um grande mercado para esses produtos agropecuários, muitas vezes, garantidos pela estipulação de um mandato de adição de biocombustíveis aos combustíveis fósseis comercializados nacionalmente. No caso de países primário-exportadores, essa dimensão das políticas públicas adquire uma importância especial sempre que o preço desses produtos agropecuários se reduz nos mercados internacionais. Esse foi o caso, por exemplo, do Proálcool no Brasil, que tinha como um dos seus objetivos atender aos interesses da indústria canieira nordestina pela geração de novas oportunidades econômicas num momento em que o açúcar enfrentava uma crise no mercado internacional (Stattman, Hospes e Mol, 2013). Assim, Szmrecsanyi e Moreira (1991) argumentam que a formulação do Proálcool respondeu às demandas dos produtores de açúcar que vinham amargando perdas quando os preços caíram devido à superprodução de meados dos anos 1970. Nos Estados Unidos, Runge e Senauer (2007) destacam, por exemplo, a importância das conexões políticas da Archer Daniels Midland Company (ADM), a maior produtora de etanol no mercado norte-americano, no desenho das políticas públicas que tocam nos mercados agrícolas, incluindo as de biocombustíveis. Recentemente, em 2012, no Brasil, senadores e deputados ligados ao agronegócio brasileiro, criaram a Frente Parlamentar do Biodiesel com o objetivo pressionar o governo para que aprovasse um novo marco regulatório para o setor de biocombustíveis (Kato, 2012).

A capacidade de capturar renda, no entanto, não é homogênea entre os atores das cadeias agroindustriais. Runge e Senauer (2007) destacam que ao longo dos anos, a trajetória da demanda industrial para produtos agropecuários, em particular nos países em desenvolvimento, tem beneficiado os grandes produtores. O mesmo, segundo os autores, se daria com os mercados de biocombustíveis. Assim, Runge e Senauer (2007) ressaltam que um ponto importante para se entender a evolução dos mercados de biocombustíveis é tomar em conta o poder e a influência que as grandes companhias agropecuárias

tem em termos políticos e econômicos. Assim, ainda que os biocombustíveis possam ser feitos a partir de múltiplas fontes (biomassa), o que possibilitaria a descentralização de sua produção, boa parte das políticas públicas de fomento aos biocombustíveis acabaram sendo canalizadas para a promoção de certas oleaginosas e produtos agrícolas que tinham por trás os interesses dessas grandes companhias, como a soja, o milho e, no caso brasileiro, também a cana-de-açúcar.

Contudo, cabe-nos ressaltar que, em muitos casos, ainda que apoderadas pelos grandes produtores, essas políticas públicas podem apresentar também impactos (positivos e negativos) sobre os interesses dos atores ligados à agricultura familiar, tendo em vista que a participação de segmentos da agricultura familiar nas diversas cadeias agroindustriais é significativa e que o avanço das grandes produções, não raro, geram pressões sobre esses produtores.

### *As preocupações ambientais e sociais e o novo impulso aos biocombustíveis*

A institucionalização da questão ambiental se fez acompanhada de uma crescente pressão social contra os combustíveis fósseis, em particular pelas externalidades negativas derivada de sua produção e do seu consumo. Nesse contexto, as experiências com o uso de biocombustíveis foram vistas como possíveis alternativas “verdes” ao petróleo.

Ao longo das últimas décadas multiplicaram-se as políticas públicas visando ao incentivo da produção e do uso deste tipo de energia. Os instrumentos de políticas públicas implementados são bastante variados: 1) do lado da demanda, destacam-se isenções fiscais e mandatos de adição de biocombustíveis aos combustíveis fósseis, incentivo à comercialização de carros híbridos e compras públicas; 2) do lado da oferta, foram estabelecidos subsídios para compensar o custo adicional que os biocombustíveis apresentam sobre o petróleo, subsídios para a produção de biomassa para a produção de biocombustíveis, apoio a investimentos nesse setor, apoio público para pesquisa e desenvolvimento de novos produtos, realização de zoneamentos específicos para a produção de biomassa entre outros. Houve também a normatização de critérios técnicos, sociais e ambientais assim como o estabelecimento de padrões mínimos para os biocombustíveis (certificações ambientais e sociais e de sustentabilidade) (Moschini, Cui e Lapan, 2012).

Todavia, o otimismo do início dos anos 2000 não durou muito tempo. Rapidamente, o entusiasmo deu lugar a uma conjuntura incerta e mais pessimista, marcada por uma sucessão de eventos imprevisos e pelo crescimento das críticas endereçadas a esse tipo de energia. A escalada dos preços dos

principais gêneros alimentícios em 2008 representou um freio externo para a dinâmica dos mercados de biocombustíveis. O auge dessas críticas se deu com a declaração do relator das Nações Unidas para o Direito à Alimentação, Jean Ziegler (2011) que sugeria a responsabilidade do crescimento da produção de biocombustíveis na crise alimentar posterior à forte alta dos principais gêneros alimentícios<sup>1</sup> e que provocara insegurança alimentar para centenas de milhões de habitantes do planeta, atingindo de forma mais dramática os países menos desenvolvidos. Como a produção de biocombustíveis requer terra, água e trabalho agrícola ela compete em parte com a produção de alimentos. Assim, emergiram dúvidas quanto aos benefícios dos biocombustíveis e quanto à legitimidade das políticas que incitaram sua produção. Os “combustíveis verdes” tornaram-se rapidamente objeto de controvérsias (Abramovay e Magalhães, 2007), e a ideia de que suas produções ofereciam benefícios sociais tangíveis foi posta em dúvida, o que se refletiu na emblemática extinção da International Ethanol Association (IETHA) que desde 2006 levava a cabo o projeto “Etanol Commodity Global” que tinha o objetivo de fomentar a criação de um mercado global para os biocombustíveis (Batista, 2014).

Atualmente boa parte do arcabouço institucional criado nos anos 2000 ainda se mantém. Contudo, como pode-se observar adiante, com a exceção do Brasil e da África do Sul, não há no cenário internacional políticas claramente orientadas para promover a inclusão social com a produção e uso de biocombustíveis.

## **Algumas experiências internacionais com biocombustíveis no período recente**

### *No âmbito da União Europeia*

No caso da União Europeia, um fator fundamental na adoção de políticas para a produção e o uso de biocombustíveis foi o compromisso assumido com a assinatura do Protocolo de Kioto (Wilkinson *et al.*, 2013, p. 31). O objetivo de alcançar um consumo crescente de biocombustíveis se tornou uma peça-chave no cumprimento das metas do protocolo (Moschini, Cui e Lapan, 2012, p. 6).

A necessidade de mudanças nas fontes de combustíveis utilizados na Europa foi amplamente discutida nos anos 1990 e consolidada no *Green Paper*

---

<sup>1</sup> Entre 2004 e maio de 2008, os preços do milho aumentaram 80% e os da soja, 56%.

da Comissão Europeia (*Towards an European Strategy for the Security of Energy Supply*) e em 2001, no *White Paper (European transport policy)*. Em 2003, a Diretiva de Promoção do Uso de Biocombustíveis e outros Combustíveis Renováveis para o Transporte estabeleceu uma meta de 2% e de 5,75%, respectivamente, para 2005 e 2010, com o estabelecimento de avaliações bianuais do desenvolvimento e dos impactos do programa. A atual regulamentação, estabelecida em 2009, Pacote de Energia e Mudanças Climáticas é resumida num objetivo 20-20-20: 20% de redução das emissões de GEE, 20% de crescimento na eficiência energética, e 20% de participação das energias renováveis no total de consumo de energia até 2020 (metas para a União Europeia). Adicionalmente a Diretiva para Energia Renovável estabelece o mandato de 10% de combustível renovável para transporte, aplicado para cada país (Moschini, Cui e Lapan, 2012).

No entanto, devido ao crescimento das preocupações com o meio ambiente e com a segurança alimentar, em 2012, a Comissão Europeia lançou uma proposta de revisar as regulações dos biocombustíveis sugerindo um teto de 5% para o biodiesel produzido de lavouras alimentícias. As autoridades europeias foram também, nesse período, alvo de muita pressão social de movimentos sociais e organizações não governamentais que demandavam a extinção dos mandatos de biocombustíveis, como o relatório *Time to face the facts* da ActionAid (ActionAid, 2011). A meta de 10% para os biocombustíveis até 2020, contudo, se manteve, mas o seu alcance passou focar no desenvolvimento de tecnologias de segunda e terceira gerações, no uso de lavouras não alimentícias entre outros.

### *Estados Unidos*

Nos Estados Unidos, o etanol tem sido produzido do milho por mais de três décadas. Em 2011, a produção de etanol alcançou 13,9 bilhões de galões, refletindo uma tendência de crescimento estável que chegou a 80% se comparado com o patamar de produção em 1980. De um modo geral, Moschini, Cui e Lapan (2012) destacam que para além das políticas federais e estaduais de estímulo aos biocombustíveis, as regulações ambientais desempenharam um papel importante na ampliação dos mercados de biocombustíveis.

Em 2005, os Estados Unidos promulgaram o Padrão de Combustíveis Renováveis (*Renewable Fuel Standard*) como parte do Ato de Política Energética (*Energy Policy Act*) que foi a maior alteração observada na política norte-americana (Moschini, Cui e Lapan, 2012). A lei estabelecia mandatos quantitativos para o mínimo de biocombustíveis que deveriam ser introduzidos nos

combustíveis de transporte. Em 2007, esses mandatos foram ampliados. O Padrão de Combustíveis Renováveis 2 possibilitou: expandir o programa de modo a incluir o diesel, aumentar o volume de combustíveis renováveis a ser misturado ao combustível convencional (de 9 bilhões de galões em 2008 para 36 bilhões em 2022), estabelecimento de novas categorias de combustíveis renováveis, etc. (Inglis e Taylor, 2013). Adicionalmente, a nova política passou a regular como renovável os biocombustíveis que alcançassem ao menos 20% de redução nas emissões de GEE em comparação com os combustíveis convencionais. Recentemente, as autoridades norte-americanas reduziram a quantidade estabelecida nos mandatos para o biocombustíveis celulósicos devido à demora em alcançarem uma capacidade produtiva atrativa comercialmente (Moschini, Cui e Lapan, 2012). Em 2013, no entanto, a Agência Americana para o Meio Ambiente, sinalizou sua vontade de reduzir as metas de uso de etanol a partir de 2014.

## *China*

Nas últimas décadas a China tem despontado como uma grande potência política e econômica. A implementação de políticas de fomento aos biocombustíveis se deu nos anos 2000 motivada principalmente por três fatores. Em primeiro, o alcance da segurança energética. Seu rápido crescimento econômico tem sido acompanhado pelo crescimento concomitante de sua dependência da importação de combustíveis fósseis. Em 2010, o país importava 55% do total que necessitava de petróleo, com previsão de que esse montante se eleve para 75% até 2030, segundo a Agência Internacional de Energia. O segundo está relacionado com a geração de renda para o setor agrícola. Assim, a motivação inicial para o estabelecimento de uma política de apoio ao etanol era possibilitar o escoamento de estoques de grãos (milho) que já estavam estocados há algum tempo nos galpões governamentais (Koizumi, 2013). O terceiro está relacionado às questões ambientais, na medida em que a China passou a estar submetida a uma grande pressão para a tomada de iniciativas que reduzissem as emissões de GEE (Qiu *et al.*, 2012).

A China lançou sua política de energia renovável em 2000, estabelecendo uma meta de adição de 10% da demanda total de combustíveis líquidos até 2010, que deveria ser ampliada para 15% em 2020. A lei para Energia Renovável passou no Congresso em março de 2005 e passou a estar válida em 2006. Ela priorizava o uso de milho estocado nos galpões do governo. O país, contudo, enfrenta ainda grandes desafios para a ampliação dessa política, cujo maior é derivado da grande quantidade de pessoas que vivem em seu ter-

ritório, ainda, sob risco de insegurança alimentar e do acelerado processo de degradação de solos ao qual está submetido. Por isso, em 2006-07 o governo Chinês realizou a revisão na sua política de biocombustíveis (Programa de Desenvolvimento para Energias Renováveis) priorizando o uso de lavouras não alimentícias e a incorporação de terras marginais. Atualmente, o sorgo, a batata doce e a mandioca são as principais matérias-primas para a produção de etanol e a mamona tem sido promovida para a produção de biodiesel (Wilkinson *et al.*, 2012). Por conta dessas políticas a China fez consideráveis avanços na produção e utilização de energias renováveis. Nos combustíveis renováveis, a China é atualmente o quarto maior produtor do mundo, ficando atrás apenas dos Estados Unidos, do Brasil e da União Europeia (Qiu *et al.*, 2012, p. 3096) e o terceiro de etanol (Koizumi, 2013).

## Índia

Em 2010, a Índia importava cerca de 75% da sua demanda por petróleo. Movida pela preocupação com a dependência das importações de petróleo e com as emissões de GEE do ponto de vista ambiental, a Índia adotou as normas da União Europeia com relação às emissões, o que incluía a promoção do uso crescente de biocombustíveis. Em 2003, o país adotou a mistura de 5% de etanol com previsão para aumento de 10% (ainda que as metas não tenham sido alcançadas). Em 2009, com a Política Nacional de Biocombustíveis o país adotou uma meta de alcance de 20% para todos os biocombustíveis. Todavia, até o momento, a Índia não conseguiu dar o impulso necessário à produção de etanol para alcançar as metas estabelecidas pelo seu programa.

Com relação à política de biodiesel a política pública da Índia tinha contornos sociais e no discurso enfatizava a importância de criação de empregos e redução da pobreza rural, como na política brasileira. Contudo, Lima (2012) aponta que as possibilidades da Índia de concretização dessas metas eram menores que aquelas observadas no Brasil. Em primeiro lugar, ainda que a Índia seja a segunda maior produtora de açúcar do mundo, boa parte de sua produção é direcionada para o mercado interno, de modo que sua produção não admite o escoamento para outros usos. Em segundo, a Índia é um importador líquido de óleos, o que também não favorece a produção de biodiesel. Em terceiro, a Índia ainda enfrenta sérios problemas relacionados à insegurança alimentar, que afeta mais de 220 milhões de indianos. E em quarto, o país também apresenta limitações com relação à disponibilidade de terras, um desafio para a ampliação de suas áreas de lavouras (Lima, 2012, p. 5-6).



TABELA 1  
**Relação de países e seus mandatos**

<b>Américas</b>	
Argentina	5% de etanol e 7% de biodiesel
Brasil	25% de etanol e 5% de biodiesel (recentemente foi ampliado para B6, em julho de 2014, e deve atingir B7 até o final do ano). Utilização do etanol puro (hidratado)
Canadá	5% de etanol e 2% de biodiesel
Chile	5% de etanol e 5% de biodiesel
Colômbia	2% de etanol e discussão para ampliar para 10%
Costa Rica	7% de etanol e 20% de biodiesel
Equador	5% de biodiesel
Estados Unidos	10% de etanol e 10% de biodiesel
Jamaica	10% de etanol
Panamá	2% de etanol cometas até 10% em 2016.
Paraguai	24% de etanol e 1% de biodiesel
Peru	7,8% de etanol e 2% de biodiesel
México	2% de etanol em Guadalajara
Uruguai	2% de biodiesel
<b>União Europeia</b>	
União Europeia	Metas para chegar a 10% de combustíveis renováveis em transporte rodoviário em 2020
<b>Ásia e Oceania</b>	
Austrália	4% de etanol e 2% de biodiesel em New South Wales
China	10% de biocombustível em nove províncias. 15% para 2020
Coreia do Sul	2,5% de biodiesel
Fiji	10% de etanol e 5% de biodiesel voluntários
Índia	20% de biocombustíveis
Indonésia	3% de etanol e 2,5% de biodiesel
Malásia	5% de biodiesel
Filipinas	10% de etanol e 2% de biodiesel
Coreia do Sul	2% de biodiesel
Taiwan	3% de etanol (sendo examinado) e 1% de biodiesel
Tailândia	5% de biodiesel
Vietnã	5% de etanol
<b>África</b>	
África do Sul	10% de etanol
Angola	10% de etanol
Etiópia	5% de etanol
Malawi	10% de etanol
Moçambique	10% de etanol
Nigéria	10% de etanol voluntários
Quênia	10% de etanol em uma de suas principais cidades (Kisumu)
Sudão	5% de etanol
Zâmbia	5% de biodiesel e 10% de etanol voluntários

Fonte: UDOP Online (2014) e Global Renewable Fuels Alliance (2014).

Nos países da América Latina, em grande parte em função do estímulo da experiência brasileira, diversas políticas de apoio aos biocombustíveis vêm sendo implementadas. A Argentina tem despontado como o maior produtor de biodiesel, com uma meta atual de 7% de adição de biodiesel ao diesel, e com um grande papel na exportação de biodiesel para a Europa. A produção de biodiesel nesse país se dá, sobretudo, com a soja. Os principais motivos para o incentivo à produção de biodiesel de soja são substituir a importação de óleo diesel e compensar as perdas quando China deixou de comprar seu óleo vegetal. A Colômbia, por sua vez, vem desenvolvendo uma política agressiva para os biocombustíveis centrada no óleo de dendê (palma). Esta última tem sido considerada a principal alternativa para as plantações de coca (Wilkinson *et al.*, 2012).

De maneira geral, no plano internacional, atualmente, o maior legado do *boom* dos biocombustíveis dos anos 2000 foi a ampla estrutura institucional que gerou e que, não obstante as críticas, se mantém até os dias de hoje. Segundo a Aliança Global para os Combustíveis Renováveis (*Global Renewable Fuels Alliance*), atualmente 62 países possuem políticas públicas que fomentam a produção de biocombustíveis, sendo os principais incentivadores o Brasil, a União Europeia, a Argentina, o Canadá e a China (Wisner, 2013).

Nos últimos anos, em particular após a crise alimentar de 2008, as principais críticas aos biocombustíveis recaem sobre os possíveis efeitos negativos dos biocombustíveis derivados dos efeitos diretos e indiretos no desmatamento de ecossistemas e florestas e na possibilidade de que os combustíveis de primeira geração, atualmente os únicos comercializados em escala comercial, compitam com a produção de alimentos. Nesse contexto, muitos mandatos antes estabelecidos estão sendo revistos pelos governos dos respectivos países.

## **A difícil incorporação dos agricultores familiares nas políticas de biocombustíveis**

### *O Etanol de Mandioca*

Em 1975 foi negociado e criado o Programa Nacional do Álcool (Proálcool). A nova regulamentação tinha quatro objetivos principais (Stattman, Hospes e Mol, 2010, p. 25):

1. Reduzir a demanda dos combustíveis importados e promover a segurança energética.
2. Estimular a indústria no Nordeste, criando um novo mercado para a indústria do açúcar que enfrentava uma crise internacional.
3. Ampliar a renda nacional utilizando recursos brasileiros de uma forma inovadora.
4. Ampliar o crescimento dos setores agrícola e da indústria.

Os principais interesses do ProAlcool giravam em torno dos grandes produtores de açúcar, que enfrentavam quedas nos preços do açúcar no mercado internacional, e da indústria automotora. Ainda que sofrendo a direta influência desses grupos de interesse a política pública não determinava, de início, a matéria-prima a ser utilizada. Assim, juntamente com a cana, nesse período houve a experiência de produção de etanol com mandioca. Entre 1975 e 1985, chegaram a ser instaladas nove usinas para a produção do etanol de mandioca, sendo algumas da Petrobras. O suprimento se daria por pequenos produtores localizados em áreas empobrecidas do país (Costa, 2010). Essa iniciativa destacava o papel social da política bioenergética até então pouco ressaltado. Nesse período, cerca de 8% do etanol brasileiro chegou a ser produzido a partir da mandioca por pequenos produtores (Stattman, Hospes e Mol, 2010, p. 26). O governo brasileiro e, portanto, as políticas públicas não diferenciavam na ocasião a categoria da agricultura familiar, normalmente identificada como pequenos produtores. Era para esse grupo que as iniciativas do etanol de mandioca se voltavam numa tentativa de diferenciar e incluir nas políticas públicas a pequena produção.

O etanol de mandioca, contudo, enfrentou problemas que não permitiram que o mesmo competisse com os grandes produtores de cana que possuíam amplas escalas produtivas. Isso acabou determinando que a cana-de-açúcar se tornasse a matéria-prima dominante no Proalcool. As usinas de mandioca enfrentavam dois problemas principais (Costa, 2010). De um lado, tinham muitas dificuldades em competir com as escalas, a experiência e o poder acumulados pelos setores ligados ao setor canavieiro e as elevadas produtividades da cana-de-açúcar. De outro, enfrentaram dificuldade para garantir seu suprimento a partir de pequenos agricultores, o que se acentuava tendo em vista que as usinas foram implantadas, em maior parte, em áreas marginalizadas e empobrecidas e que, portanto, possuíam pouca infraestrutura e qualificação de mão de obra para esses empreendimentos (trabalhadores e fornecedores). Das usinas construídas nessa época apenas uma, em São Pedro do Turvo, no interior de São Paulo, manteve a mandioca como insumo até os dias de hoje (Costa, 2010).

Assim, atualmente, o setor de etanol é altamente consolidado e bastante concentrado. Suas origens remetem às grandes plantações de cana ainda do período colonial. Atualmente, 75% da produção de etanol em São Paulo é proveniente de grandes propriedades. A participação dos grandes produtores é ainda maior no Nordeste do país. Diante desse quadro, a participação dos pequenos produtores permaneceu bastante pequena e marginal (Lima, 2012).

Com relação ao biodiesel, ainda que a experiência tenha sido anterior aos anos 2000 (em 1980 foi patenteado o primeiro biodiesel brasileiro), a maior experiência de políticas públicas de fomento ao biodiesel foi o PNPB, lançado em 2003/04 com forte apoio do presidente Luís Inácio Lula da Silva (Mendonça, 2009). Formado a partir de um amadurecimento dos impactos sociais e ambientais da experiência do Proálcool, o Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB) foi pensado pelo governo tendo como base três pilares: o ambiental e a sustentabilidade, a inclusão social e o desenvolvimento econômico. Na sua formulação, no âmbito de um grupo interministerial composto por doze ministérios, o PNPB foi pensado desde o princípio com o intuito de não repetir a experiência do Proálcool (Kato, 2012, p. 164-169; Stattman, Hospes e Mol, 2010, p. 28). Segundo César e Batalha (2010, p. 4032) o principal traço diferenciador do PNPB é a utilização da produção do biodiesel como vetor de inclusão social de pequenos produtores.

### *Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel – PNPB*

O PNPB é um programa inovador que apresenta instrumentos explicitamente direcionados para a promoção da inclusão social, com a inclusão produtiva de agricultores familiares na cadeia de produção das oleaginosas, e do desenvolvimento regional, com a criação de incentivos que direcionassem os investimentos para aquelas regiões consideradas as mais empobrecidas e vulneráveis (o Semiárido brasileiro e a região Norte). A compreensão da formulação da política de fomento ao biodiesel no Brasil capaz de promover a inclusão produtiva dos agricultores familiares requer que compreendamos, previamente, o contexto político e econômico no qual ele foi formulado e pensado. A ideia de elaboração de políticas públicas de uso de biocombustíveis e de apoio à agricultura familiar como vetores do desenvolvimento rural já estavam incluídas nas Caravanas da Cidadania (1993-1996), nas discussões travadas no Instituto da Cidadania (no Governo Paralelo) e no programa de governo do PT (Kato, 2012, p. 165-166). Assim, com o governo do PT as políticas públicas voltadas para a agricultura familiar ganharam destaque.

A formulação do PNPB se deu, em grande parte, graças à atuação pessoal de Luís Inácio Lula da Silva como empreendedor político (ele era um grande entusiasta do programa) e ao amadurecimento das críticas ao etanol brasileiro e seu modelo de produção (Wilkinson *et al.*, 2012; Kato, 2012). Nessa ocasião, o presidente se empenhou pessoalmente em realizar e coordenar as conexões políticas que possibilitaram o desenho de uma política pública portadora, ao mesmo tempo, dos diferentes interesses do universo heterogêneo da agricultura familiar (categoria política instituída no início dos anos 2000) e daqueles próprios do segmento do agronegócio. Essa disputa se aloca no centro do PNPB e marcará o programa em suas distintas fases. Em adição os caminhos e a forma que o PNPB vai assumindo nos distintos territórios em que é posto em operação dependerão dos resultados parciais dessas disputas nos diferentes contextos. A partir da ação do governo federal foi criado um aparato regulatório para o mercado de biodiesel que tinha por objetivo incentivar a ação de agentes privados, organizações sociais e movimentos sociais na direção da criação e fortalecimento do novo mercado, favorecendo a cooperação entre esses distintos agentes (Abramovay e Magalhães, 2007).

Para a política, o mercado é organizado pela Agência Nacional de Petróleo (ANP) e abastecido com a realização de leilões. A Petrobras, estatal brasileira do setor de petróleo, possui um papel central na sua implementação (Resolução nº 3 do Conselho Nacional de Política Energética) sendo a realizadora dos leilões, a principal compradora e distribuidora do combustível. O governo brasileiro criou uma certificação (Selo Combustível Social, Decreto nº 5.297) para aqueles produtores que conseguem promover a inclusão de uma quantidade mínima de agricultores familiares em sua cadeia produtiva. Com esse Selo as indústrias ganham isenção de impostos (Lei nº 11.116) e conseguem acesso a financiamentos diferenciados (Programa de Apoio Financeiro e Investimentos em Biodiesel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). No seu lançamento, a mamona foi identificada, dentre outras oleaginosas, como a oleaginosa ideal para promover o desenvolvimento social no Semiárido brasileiro, e o dendê no Norte (César e Batalha, 2010, p. 4031).

Atualmente, o mandato do Brasil para o biodiesel é de 6% (julho de 2014 e em novembro subirá para 7%). O consumo total de diesel comercializado foi de 51.782 bilhões de litros, com um crescimento de 5,2%, puxado pelo setor de transportes. A capacidade produtiva instalada no país de produção de biodiesel em 2011 foi de quase sete bilhões de litros de biodiesel (6.770.862 metros cúbicos por ano). Contudo, somente 2.671.760 metros cúbicos foram consumidos em 2011 em virtude da adição obrigatória. O consumo de biodiesel foi de 2.554 bilhões de litros, em 2012, menos que a metade da capacidade

produtiva instalada no país. Esses resultados revelam um dos resultados mais bem sucedidos do PNPB: a rapidez da política em conformar um mercado e um parque produtivo robusto que praticamente era inexistente em 2000.

Contudo, desde sua implementação em 2005, o PNPB apresenta resultados distributivos pouco satisfatórios do ponto de vista da inclusão produtiva dos agricultores familiares. No Gráfico 1, observa-se que a soja e em menor medida o sebo bovino são as principais matérias primas usadas na produção de biodiesel. Como os produtores de soja ou os criadores de bovinos não têm problemas para encontrar mercados para seus produtos é difícil considerar que o PNPB promove a inclusão produtiva.

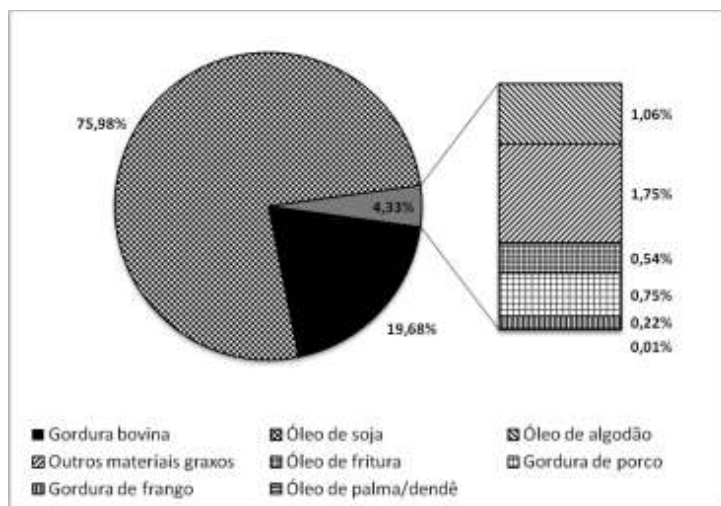


Gráfico 1 – Matérias-primas utilizadas para a produção de biodiesel.  
 Fonte: Boletim Mensal do Biodiesel ANP (2014).

Na Tabela 1 vemos a distribuição das matérias-primas utilizadas na produção de biodiesel por região. No Norte e no Nordeste, regiões nas quais (segundo os planos iniciais do PNPB) deveriam ser incentivadas preferencialmente a mamona e o dendê, são utilizadas soja, gordura bovina, e outros materiais graxos.

O PNPB possui também efeitos distributivos regionais, sendo as regiões Centro-Oeste e Sul as maiores beneficiárias do programa. Em 2014, existem no Brasil 62 plantas produtoras de biodiesel em operação no Brasil com uma capacidade produtiva de 21.827,79 metros cúbicos ao dia. No Mapa 1, a seguir, mostramos a distribuição das plantas de biodiesel no Brasil. Pelo mapa,

notamos que as usinas de biodiesel se concentram exatamente nas regiões que mais produzem oleaginosas, em particular a soja. No Centro-Oeste, por exemplo, concentram-se 48% das usinas de biodiesel do país (46% da capacidade produtiva) e 22% estão situadas no Sul do país (33%). As regiões Norte e Nordeste, em adição, são aquelas que possuem menos usinas, respectivamente, 6% (2,47% da capacidade produtiva) e 5% (6% da capacidade produtiva). A Tabela 2, a seguir, mostra também como a produção de biodiesel está distribuída dentre as regiões brasileiras.

TABELA 1  
**Percentual das matérias-primas utilizadas para a produção de biodiesel  
 por região (abril de 2014)**

<b>Matéria-prima</b>	<b>Norte</b>	<b>Nordeste</b>	<b>Centro-Oeste</b>	<b>Sudeste</b>	<b>Sul</b>
Óleo de soja	49,06%	57,40%	89,62%	37,16%	77,48%
Gordura bovina	10,35%	25,56%	8,73%	61,42%	19,26%
Óleo de algodão		10,70%	0,30%	0,55%	
Outros materiais graxos	40,59%	6,16%	0,46%	0,65%	0,26%
Óleo de fritura usado			0,90%	0,23%	0,38%
Gordura de porco					2,03%
Gordura de frango					0,59%
Óleo de palma/dendê		0,17%			

Fonte: Bolteim mensal do biodiesel – ANP (2014).

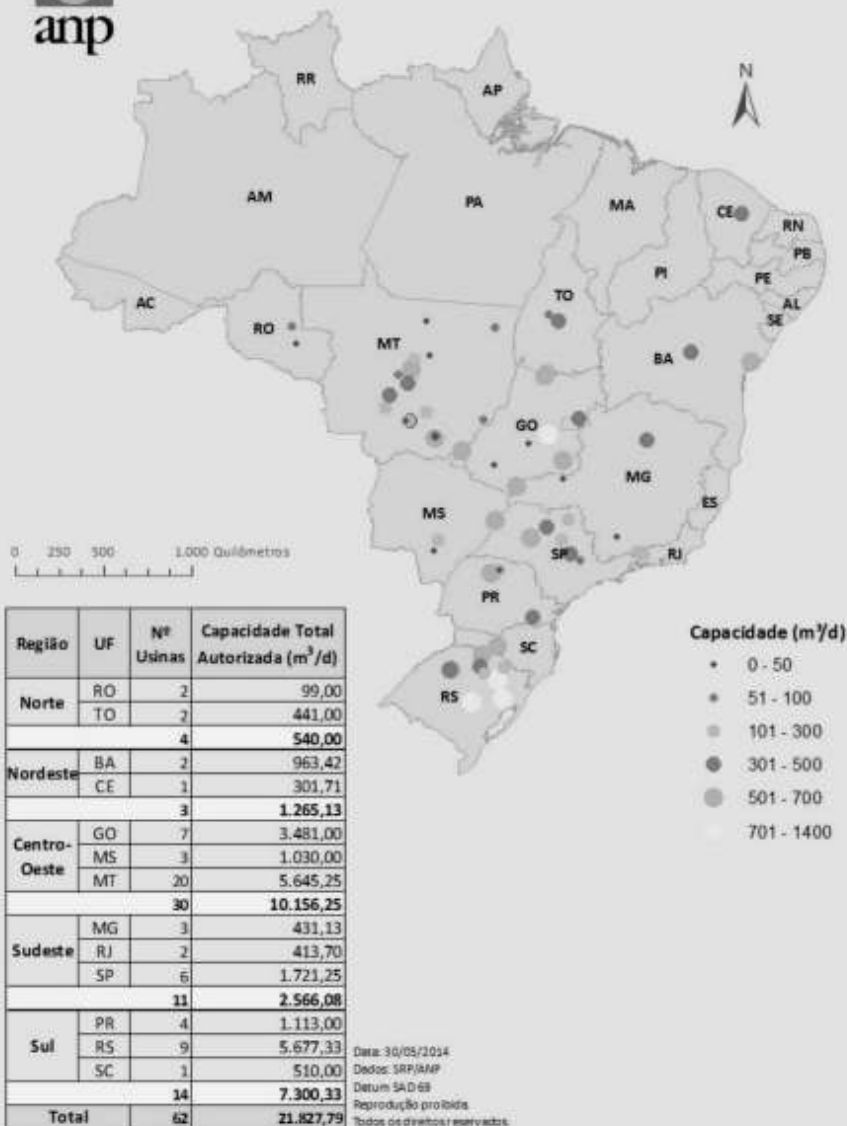
TABELA 2  
**Capacidade autorizada e produção mensal de biodiesel por região (abril de 2014)**

<b>Região</b>	<b>Capacidade autorizada (m<sup>3</sup>)</b>	<b>Produção mensal de biodiesel (m<sup>3</sup>)</b>	<b>Demanda B100 (m<sup>3</sup>)</b>
Centro-Oeste	307.688	102.654	29.643
Nordeste	37.954	15.442	40.118
Norte	16.200	8.596	23.645
Sudeste	77.882	21.025	99.441
Sul	219.010	90.688	48.550
Total	658.734	238.405	241.397

Fonte: Boletim mensald biodiesel – ANP (2014).



## Plantas de Biodiesel Autorizadas para Operação



Mapa 1 – Distribuição espacial das plantas de biodiesel no Brasil  
 Fonte: Boletim Mensal do Biodiesel ANP (2014).



Segundo diversos autores as principais restrições a inclusão dos pequenos agricultores familiares são a insuficiência de terras de boa qualidade, a falta de apoio na produção como crédito, maquinário, insumos, assistência, problemas climáticos, ausência de boas estradas, a deficiência na gestão e no funcionamento das cooperativas, o difícil acesso a políticas de crédito e outras (Repórter Brasil, 2011; Carvalho, Potengy e Kato, 2008).

Diante das dificuldades em promover a inclusão produtiva e social dos agricultores familiares no Semiárido, em 2009, num processo intenso de adaptação, o governo alterou as regras do Selo Combustível Social. A nova regulamentação estabelecia um novo mínimo para as quantidades de matérias-primas compradas da agricultura familiar. Adicionalmente, o custo de aquisição de matérias-primas também passou a incluir as análises de correção do solo, insumos e outros. A quantidade mínima para a compra, antes, era de 50% que ficou considerada como impossível de ser concretizada.

Além disso, para solucionar o problema da inclusão dos agricultores familiares no Nordeste, público-alvo privilegiado do PNPB, o governo decidiu apostar nas capacidades operacionais, logísticas e financeiras da Petrobras Biocombustível. Espera-se que a empresa, que iniciou a produção de biodiesel em três plantas (na Bahia, no Ceará e no Norte de Minas Gerais), possui recursos financeiros e humanos suficientes para arcar com os custos de organizar a cadeia de suprimentos. E, talvez, o mais importante: ela não sofreria a mesma pressão por lucros imediatos que um empreendimento privado e seria, provavelmente, mais propensa a aceitar um prazo maior para alcançar resultados positivos.

Todavia, essa aventura política e econômica tem sido marcada por diversos problemas. Em primeiro lugar, por ser uma empresa de petróleo e gás, formada principalmente engenheiros e geólogos, a mesma encontra dificuldades na sua estrutura organizacional e nas suas rotinas para lidar com a agricultura, um setor totalmente dependente dos ciclos naturais que nem sempre podem ser planejados e controlados do ponto de vista gerencial. Adicionalmente, a empresa enfrentou ainda maiores dificuldades ao ter que atuar com os agricultores familiares do Semiárido, que normalmente são produtores de baixa renda, com baixa qualificação, detentores de propriedades com terras de pequena extensão e com solos compactados, e que sofrem com a irregularidade no regime de chuvas.

Importante lembrar que para garantir o abastecimento de uma planta de biodiesel, a empresa necessita garantir uma quantidade significativa de oleaginosa, o que acaba por ser dificultado diante da imensidão de contratos que precisam ser firmados com os agricultores, normalmente dispersos no

território, e que comercializam quantidades pequenas da oleaginosa produzida (Kato, 2012). A grande dispersão dos agricultores familiares do Semiárido e do Norte, as baixas escalas produtivas e os problemas associados a falta de uma cultura de negócio baseada em contratos elevaram substancialmente os custos de transação da empresa (César e Batalha, 2010, p. 4032).

Atualmente, o PNPB se afasta da sua proposta inicial, expressa nos seus documentos oficiais e discursos, de inclusão dos segmentos mais pobres da agricultura familiar do Semiárido e aproxima-se de um modelo de integração mais tradicional, focado nos segmentos mais consolidados dessa região, não raro, empresas agropecuárias e grandes produtores (Kato, 2012, p. 221).

### *O Programa Sul-Africano: biodiesel em áreas subutilizadas*

A África do Sul é outro país que procura incentivar a inclusão social via políticas de biocombustíveis. A Estratégia Nacional de Biocombustíveis Industriais (*Draft Biofuel Strategy*) começou a ser esboçada em 2005 com o objetivo de estabelecer um marco regulatório que promovesse os biocombustíveis com foco na geração de empregos e de valor agregado para produtos agrícolas, bem como com a finalidade de diversificar as fontes energéticas (African Centre for Biosafety, 2008). Em 2007, ainda que com pouco debate público (African Centre for Biosafety, 2008, p. 12) ela foi aprovada e adotou uma meta de curto prazo (5 anos) de adição de 4,5% de biocombustíveis aos combustíveis líquidos comercializados ou 3,4% do total dos combustíveis líquidos incluindo a aviação, combustíveis para fins de aquecimento e para uso doméstico até 2013<sup>2</sup> (Cartwright, 2006, p. 67). Não obstante o estabelecimento de mandatos, o maior instrumento de apoio do governo sul africano à indústria dos biocombustíveis foi a isenção de impostos. Adicionalmente, outros órgãos governamentais apoiaram o desenvolvimento de projetos de produção de biocombustíveis por meio da realização de investimentos em infraestrutura, na formação de parcerias com comunidades e na garantia de mercados (African Centre for Biosafety, 2008, p. 21).

Em 2006, os biocombustíveis foram identificados como o setor-chave a promover o crescimento econômico por meio de atividades intensivas em trabalho e com elevado potencial de combater a pobreza pela Iniciativa de Crescimento Desconcentrado da África do Sul (AsgiSA). A estratégia estabelecia a cana-de-açúcar e a beterraba como matérias-primas para o etanol e o

---

<sup>2</sup> Para alcançar essas metas, a estratégia esboçada propunha uma mistura de 10% ao etanol em 80% do petróleo e B5 de biodiesel naquelas regiões que podiam fornecer biodiesel.

girassol, a canola e a soja para o biodiesel. Nessa ocasião, lavouras como o milho foram excluídas com o objetivo de proteger a segurança alimentar e a mamona por ser considerada uma espécie estrangeira (Amigun, Musango e Stafford, 2010, p. 1364). No país, desde o seu lançamento, o sorgo e a cana-de-açúcar foram as lavouras comerciais que mais se adaptaram à produção de etanol, por já apresentarem uma produção consolidada e com escala suficiente para os biocombustíveis. Para o biodiesel, as matérias-primas mais utilizadas são a soja e o girassol, para os quais já existem lavouras comerciais com escalas e experiência na plantação (The Green Cape Sector Development Agency Progress Report on Strategic Project, 2013).

Um diferencial da Estratégia sul africana, se comparada com a maior parte das experiências internacionais atuais, é o foco na integração ao longo da cadeia produtiva de produtores emergentes e o objetivo de envolver agricultores e populações historicamente marginalizados, tendo como último objetivo o desenvolvimento rural (Banda, 2014, p. 30; African Centre for Biosafety, 2008, p. 12). Seus instrumentos procuram priorizar a produção de produtos agrícolas para as cadeias de agro(bio)energia nas terras natais (“*homelands*”) que são resquícios da política do desenvolvimento separado adotada pelo *Apartheid* e que atuava por meio da segregação dos negros.<sup>3</sup> A política pública sul africana, como mencionado anteriormente, adotou como áreas prioritárias as terras consideradas subutilizadas e que correspondiam às antigas terras natais.

Letete (2009) (*apud* Brent, 2014) caracteriza essas áreas em três grupos. O primeiro são as terras detidas por produtores negros emergentes que atuam nos mercados agrícolas, mas que enfrentam desafios no acesso ao financiamento, na gestão e, em alguns casos, nas habilidades técnicas para gerenciar a propriedade. Essas poderiam ser integradas de forma mais rápida nas cadeias produtivas dos biocombustíveis, ainda que enfrentando algumas dificuldades como o baixo acesso à políticas públicas de apoio à produção, a baixa capacidade de investimento e a necessidade de qualificação (incluindo assistência técnica). O segundo corresponde às terras comunais e que são compostas por áreas naturais utilizadas por uma comunidade para o exercício da agricultura de subsistência. E, o último às áreas detidas pelo Estado e que possuem um grande potencial para a agricultura. As primeiras e as segundas produzem alimentos a baixas produtividades que são destinados ao consumo

---

<sup>3</sup> Essa política “*Bantustan*” destinou a cada africano negro uma terra natal definida de acordo com a sua identidade étnica, concentrando-os lá. Dez terras natais foram criadas com o objetivo de manter segregados os negros e acabaram desempenhando as funções de reserva de mão de obra e áreas que concentravam desempregados e pobreza (Brent, 2014).

e à indústria local. E as últimas, para serem utilizadas, precisam passar por um processo formal de demarcação como condição para o uso que é muito lento e burocrático.

A expectativa inicial era que esses produtores se organizassem em cooperativas com o objetivo de maximizarem os benefícios e o poder de barganha em negociações e que pudesse, num limite, ser incorporados na produção dos biocombustíveis e não apenas na produção de oleaginosas.

É bastante interessante, a direção que o desenho das políticas públicas de apoio às bioenergias na África do Sul tem seguido. Entretanto, sua implementação parece estar ainda distante da perspectiva esperada. Essa estratégia ainda que tenha incentivado a realização de alguns investimentos por grandes empresas comerciais do *agrobusiness*, recebeu muitas críticas por parte da sociedade civil que denunciava as inconsistências da política, como o favorecimento dos interesses privados em detrimento das comunidades, a ausência de garantias conta a competição das lavouras energéticas com lavouras de alimentos, a possibilidade de estrangeirização de terras, e a ausência do debate público dos seus instrumentos no período anterior ao seu lançamento (African Centre for Biosafety, 2008).

## Conclusões

A produção e o uso de biocombustíveis poderiam também promover a inclusão produtiva dos pequenos agricultores familiares e assim, combinar a necessidade de garantia do suprimento de energia com o desenvolvimento inclusivo? O exame dos dispositivos institucionais formulados por diversos países para promover os biocombustíveis e de políticas que procuram explicitamente combinar essas duas dimensões mostra que há uma série de problemas que fazem com que a resposta a essa questão seja negativa ou, no mínimo, mais demorada e complexa do que o previsto inicialmente.

Entre outros problemas, cabe destacar aqueles de ordem institucional. As políticas que foram criadas tem como objetivo último responder a problemas de segurança energética, de manutenção da renda agrícola ou ambientais, como a redução dos gases de efeitos de estufas produzidos pela combustão de combustíveis fósseis. Por essas razões, exigem a produção e o uso de biocombustíveis em larga escala o que impõe sérios limites à incorporação de pequenos produtores. Como somente cadeias bem estruturadas e produtores capitalizados podem responder a essa demanda, essas políticas diferenciam os maiores produtores do total de universo dos agricultores.

Existem também problemas inerentes à pequena produção agrícola. O acesso à terra é muitas vezes restrito por causa de falhas nos mercados de terra e crédito. Além disso, os direitos de propriedade da terra em que estão os pequenos agricultores são geralmente mal definidos e seguros. Desse modo, muitos agricultores familiares acabam sem capacidade de investir seus poucos recursos na relação produtiva exigida para participar produtivamente dessas políticas. Um outro problema a ser considerado diz respeito à própria natureza da unidade familiar. Mais do que uma unidade produtiva voltada para os mercados, ela é uma unidade que produz para a subsistência e a manutenção da família, mas que também é o local de vida dessas pessoas. Essa característica combinada com as normalmente pequenas extensões das propriedades, coloca algumas especificidades para a pequena produção, que num limite esbarram na sua segurança alimentar e no elevado risco que a especialização coloca para esses produtores.

Por fim, vale considerar que mudanças no contexto internacional – revisão das políticas de biocombustíveis, novas fontes de energia (como o gás de xisto), críticas crescentes com relação à questão da segurança alimentar, alarmes com relação ao aumento dos processos de estrangeirização da terra, etc. – abrem brecha para que se repense o modelo de promoção dos biocombustíveis e, em especial, sua relação com o desenvolvimento econômico e social. Desponta nesse sentido, a potencialidade que essas fontes energéticas apresentam para a construção de novos modelos de desenvolvimento e alternativas produtivas. No lugar de se acreditar nos biocombustíveis como um substituto para a gasolina e o diesel e, portanto, um remendo a uma matriz energética concentrada, pode-se pensar neles como fontes de energia viáveis para uso local, por exemplo, em modelos de geração e uso de energia mais descentralizados, diversificados e distribuídos. Seus usos, em adição, seriam também diversificados. No lugar de se pensar somente no uso para transporte, os biocombustíveis poderiam ter aplicações diretas na melhoria da qualidade de vida das famílias e comunidades rurais com aplicações no bombeamento e aquecimento de água, no funcionamento de fogões, na iluminação, e no transporte principalmente daquelas comunidades mais distantes dos centros urbanos. Isso nos levaria a repensar o desenvolvimento rural e o papel da agricultura familiar. Com efeito, sem exigência de escala e com o desenho de políticas públicas que reconheçam suas especificidades, a pequena produção teria seu espaço garantido na construção de um novo paradigma energético em consonância com um padrão de desenvolvimento socialmente mais justo e ambientalmente sustentável. Isso, contudo, ainda está longe de ser aquilo que as experiências recentes demonstram.

## Referências

- ABRAMOVAY, R.; MAGALHÃES, R. *The access of family farmers to biodiesel markets: partnerships between big companies and social movements*. Regoverning Markets Innovative Practice series. London: IIED, 2007.
- ALMEIDA, L. T. S. *Boletim Nacional do Petróleo – ANP, Gás Natural e Biocombustíveis*, n. 1, 2014.
- AMIGUN, B.; MUSANGO, J. K.; STAFFORD, W. Biofuels and Sustainability in Africa. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 15, out. 2010.
- BANDA, K. South Africa: growing sunflowers and soya in Limpopo Province for biodiesel production. *Case Studies from Africa and Asia*. Disponível em: <[http://www.energia.org/fileadmin/files/media/pubs/biofuelsbook\\_southafrica.pdf](http://www.energia.org/fileadmin/files/media/pubs/biofuelsbook_southafrica.pdf)>. Acesso em: jun. 2014.
- BATISTA, F. Embarques globais de etanol devem cair. *Valor Econômico*, 3 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.portosenavios.com.br/portos-e-logistica/24555-embarques-globais-de-etanol-devem-cair>>. Acesso em: jun. 2014.
- BLOG DA MANDIOCA. *Álcool de Mandioca*. Terça-feira, 8 de setembro de 2009. Disponível em: <<http://mandiocadomara.blogspot.com.br/2009/09/alcool-de-mandioca.html>>. Acesso em: jun. 2014.
- BP. *BP Statistical Review of World Energy*. 63.ed. Jun. 2014. Disponível em: <<http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/Energy-economics/statistical-review-2014/BP-statistical-review-of-world-energy-2014-full-report.pdf>>. Acesso em: jun. 2014.
- BRENT, A. *Understanding the food energy water nexus: The agricultural sector as a biofuels producer in South Africa*. South Africa: WWA SA, 2014.
- CARTWRIGHT, A. Biofuels trade and sustainable development: the case of South African bioethanol. In: DUFEY, A. *Biofuels production, trade and sustainable development: emerging issues*. London: International Institute for Environment and Development (IIED), 2006. (Discussion paper number 2 – Sustainable Markets).
- CARVALHO, R. L.; POTENGY, G. F.; KATO, K. PNPB e sistemas produtivos da agricultura familiar no Semiárido: oportunidades e limites. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE SISTEMAS DE PRODUÇÃO, 8., São Luís, 23 a 25 jun. 2010. *Anais...* São Luís, 2010.
- CARVALHO, S. P.; CARRIJO, E. L. O. A produção de álcool: do ProÁlcool, ao contexto atual. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 45., Londrina, 2007. *Anais...* Londrina, 2007.
- CARVALHO, S. P. *Agricultura familiar e agroindústria canavieira: integrações e contradições*. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Agronegócio, Universidade Federal de Goiás, Goiás, 2008.
- CARVALHO, S. P.; MARIN, J. O. B. Agricultura familiar e agroindústria canavieira: impasses sociais. RESE, São Paulo, v. 49, n. 3, 2011.
- CÉSAR, A. S.; BATALHA, M. O. Biodiesel production from castor oil in Brazil: a difficult reality. *Energy policy*, n. 38, 2010.

COSTA, J. *Etanol de mandioca*. Globo Rural. Edição junho de 2010. Disponível em: <<http://revistagloborural.globo.com/GloboRural/0,6993,EEC1707629-5809,00.html>>. Acesso em: jun. 2014.

DELGADO, N. G.; LEITE, S. P.; WESZ, V. J. *Produção Agrícola*. Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

DIEGUES, A. C. A globalização da proteção da natureza: o papel das grandes ONGs transnacionais e da ciência. In.: DUPAS, Gilberto (Org.). *Meio ambiente e crescimento econômico: tensões estruturais*. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

DUFEY, A. *Biofuels production, trade and sustainable development: emerging issues*. London: International Institute for Environment and Development, 2006.

GLOBAL RENEWABLE FUELS ALLIANCE. *62 countries now have biofuels friendly policies* – GRFA Online Interactive Map shows growth of Global Biofuels Policies. Disponível em: <<http://globalrfa.org/news-media/62-countries-now-have-biofuels-friendly-policies-grfa-online-interactive-map-shows-growth-of-global-biofuels-policies>>. Acesso em: jun. 2014.

INGLIS, P.; TAYLOR, A. *The future of Biofuels: a world view*. C3 Energy, Ideas, Change. Ago. 2013.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. *Technology Roadmap: biofuels for transport*. França: IEA, 2011.

IVANOVA, M. *Designing the United Nations Environment Programme: a story of compromise and confrontation*. International Environment Agreements. USA: Springer, 2007.

KATO, K. Y. M. *Estatais, Políticas Públicas e Estratégias Empresariais: os caminhos da Petrobras no Brasil*. Tese (Doutorado em Ciências). Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

KAREKEZI, S. Renewables in Africa: meeting the energy needs of the poor. *Energy Policy*, 30, 2002.

KNOTHE, G.; DUNN, R. O.; BAGBY, M. O. Biodiesel: the use of vegetable oils and their derivatives as alternative diesel fuels. In: ACS SIMPÓSIO, séries 666. *Fuels and chemicals from biomass*. Washington: American Chemical Society, 1997.

KOIZUMI, T. Biofuel and food security in China and Japan. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 21, 2012.

LEITE, R. C. de C. L.; LEAL, M. R. L. V. O Biocombustível no Brasil. *Novos Estudos*, jul. 2007.

LEME, Rodrigo Marcelo. Álcool combustível derivado da cana-de-açúcar e o desenvolvimento sustentável. In: ENCONTRO DE ENERGIA NO MEIO RURAL, 5., 2004, Campinas. Proceedings online... Disponível em: <[http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=MSC000000022004000100007&lng=en&nenrm=abn](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC000000022004000100007&lng=en&nenrm=abn)>. Acesso em: 17 jun. 2012.

LIMA, M. G. B. *An institutional analysis of biofuels policies and their social implications: lessons from Brazil, India and Indonesia*. Occasional paper nine. United Nations Research Institute for Social Development, 2012.

MABISO, A. *Participation of smallholder farmers in biofuels crop and land rental markets: evidence from South Africa*. Brasil: IAAE, 2012.

MABISO, A.; WEATHERSPOON, D. *The impact of biofuels crop and land rental markets on farm household incomes: evidence from South Africa*. Pensilvânia: AAEA, 2011.

MENDONÇA, R. O Fiasco do petróleo verde. *Revista Época*. 10 de agosto de 2009. Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/agrocombustiveis/clipping.php?id=139>>. Acesso em jun. 2014.

MOSCHINI, G.; CUI, J.; LAPAN, H. Economics of biofuels: an overview old policies, impacts and prospects. In: CONFERÊNCIA DA ASSOCIAZIONE ITALIANA DI ECONOMIA AGRARIA E APPLICATA, 1., Trento, 2012. *Anais...* Trento: AIEAA, 2012.

NATIONAL RENEWABLE ENERGY LABORATORY. *Biodiesel and other renewable diesel fuels*. Estados Unidos: NREL, nov. 2006.

NOGUEIRA, L. A. H.; CAPAZ, R. S. Biofuels in Brazil: evolution, achievements and perspectives on food security. *Global Food Security*, 2, 2013.

PACIFIC BIODIESEL. *History of Biodiesel*. Disponível em: <<http://www.biodiesel.com/biodiesel/history/>>. Acesso em: jun. 2014.

QIU, H.; SUN, L.; HUANG, J.; ROZELLE, S. Liquid biofuels in China: current status, government policies and future opportunities and challenges. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 16, 2012.

REPORTER BRASIL. *A agricultura familiar e o programa nacional de biodiesel: retrato do presente, perspectivas de futuro*. São Paulo: Repórter Brasil, 2011.

RUNGE, F.; SENAUER, B. How biofuels could starve the poor? *Foreign Affairs*, 2007. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/62609/c-ford-runge-and-benjamin-senauer/how-biofuels-could-starve-the-poor>>. Acesso em: jun. 2014.

SOARES, R. W. *Superintendência de refino, processamento de gás natural e produção de biocombustíveis*. ANP, maio 2014.

SOUZA, A. O.; LANDIM, J. R. M. Monopólio canavieiro e produção de alimentos. *Perspectivas*, São Paulo, v. 14, 1991.

STATTMAN, S.; HOSPES, O.; MOL, A. P. J. Governing biofuels in Brazil: a comparison of ethanol and biodiesel policies. *Energy Policy*, 61, 2013.

SZMRECSANYI, T.; MOREIRA, E. P. O desenvolvimento da agroindústria canavieira do Brasil desde a Segunda Guerra Mundial. *Estudos Avançados*, 5(11), p. 57-79, 1991.

TARGINO, I.; MOREIRA, E. de R. F. ProÁlcool, meio ambiente e emprego rural na Paraíba. In: ENCONTRO DA ABEP, 8., Brasília, 1992. *Anais...* Vol. 3. Brasília: Abep, 1992.

THE AFRICAN CENTRE FOR BIOSAFETY. *Agrofuels in South Africa: projects, players and poverty*. Johannesburg: ACB, 2008.

THE GREEN CAPE SECTOR DEVELOPMENT AGENCY PROGRESS REPORT ON STRATEGIC PROJECT. *Developing a business case for sustainable biofuels on South Africa: a focus on waste-based bioethanol for fleet transporte in the Western Cape*. Nov. 2013. Disponível em: <<http://www.grainsa.co.za/upload/Final-Report-Bioethanol-in-the-Western-Cape-November-2013.pdf>>. Acesso em: jun. 2014.



TILMAN, D.; HILL, J. 'Corn can't solve our problem'. *Washington Post*, 25 mar. 2007, p. B01. Disponível em: <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/03/23/AR2007032301625.html>>. Acesso em: jun. 2014.

UDOP Online. *60 países já adotam a mistura obrigatória de biocombustíveis aos combustíveis fósseis*. 10 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.unica.com.br/unica-na-midia/27251092920325965233/60-paises-ja-adotam-mistura-obrigatoria-de-biocombustiveis-aos-combustiveis-fosseis/>>. Acesso em: jun. 2014.

WEGRZYNOVSKI, R. *Brasil-África do Sul: Histórias diferentes, problemas iguais. Desafios do desenvolvimento*. Ano 5, edição 42. Brasília: IPEA, 2008. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_contentview=articleid=1189:reportagens-materiasItemid=39](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_contentview=articleid=1189:reportagens-materiasItemid=39)>.

WILKINSON, J.; AFIFF, S.; CARRIQUIRY, M.; JUMBE, C.; SEARCHINGER, T. *Biofuels and Food Security: a report by the high level panel of experts on food security and nutrition*. Rome: HLPE, 2013.

WINSER, R. Biofuels mandates outside the U.S. *AgMRC Renewable Energy and Climate Change Newsletter*, fev. 2013. Disponível em: <[http://www.agmrc.org/renewable\\_energy/biofuelsbiorefining\\_general/biofuels-mandates-outside-the-us/](http://www.agmrc.org/renewable_energy/biofuelsbiorefining_general/biofuels-mandates-outside-the-us/)>. Acesso em: jun. 2014.

WORLD ENERGY COUNCIL. *Biofuels: policies, standards and technologies*. London: World Energy Council, 2010.

**Parte 5**  
**POLÍTICAS AGRÁRIAS**



# Luta por reforma agrária no Brasil contemporâneo: entre continuidades e novas questões<sup>1</sup>

**Leonilde Servolo de Medeiros**

Os embates em torno da reforma agrária no Brasil têm apresentado uma extraordinária vitalidade, impulsionados pela conflitualidade relacionada a diferentes formas de disputa por terra que marcam o campo brasileiro. No entanto, é possível perceber variações significativas em sua intensidade e visibilidade, com períodos de maior destaque na cena pública e outros em que as lutas caminham silenciosas, localizadas, pouco visíveis, permitindo que se possa falar em ciclos de mobilização relacionados à luta por terra.

Ao longo do tempo, ocorreram mudanças significativas nos atores que têm sido o suporte das demandas por mudanças na estrutura fundiária, nos que vão se configurando como adversários ao longo das lutas e nas próprias condições em que as disputas se travam, à medida em que a questão progressivamente se torna pública, objeto de políticas estatais e, conseqüentemente, de regulamentações legais. Nos últimos anos, o próprio sentido da bandeira

---

<sup>1</sup> Este texto retoma e desenvolve alguns argumentos de uma comunicação apresentada no Seminário Franco Brasileiro, realizado em Paris em maio de 2013, no painel *Embates atuais sobre a questão fundiária e reforma agrária no Brasil e na França*.

“reforma agrária” vem ganhando novos contornos, com a introdução de temas relacionados à luta por defesa de territorialidades específicas, preservação ambiental e qualidade dos alimentos, o que faz com que a crítica ao modelo de ocupação das áreas rurais não se volte apenas para a demanda por democratização fundiária, mas também abranja temas mais amplos como direitos metaindividuais de povos e comunidades tradicionais, degradação do meio ambiente e submissão dos produtores agrícolas, dos mais diferentes tipos, aos interesses de grandes conglomerados transnacionais, responsáveis pela produção de insumos químicos, máquinas e sementes, processamento e colocação dos produtos nos diferentes tipos de mercados.

Proponho-me neste artigo a abordar alguns aspectos que me parecem fundamentais, embora não exclusivos, para pensar os parâmetros atuais do debate sobre a reforma agrária no Brasil contemporâneo. O primeiro deles refere-se às nuances e novas faces que a luta por terra vem adquirindo. Sob essa perspectiva, trata-se de apontar tanto as implicações da emergência de novos personagens e identidades, como é o caso das chamadas *populações tradicionais*, quanto a crescente valorização da *agricultura familiar*. O segundo diz respeito às mudanças recentes, com importantes reflexos políticos, nas formas de apropriação da terra em nosso país, relacionadas à expansão do que vem sendo chamado de *agronegócio*.

## Nuances e faces da luta por terra numa perspectiva histórica

A luta pelo acesso à terra é constitutiva da história do Brasil e seus marcos iniciais remontam aos primórdios da colonização portuguesa. Ao longo dos nossos três primeiros séculos, além dos que recebiam terras da Coroa sob a forma de sesmarias, havia também uma ocupação, que se fazia à sombra delas, por populações pobres que vinham de Portugal em busca de melhoria de condições de vida nas terras novas, processo acuradamente tratado por Martins (1981), quando discute as origens sociais do nosso campesinato tradicional. Tratava-se de um campesinato pobre, via de regra caboclo, fruto da miscigenação, excluído de “qualquer participação na estrutura de poder de então” (Martins, 1981, p. 40). Com o advento da Lei de Terras, em 1850, regulamentando o direito de propriedade garantido pela Constituição de 1824 e instituindo o acesso à terra pela compra, produziu-se uma situação que consagrou a exclusão desse campesinato pobre. Ainda seguindo as reflexões de Martins, a escravidão

impunha a necessidade do monopólio rígido e de classe sobre a terra, para que os trabalhadores livres, os camponeses, mestiços, não viessem a organizar uma economia paralela livre da escravidão e livre, portanto, do tributo representado pelo escravo, pago pelos fazendeiros aos traficantes, já que a concorrência do trabalho livre tornaria economicamente insuportável o trabalho escravo (Martins, 1981, p. 37-38).

A abolição do trabalho escravo, em 1888, manteve o quadro de monopólio fundiário, em que pesem as vozes que chamavam a atenção para a importância de distribuição de terras entre ex-escravos.<sup>2</sup> Foram recorrentes os conflitos de resistência na terra, em especial por parte de posseiros e por aqueles que pagavam uma renda, seja em espécie, seja em dinheiro, pelo uso da terra de outrem, mas que ficavam ao largo de qualquer relação contratual, que lhes garantissem direitos. O tema da redistribuição fundiária voltou a debate nos anos 1920, impulsionado pelo movimento tenentista, que via na permanência do latifúndio as raízes das dificuldades de democratização do país, na medida em que mantinha sob seu controle (inclusive eleitoral) a maioria dos que viviam no campo. No pós-guerra de 1945, o tema voltou e diferentes forças políticas apontavam a necessidade de transformações na estrutura fundiária como condição para o desenvolvimento nacional, baseado num amplo mercado interno.<sup>3</sup>

Esse debate não era só de ideias, mas tinha como substrato uma conflitualidade difusa no meio rural, impulsionada por segmentos que tinham acesso, mesmo que precário, à terra e resistiam quer às formas de exploração do trabalho que lhes eram impostas, quer às tentativas de expulsão feitas tanto por fazendeiros, que visavam dar novo uso produtivo às suas propriedades, quanto por interesses imobiliários aos quais interessava transformar áreas antes voltadas para uso agrícola em espaços de loteamento urbano. É a partir principalmente desse público, constituído por *moradores, colonos, posseiros, foreiros, rendeiros* que se desenvolveu a demanda por reforma agrária na década de 1950 e foi buscando mobilizá-lo e organizá-lo que se criaram, a partir de meados dos anos 1940, entidades de representação dos trabalhadores do campo (*associações, uniões, ligas*), num contexto em que eles não tinham direito à sindicalização, nem respaldo da legislação para suas reivindicações. Tratava-se, para essas organizações emergentes, de defender a permanência dos *lavradores* na terra, buscando na desapropriação de latifúndios o caminho para isso. Não por acaso, o lema do jornal *Terra Livre*, editado pelo Partido Comunista

---

<sup>2</sup> Tal formulação já aparecia em José Bonifácio de Andrada e Silva e Joaquim Nabuco, entre outros.

<sup>3</sup> Esses temas são exemplarmente tratados por Camargo (1981).

Brasileiro de 1949 a 1964, e voltado para as populações do campo, era “Terra para quem nela vive e trabalha”.<sup>4</sup>

No entanto não havia base legal para tanto. Embora a Constituição de 1946 estabelecesse que o uso da propriedade estava condicionado ao bem-estar social (artigo 147, *caput*), assegurava que desapropriações “por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social” só poderia ser feita mediante “prévia e justa indenização em dinheiro” (artigo 141 §16), o que implicava na necessidade de vultosas quantias. Não por acaso, a bandeira “reforma agrária”, convergiu, no plano dos debates parlamentares, dos anos 1950 e início de 1960, para a modificação do artigo 141 da Constituição, com a proposta de pagamento das terras desapropriadas em títulos da dívida pública.

As organizações de *lavradores*, que começaram a surgir em meados dos anos 1940, constituíram como seu principal adversário o *latifúndio*, categoria que simbolizava, segundo Palmeira (1968) e Novaes (1997), um sistema de relações sociais, expressão de determinadas relações de poder. Portanto, não se tratava apenas de uma grande extensão de terra, mas de um complexo de relações que conjugava laços de dependência pessoal, com o uso da violência para impor obediência e coibir protestos. Uma outra categoria recorrente nos relatos de conflito era a de *grileiro*, ou seja, aquele que se apropriava da terra falsificando títulos de propriedade e que deles se utilizava para expulsar posseiros que de longa data lá viviam. Nesse momento, o acesso à terra era pautado também em áreas de predomínio de *colonos* e *moradores*, denominações dadas, respectivamente, a trabalhadores dos cafezais e canaviais que moravam com suas famílias no interior das propriedades e que, além de trabalhar no plantio, tratos culturais e colheita do produto principal, voltado ao comércio exterior, tinham acesso a um pedaço de terra para cultivo de alimentos. Esses trabalhadores eram enquadrados e organizados pelo PCB como assalariados (*trabalhadores agrícolas*, na nomenclatura das organizações emergentes), procurando mobilizá-los em torno da demanda por direitos trabalhistas, fazendo da greve o instrumento central de luta (Medeiros, 1995). No entanto, a questão da terra não lhes era alheia. No caso de Pernambuco, por exemplo, as lutas

---

<sup>4</sup> Embora nesse período começasse a se disseminar entre nós o uso do termo “camponês”, em especial a partir da ação do Partido Comunista, esse mesmo partido acabou por optar o termo “lavrador”, certamente mais neutro, para nomear as organizações que então apareciam para dar voz aos trabalhadores do campo. Assim, em 1954, foi criada a União dos *Lavradores* e Trabalhadores Agrícolas do Brasil e, a partir dela, várias federações estaduais. Da mesma forma, no plano das lutas locais, eram criadas associações de *lavradores*. Importante lembrar que, em diversos lugares, essas primeiras organizações tinham o nome de *Ligas Camponesas*, termo posteriormente adotado pelas organizações lideradas por Francisco Julião em Pernambuco e Paraíba. Para maiores detalhes, ver Medeiros (1989 e 1995).

por melhoria das condições de trabalho que deram origem à greve que em 1963 paralisou toda a zona canavieira, incorporava a demanda pelo direito à manutenção de um lote, o *sítio*, para garantir suas roças de alimentos. Essa mesma demanda é retomada nas greves de 1979 e 1980, indicando que terra e salário não necessariamente se constituíram como demandas opostas e podiam convergir num mesmo ator social.<sup>5</sup>

De alguma forma incorporando essa lógica que movia os conflitos, bem como os debates em torno do desenvolvimento e seus rumos que, em suas diferentes vertentes, pautavam a necessidade de combater o que era considerado como “atraso” da agricultura, logo após o golpe civil-militar de 1964 foi aprovada uma emenda constitucional que permitia o pagamento das desapropriações de terras com títulos da dívida pública, reinvidicação importante dos movimentos sociais do período anterior. Foi também aprovado o Estatuto da Terra, que trouxe para os termos da lei categorias centrais no debate político da época (latifúndio, parceiro, arrendatário, minifúndio), definindo-as e atribuindo-lhe contornos mais precisos. Essa lei previa desapropriação dos latifúndios em caso de tensão social, estabelecia que a propriedade deveria cumprir uma função social e definia o que isso significava, bem como regulava as relações de arrendamento e parceria, tradicional foco de tensão no meio rural brasileiro.<sup>6</sup> Nesse documento legal, a desapropriação estava subordinada a um projeto modernizador e eram nele elencados diversos instrumentos de “assistência e proteção à economia rural” (assistência técnica, crédito, extensão rural, estímulo a cooperativas, etc) voltados para a transformação das unidades produtivas existentes em empresas, marcadas pela racionalidade de gestão, fossem elas de caráter familiar ou grandes propriedades com número significativo de assalariados. Como apontado na mensagem presidencial que apresentava o projeto de lei ao Congresso Nacional, tratava-se, antes de mais nada, de uma proposta de desenvolvimento rural.

Nos anos que se seguiram, a ênfase política voltou-se para a modernização tecnológica e raras desapropriações ocorreram, em que pese a intensificação dos conflitos fundiários. A dinâmica que essa modernização assumiu ao longo dos anos 1970, com amplo apoio dos governos militares, tem sido apontada como um fator central do processo, que se intensificou ao longo daquela dé-

---

<sup>5</sup> Não por acaso, nessa mesma região, nos anos 1990, com a falência de muitas usinas, passou a haver um movimento generalizado de ocupações de terra (Rosa, 2011).

<sup>6</sup> A definição da função social da propriedade envolvia a exigência de que ela deveria: a) favorecer o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutavam, assim como o de suas famílias; b) manter níveis satisfatórios de produtividade; c) assegurar a conservação dos recursos naturais e d) observar as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho.



cada, de expropriação dos trabalhadores do campo (expulsos tanto do interior das fazendas, como das posses em áreas que se tornaram objeto do avanço das empresas), gerando migrações para outras áreas em busca de terras ainda não apropriadas pelo capital, ao mesmo tempo em que crescimento desordenado das periferias das pequenas e médias cidades do interior. Novas frentes para a expansão das empresas capitalistas se abriram, por meio da ação do Estado que, com estímulos fiscais e concessão de terras públicas, atraiu capitais para a região amazônica e para os cerrados, áreas que até então se caracterizavam por uma ocupação esparsa, por povos indígenas e posseiros.<sup>7</sup> Com isso, os conflitos por terra se expandiram e se acirraram, em especial tendo em vista a velocidade do processo de apropriação fundiária. No entanto, eles se davam de forma localizada e atomizada e, em um contexto de intensa repressão, com fraca articulação política. Mesmo assim, quer pela mediação sindical, quer da Igreja, através da Comissão Pastoral da Terra criada em 1975 para dar apoio às lutas dos posseiros, o Estatuto da Terra passou a ser apropriado na sua face reformista e tornou-se, numa conjuntura adversa, o esteio legal para a demanda por desapropriação das áreas em conflito.

No final dos anos 1970, no entanto, emergiu um novo ator na luta por terra, o *sem terra*, que recuperou uma forma de ação que já fora utilizada, embora não de maneira recorrente, no período anterior ao golpe militar – as ocupações de terra – mas lhe deu novo sentido. Tratava-se principalmente de trabalhadores afetados fortemente pelo processo de modernização em curso e pela elevação dos preços de terra que a acompanhou, originários de famílias de pequenos proprietários empobrecidos e com dificuldade crescente de manter-se na terra e transmiti-la como patrimônio aos filhos (seguindo o costume de poupar para poder ajudar a geração seguinte a comprar um lote para se estabelecer como agricultor) ou de produtores com acesso precário à terra (parceiros, arrendatários). Não por acaso, essas mobilizações começaram no Sul do país, onde a modernização agrícola foi particularmente intensa, excluindo muitos *colonos* e *caboclos*, que não conseguiram acompanhar as novas exigências para que seu modo de organizar a produção assumisse o desejado perfil racional-empresarial que caracterizaria o produtor *moderno*.

Ocupações se multiplicaram em diversos pontos do país, no final dos anos 1970 e início da década de 1980, visando também recuperação de terras das quais os trabalhadores haviam sido expropriados. Verificavam-se ainda ações de resistência em outras regiões, como os *empates* na Amazônia acreana,

---

<sup>7</sup> Uma análise cuidadosa desses processos pode ser encontrada em Delgado (1985), Palmeira e Leite (1998), Martins (1984, 1986).

buscando impedir que as áreas de seringaais nativos fossem derrubadas para sua transformação em pastagens, e ocupações de canteiros de obra em áreas de construção de barragens, denunciando o processo de expropriação por elas provocado.

Nesse contexto de crescimento das mobilizações, que inclui também um ciclo de greves de assalariados rurais, um outro personagem começou a ganhar os espaços públicos: os agricultores de base familiar, então chamados *pequenos produtores*, em luta inicialmente por melhores preços para seus produtos, depois por crédito com condições mais favoráveis de pagamento. Tornava-se, assim, politicamente visível, um vasto segmento de trabalhadores, proprietário de pequenas áreas, que enfrentavam-se com condições hostis de mercado e eram constantemente ameaçados pela elevação do preço da terra, o que os colocava frente ao risco de se tornarem *sem terra* ou de terem que migrar para projetos de colonização ou para as cidades.<sup>8</sup>

Para entender as novas formas de luta por terra que se esboçaram naquele momento, é preciso considerar outros elementos e não só o processo de modernização e expropriação em curso. Entre eles, tem especial relevância a constatação, pelos trabalhadores envolvidos, da ineficácia da ação sindical, que se voltava principalmente para a denúncia das situações existentes e demanda por desapropriação aos poderes públicos por meio de ofícios e relatórios, configurando o que Palmeira (1985) chamou de “via administrativa” de condução de conflitos. Frente a isso, em diversas situações, passaram a buscar alternativas de ação. Outro fator relevante foi o molecular trabalho organizativo de setores da Igreja ligados à Teologia da Libertação, que deu as bases religiosas para a legitimação de novas formas de ação coletiva, garantindo a afirmação e legitimação de um novo repertório de ação, baseado nas ocupações de terra.<sup>9</sup> Finalmente, há o contexto de abertura política pelo qual o país passava e que trazia para os trabalhadores do campo a possibilidade de obter novos apoios, por meio de outros grupos mobilizados, quebrar o isolamento, ampliar alianças políticas e, conseqüentemente, consolidar outras formas de ação.

As novas formas de luta por terra encontravam no aparato legal existente e na releitura da Bíblia as bases de legitimação. Assim, se havia sensíveis mudanças na maneira de encaminhar a luta, que assumia o formato de ações espetaculares no espaço público, visando chamar a atenção da sociedade e das autoridades para

---

<sup>8</sup> Ao longo dos anos 1970, a abertura de projetos de colonização públicos e privados em áreas de fronteira representaram uma alternativa pontual para a crise em que mergulharam os “pequenos produtores” sulinos. Entre outros, ver Tavares dos Santos (1993) e Ianni (1979).

<sup>9</sup> Aproxima-nos aqui da noção de repertório utilizada por Tilly (1995), considerando, no entanto, a necessidade de aprofundar o sentido que esse autor dá ao termo, nas suas narrativas macro históricas.

questões emergentes, havia também uma certa continuidade em relação ao padrão sindical de condução dos conflitos, em especial no que se refere à valorização do recurso à lei. As demandas ao Estado se faziam apoiadas na ideia, ancorada no Estatuto da Terra, da ilegalidade da manutenção de terras improdutivas e, com base na teologia que emergia, na ilegitimidade da “terra de negócio” em oposição à “terra de trabalho”, tema tratado inclusive por documentos episcopais.<sup>10</sup>

A reiteração da demanda por terra ocorria, no entanto, no mesmo momento em que se consolidava uma mudança substantiva na natureza das condições de produção e da propriedade, como bem mostrou Delgado (1985 e 2012). Com efeito, o processo de modernização em curso progressivamente transformava o latifúndio em empresa, provocando avassaladoras mudanças no mercado de terras, nas condições de trabalho e na organização dos trabalhadores do campo.

## Redemocratização e reforma agrária

No processo de redemocratização do país, no início dos anos 1980, era forte a pressão tanto por parte do sindicalismo rural, quanto do emergente Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), para que o tema da reforma agrária compusesse o conjunto de bandeiras da Aliança Democrática. No entanto, estava em debate a possibilidade de o Estatuto da Terra, instrumento legal produzido no regime militar, poder ser base para a democratização da posse da terra. Em um novo contexto político, tanto as *oposições sindicais* como o MST defendiam que era necessária uma nova lei, capaz de dar suporte a uma ampla distribuição fundiária, uma vez que, na sua compreensão, o Estatuto acabara se tornando um impulsionador da modernização e da expropriação. O IV Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais, promovido pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura em maio de 1985, portanto, ainda nos primeiros tempos da Nova República, foi, desse ponto de vista, bastante emblemático: nele não só se enfrentaram as posições distintas com relação ao potencial do Estatuto da Terra como instrumento da mudança desejada, como também foi anunciada, pelo presidente do Incra, a proposta do 1º Plano Nacional de Reforma Agrária, levando ao extremo as potencialidades redistributivas contidas no Estatuto da Terra.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Teve grande repercussão nesse momento o documento da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil intitulado *Igreja e problemas da terra* (CNBB, 1980).

<sup>11</sup> No IV Congresso, sindicalistas de oposição e ligados ao MST, chegaram portando uma faixa preta no braço, onde se lia “Não ao Estatuto da Terra”. Nos debates em plenária, um dos pontos de

Nos meses seguintes, evidenciou-se, em especial por parte dos proprietários de terra, uma forte reação à proposta, que acabou sendo desfigurada. Em resultado, as desapropriações caminharam de forma lenta. Ao longo do governo Sarney foram assentadas pouco mais de oitenta mil famílias, muito aquém das metas inicialmente elencadas: o assentamento de um milhão e quatrocentas mil famílias no quadriênio 1985/1989, em que pese tanto a crescente capacidade de organização dos “sem terra”, que passaram a acelerar o ritmo das ocupações, exigindo a desapropriação de fazendas, como o acirramento da luta por terra em áreas de grande presença de posseiros, onde estava havendo a expansão acelerada de grandes empresas agropecuárias, em especial na Amazônia.<sup>12</sup>

Lado a lado com a continuidade de antigos métodos de tratamento de conflitos, baseados na violência física, amplamente denunciados pela Igreja, pelo MST e pelo sindicalismo rural, os representantes dos interesses ligados à propriedade fundiária passaram a reforçar a tese da intocabilidade da propriedade a partir dos novos termos que começavam a reconfigurar o debate sobre a democratização do acesso à terra, dando destaque à crescente produtividade da agricultura e procurando mostrar que o latifúndio, nesses novos tempos, era exceção e não a regra. A Assembleia Constituinte (1987/1988) foi um dos palcos desses embates que culminaram na aprovação de um texto constitucional ambíguo. Na Constituição de 1988, o artigo 185 afirma que propriedade produtiva não pode ser desapropriada e o 186, que a função social é atendida quando a propriedade rural cumpre, simultaneamente, os seguintes requisitos: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. Ou seja, foi introduzida uma tensão que, por um lado, tornou central o papel do Judiciário nas disputas por terra e, por outro, reforçou a concepção, que há muito vinha se firmando, de que o meio rural era antes de mais nada um espaço de produção e não de desenvolvimento de modos de vida.<sup>13</sup>

---

discussão foi o risco que seria abrir mão da lei existente e deixar um vazio legal até a aprovação de uma nova. No que diz respeito à proposta do I PNRA, ela propunha a desapropriação pelo valor declarado para fins de imposto territorial rural, utilização do instrumento de área prioritária, etc. para maiores detalhes, ver Gomes da Silva (1986) e Graziano da Silva (1985). Vale ressaltar que o presidente do Incra, José Gomes da Silva, tinha participado da elaboração do Estatuto da Terra e, dado a marginalização da reforma agrária, já em 1967, criou a Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), instituição que se destacou nos anos 1970 e 1980 como defensora da causa reformista.

<sup>12</sup> Para maiores detalhes desse processo, ver Medeiros (2002) e Bruno (2002).

<sup>13</sup> Ambos artigos foram regulamentados pela Lei nº 8629 de 24/2/1993, conhecida como Lei Agrária. Sobre os embates na Constituinte, ver, entre outros, Pilatti (2008) e Bruno (2002).

Do ponto de vista dos assentamentos que se criavam, ainda sob a égide do I Plano Nacional de Reforma Agrária, pode-se perceber pelo menos três processos paralelos. Um primeiro remete às áreas desapropriadas que foram palco de conflitos entre trabalhadores que nela viviam como *moradores, agregados, posseiros, foreiros*, embora de forma precária e sob permanente ameaça. Neste caso, as terras foram parceladas e houve uma mudança em direção a uma relativa autonomia dos grupos domésticos, transformados em *assentados*. Em outras situações, em especial na Amazônia, foi buscada, muitas vezes sem sucesso, a regularização da terra de posseiros, muitos dos quais viviam em áreas ambicionadas por grandes empreendimentos agropecuários ou vizinhas às áreas de projetos de colonização oficiais ou particulares da época do regime militar. Essa iniciativa garantia a posse e consolidava ocupações já existentes. Um terceiro formato foi a dos assentamentos derivados das ocupações de terra, via de regra dirigidas pelo MST, que procurou fazer das novas unidades espaços de experimentação que mostrassem a viabilidade e a pertinência da reforma agrária. Nessas unidades foi estimulada a coletivização da produção e reproduzido o modelo das grandes unidades modernizadas, mas sob controle dos trabalhadores. Já foram muito exploradas pela literatura as tensões entre essa proposta e as características camponesas do público do MST, que o levava a buscar o lote individual, patrimônio a ser repassado para os filhos. Em pouco tempo essas diretrizes passaram por mudanças e caminharam em direção à produção individual, mas com cooperação na industrialização da produção, comercialização, compra e utilização de máquinas e insumos.<sup>14</sup>

As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas pelo crescimento exponencial das ocupações e acampamentos, recolocando no espaço público a questão da terra, com base quer em argumentos econômicos (a importância de produção de alimentos), quer em justificativas morais (necessidade de eliminar a enorme injustiça social que marcava o campo brasileiro). À medida em que essas iniciativas eram bem sucedidas, mais famílias se mobilizavam, provocando o que Loera (2006) chamou de “espiral das ocupações de terra”.

Para explicar o fato de acampamentos e ocupações terem se tornado a forma por excelência de demandar terra (Sigaud, 2005) além da pressão por meio dessas formas de ação coletiva que indicavam um alto grau de investimento político em organização, deve-se considerar outros elementos, de caráter institucional, em especial a existência de bases legais para a demanda por reforma agrária, criadas pela Constituição de 1988 e legislação que regulamentou alguns de seus itens. A nova Carta Magna, aprovada no contexto de

---

<sup>14</sup> Sobre essas tensões, ver, entre outros, Cazella (1992), Breneissen (2002), Medeiros *et al.* (1994).

redemocratização e acirrado debate em torno da questão fundiária, incorporou a reforma agrária como um tema do capítulo “Ordem Econômica e Social” e, no seu artigo 5, inciso XXIII, determina que a propriedade deve atender sua função social, entendida como cumprimento simultâneo das seguintes exigências: aproveitamento racional; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; e observância das disposições que regulam as relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores. No entanto, garantiu também que terras produtivas não seriam desapropriadas, o que acabaria por gerar infindáveis pendências jurídicas e disputas em torno do que é terra produtiva. Durante cinco anos, a falta de regulamentação constitucional bloqueou as desapropriações. Foi um movimento de recuo também das pressões por terra. Com a regulamentação da Constituição pela Lei Agrária (Lei nº 8629, de 25/2/1993), criaram-se as bases legais que viabilizariam desapropriações e assentamentos. Não por acaso, a partir desse momento, que coincide com o governo Itamar Franco (1992/1994), as mobilizações começaram a ganhar mais fôlego, atingindo seu auge nos anos seguintes e provocando uma retomada da política de assentamento. Como resultado, nos dois governos Fernando Henrique (1995/2002) e no primeiro governo Lula (2003/2006) foram assentadas pouco mais de oitocentas mil famílias.

## A experiência dos assentamentos

No entanto, esses números estão longe de indicar um processo efetivo de reforma agrária se entendermos por tal transformações significativas na estrutura fundiária. Quando muito, houve mudança em determinados locais, como exemplificam alguns municípios do Pontal do Paranapanema ou a zona canavieira nordestina (Bergamasco *et al.*, 1998; Leite *et al.*, 2004). O índice de Gini da distribuição da propriedade da terra no plano nacional manteve-se relativamente estável, num patamar bastante alto (em torno de 0,85, com pequenas variações).

Para além da pouca eficácia distributiva, quando se pensa em médias nacionais, as condições em que os assentamentos foram feitos levaram a uma dispersão espacial, em função das terras disponíveis, passíveis de desapropriação. Mesmo nas áreas de maior concentração, há pouca continuidade espacial, não permitindo a potencialização da infraestrutura necessária ao seu desenvolvimento. Um outro elemento a ser agregado é que, muitas vezes, as áreas desapropriadas eram constituídas por terras degradadas por anos de atividade pecuária ou monoculturas, exigindo pesados investimentos para sua recupe-

ração. Também é comum encontrar-se assentamentos com pouca ou mesmo sem nenhuma infraestrutura viária, dificultando ou mesmo inviabilizando acesso a mercados para os produtos gerados e a locomoção dos assentados. As pesquisas indicam ainda uma grande precariedade em termos de serviços de saúde e educação (Bruno e Medeiros, 2001; Medeiros e Leite, 2002; Leite *et al.*, 2004; Spavoreck, 2002).

Se é possível falar de permanência da precariedade material de grande parte dos assentamentos (em que pesem diversos projetos governamentais visando melhorar sua qualidade), não se pode desprezar mudanças que eles provocaram quer nas localidades onde se instalaram, quer na vida das famílias que tiveram acesso à terra. Num contexto de expropriação da terra, de trabalho assalariado precário, a possibilidade de buscar um lote de terra coloca-se como uma alternativa, não só de moradia e obtenção de renda, mas também de manutenção ou mesmo recomposição dos laços familiares e de sociabilidade. Apesar de não ser possível falar em processo efetivo de reforma agrária, é indubitável que as lutas por terra produziram um fenômeno social novo e um novo ator, o *assentado*, objeto de diferentes investimentos e disputas políticas, pelo Estado e pelas organizações que se propunham a representá-los (em especial MST e sindicalismo rural). Sobre o tema, foram feitos vários estudos, que não temos como resenhar no espaço deste artigo.<sup>15</sup> Gostaríamos apenas de ressaltar que pesquisas de abrangência nacional (Medeiros e Leite, 1999; Sparoveck, 2003; Leite *et al.*, 2004) chamaram a atenção para a dinamização trazida pelos assentamentos às regiões em que se inseriram, tanto no que se refere a aspectos econômicos (introdução de novos produtos, mudança no perfil produtivo de regiões, alargamento da oferta de artigos nos mercados locais, ampliação do mercado consumidor regional, etc.), políticos (formação de lideranças, incentivo a participação política) e sociais (reagregação de famílias, recomposição de laços sociais erodidos).

Os efeitos do acesso à terra sobre a situação das famílias vem sendo objeto, nas três últimas décadas, de acirradas disputas políticas, que se alimentam de dados de pesquisa, quer para demonstrar os aspectos positivos da política de assentamentos, quer para apontar sua desestruturação e abandono de lotes e, portanto, ineficácia em termos de melhora das condições de vida da população rural. Eles se tornaram o centro das disputas em torno dos significados e possibilidades da reforma agrária e, ao mesmo tempo, ponto de partida para novas experiências e demandas (saúde, educação, formas de produção sustentáveis, produção de alimentos saudáveis, valorização de práticas e costumes locais) que vem abrindo portas para uma valorização das populações rurais. A

---

<sup>15</sup> Para um balanço preliminar desses estudos, ver Medeiros (2009).

retomada recente do termo *camponês*, como identidade política, é expressão desse processo, bem como o são as recentes discussões em torno do significado do rural contemporâneo.

## A redução do ritmo de criação de assentamentos

Nos últimos anos, no entanto, esse processo parece ter reduzido o seu fôlego, embora ainda haja, segundo dados do MST, reconhecidos pelo então Ministro do Desenvolvimento Agrário, cerca de 100 mil famílias acampadas, muitas delas há vários anos.<sup>16</sup> Desde a segunda metade dos anos 1990 havia sinais de perda de ritmo dos acampamentos. Um primeiro fator explicativo é a dificuldade em obter terras para desapropriar,<sup>17</sup> sendo crescentemente utilizados mecanismos ou de compra de terras (atualizando instrumentos legais para isso), o que envolve, num contexto de alta de preços, vultosas somas de recursos, ou terras públicas para assentamento de trabalhadores. Paralelamente, mostrou-se ser necessário afinar instrumentos de regularização fundiária uma vez que a legalização de títulos ainda é uma questão não resolvida no Brasil, país em que a grilagem aparece historicamente como uma importante forma de obtenção de terras.<sup>18</sup> As tentativas nessa direção foram morosas e com poucos resultados. Concomitantemente, uma melhora geral na economia do país implicou em geração de outras alternativas de trabalho. Mesmo para populações com pouca escolaridade, como via de regra é o caso do público que demanda terra, a possibilidade de empregos na construção civil, por exemplo, abriu alternativas. Mais recentemente, o Programa Bolsa Família também apresentou-se como uma outra possibilidade de sobrevivência, embora os valores pagos sejam baixos e insuficientes para afastar o desejo de obter trabalho ou acesso à terra. Finalmente há que se considerar como fato de arrefecimento a crescente percepção da precariedade das áreas rurais, desprovidas de acesso aos serviços mais básicos. Nenhum desses fatores é explicativo por si só e conjugam-se em cada local de forma diferente.

---

<sup>16</sup> Dados obtidos em reportagem do *Jornal do Brasil*, edição de 13/2/2014.

<sup>17</sup> Para essa dificuldade contribuiu a não atualização dos índices de produtividade. Quando a regulamentação da Constituição foi feita, foram utilizados dados do IBGE de 1975 e, apesar das pressões, em especial no governo Lula, o Ministério da Agricultura sistematicamente barrou as propostas de atualização vindas do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

<sup>18</sup> A grilagem corresponde a uma prática de falsificação de títulos de terra e seu posterior registro em cartório, permitindo a venda legal. Esse processo de apropriação de terras relaciona-se intimamente com a expulsão de posseiros e povos indígenas das suas terras. Sobre a origem da grilagem e o perfil da titulação das terras no Brasil, ver Silva (1996).



No entanto, parece-nos que outro fator tem sido importante para a perda de ritmo dos acampamentos e ocupações: a dinâmica das organizações de representação dos trabalhadores do campo. Desde os anos 1990, houve um progressivo redirecionamento das prioridades de ação das organizações que, até o início dos anos 2000, foram as principais porta-vozes da luta por terra: o MST e o sindicalismo rural vinculado à Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag). No caso do MST, a organização passou a concentrar suas energias nas ações para alvos como as grandes empresas transnacionais e o agronegócio. Embora o tema da terra estivesse no cerne desse deslocamento, parece que começou a faltar fôlego, num contexto adverso para a obtenção de terras, para a difícil tarefa de mobilização cotidiana de trabalhadores para organizar acampamentos e manter um trabalho continuado nos assentamentos. Ao mesmo tempo, um conjunto de políticas desenvolvidas para os assentados (crédito, compra da produção, políticas de facilitação de acesso à educação, entre outras) absorveram uma considerável energia para captação de recursos, gestão, etc.

No que se refere ao sindicalismo, desde meados dos anos 1990, passou a direcionar seus esforços para atender as demandas por políticas de uma parcela de sua base: os chamados *agricultores familiares*. Esse segmento que, como destacamos, já vinha se mobilizando em especial no sul do país em lutas por melhores preços para seus produtos, conflitos com as empresas integradoras, etc., firmou-se nos anos 1990, ganhou protagonismo político, em especial a partir de suas ações no interior do DNTR/CUT e nos Gritos da Terra, garantindo seu reconhecimento político em especial com a aprovação do Programa Nacional de Apoio aos Agricultores Familiares (Pronaf).<sup>19</sup> Deve-se chamar a atenção para o fato de que a pressão social que levou à criação dessa política está, na argumentação sindical, intimamente ligada à questão da reforma agrária: trata-se de evitar a intensificação do processo de expropriação de produtores, por meio de políticas que permitam sua permanência na terra, com condições de produção.

## Novos sentidos para a reforma agrária

A dinâmica recente das lutas sociais no campo brasileiro aponta para o fato de que a reforma agrária, na forma como sua compreensão de consolidou

---

<sup>19</sup> A fonte inspiradora do Pronaf foi o Procerca, Programa especial de Crédito para Reforma Agrária, criado em 1986 e voltado para os assentados.

até década de 1980 (desapropriar terras que não cumprissem sua função social para criação de assentamentos), estava, no entanto, longe de esgotar as múltiplas dimensões da questão fundiária. Ao longo das últimas décadas, novos elementos foram acrescentados ao debate, resultado da crescente visibilidade pública de lutas de resistência marcadas quer pela emergência de novas identidades, quer pela politização de identidades sociais locais. Se ao longo de nossa história a luta por terra teve como um de seus personagens centrais o *posseiro*, cuja legitimidade se calcava na noção jurídica de posse, nas últimas décadas encontramos também *quilombolas*, *faxinalenses*, *comunidades de fundo e fecho de pasto*, *ribeirinhos* entre outras, reclamando seu direito à terra com base no uso imemorial, num sentimento de pertencimento, que envolve valores culturais, tradições grupais arraigadas que agora se declaram frente às ameaças a que estão submetidos.<sup>20</sup> Mais do que luta por terra, trata-se da disputa pela legitimidade do direito a um território. Ou seja, não se trata de terra para alojar famílias expropriadas tornando-as produtivas, mas sim defesa de uma terra particular, onde moram tradições.<sup>21</sup> Como aponta Wagner (2010, p. 184), essas categorias se afirmam “através de uma existência coletiva, politizando não apenas as nomeações da vida cotidiana, mas também um certo modo de viver e suas práticas rotineiras no uso dos recursos naturais”. Trata-se, segundo ele, de um processo de politização da própria natureza. Ainda de acordo com Wagner, é por meio das reivindicações por reconhecimento legal das territorialidades específicas que está sendo “colocada em xeque a reestruturação formal do mercado de terras preconizada pelas agências multilaterais” (Wagner, 2010, p. 207) e, acrescentaria eu, favorável à expansão do capital das grandes corporações no campo.

Ao mesmo tempo, em especial considerando o MST e o Movimento dos Pequenos Agricultores, ambos ligados à Via Campesina,<sup>22</sup> houve um deslocamento de foco: contestando o modelo produtivista, apontando os riscos dos insumos químicos e das biotecnologias para a saúde e defendendo a soberania alimentar, passaram a progressivamente valorizar a agroecologia, resgatando experiências tradicionais e camponesas, defendendo um novo modo de pro-

---

<sup>20</sup> Giddens (1996) chama a atenção para o significado das tradições e a necessidade delas serem declaradas em situações de risco.

<sup>21</sup> Muitos grupos que hoje se mobilizam em torno de suas terras tradicionalmente ocupadas, nos anos 1970 e 1980 defenderam suas terras como “posseiros”. A Constituição de 1988, abrindo possibilidades de reconhecimento das terras de quilombolas, abriu possibilidade de reconhecimento de outras populações tradicionais. Para maiores detalhes, ver Wagner (2010).

<sup>22</sup> A Via Campesina é um movimento internacional que tem investido na luta contra o monopólio das sementes pelas grandes empresas, na defesa da soberania alimentar e na afirmação da importância do campesinato como ator econômico e político. Para maiores informações ver [www.viacampesina.org](http://www.viacampesina.org).

duzir, independente das grandes empresas produtoras de insumos e sementes, e buscando valorizar as articulações mercantis locais e regionais.

Esses deslocamentos produziram também a possibilidade de novas articulações políticas. Chama a atenção a realização, em agosto de 2012, do Encontro Nacional Unificado dos Trabalhadores (as) e Povos do Campo, das Águas e das Florestas, que trouxe alguns indicativos interessantes das questões em jogo na atualidade. O que se nota é uma progressiva incorporação da linguagem de valorização das dimensões ambientais, chamando a atenção para o princípio da função social e ambiental, aplicável a toda terra explorada ou mantida ociosa e a ênfase na construção de uma estratégia “camponesa” (termo recuperado quer a partir de valorização da tradição, quer de uma perspectiva classista), baseada na produção de alimentos saudáveis, na autonomia de meios de produção (a partir da agroecologia), e energética (com melhor utilização da energia solar, da biomassa, eólica e do biogás). Sob essa ótica, é dada extrema importância à educação, por meio da disseminação dos programas de “educação do campo”, que envolvem a valorização dos modos de vida tradicionais, de forma a, nos termos da declaração final do Encontro, “resgatar saberes milenares de populações que convivem e cuidam dos seus biomas à imagem e semelhança de uma mãe natureza”. Ao mesmo tempo, há uma demanda por maior integração aos mercados institucionais componentes de uma política nacional de produção e consumo de alimentos saudáveis e demandas para que um centro de pesquisa como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), por exemplo, se dedique à produção de conhecimento que reforce essa perspectiva.

As trajetórias e particularidades de cada movimento implicam em desafios para a unidade entre grupos bastante distintos, mas importa aqui assinalar que o próprio evento indica um esforço de diálogo que aponta para uma redefinição do sentido da luta por terra, deslocando-a do eixo centrado fundamentalmente na capacidade de produção. O novo aí é a evocação, como base de legitimidade, de novos argumentos, ligados a costumes, sociabilidades, grupos particulares e especificidades. Por outro lado, não menos importante é o fato de não se aceitar a redução da diversidade de grupos sociais a um sujeito genérico. Politicamente, são acentuadas as singularidades: *quilombola*, *geraizeiro*, *faxinalense*, *ilhéu*, *quebradora de coco*, etc. Em alguns locais, como no estado do Paraná, por exemplo, esses grupos se articulam em redes para discutir suas demandas e relacionar-se com os poderes públicos. Volta-se aqui ao tema do reconhecimento, não só pelo Estado, mas pelos pares, num processo difícil de diálogo entre grupos portadores de formas distintas de perceber o sentido da vida social, da produção e da integração a mercados.

## O lugar da terra no Brasil contemporâneo

O processo de crescimento das reivindicações por terra, nas suas diferentes formas (posseiros, sem terra, povos indígenas, povos tradicionais) e de valorização da agricultura familiar caminha lado a lado com outro movimento importante, vinculado ao novo lugar que a terra e a agricultura modernizada e voltada para exportação assumiram no Brasil. A dinâmica da expansão da agropecuária brasileira, cerne do agronegócio, se faz num movimento complexo que tem, de um lado, terras em produção com altos índices de produtividade, e, de outro, áreas que estão sendo adquiridas, quer de produtores em crise que vendem sua propriedade para comprar terras mais baratas em lugares onde elas estejam disponíveis, quer sejam áreas de pecuária, já desflorestadas, “limpas” e prontas para a reconversão produtiva, quer sejam terras de agricultores de base familiar endividados. Trata-se de um movimento constante, que tem como um elemento central de sua dinâmica a busca de novas áreas para serem incorporadas, mas que não necessariamente são colocadas de imediato em produção. Daí deriva a pressão sobre áreas de florestas, a luta por um afrouxamento nas regras de desmatamento, expressa no debate em torno do Código Florestal que marcou o ano de 2013, a crítica à delimitação de reservas indígenas e a oposição à atualização dos índices de produtividade, um dos grandes embates no governo Lula.<sup>23</sup>

Atentando para essa dinâmica e não para esta ou aquela propriedade, observando os movimentos do mercado de terras em todo o país (que vêm atraindo investimentos de capitais nacionais e estrangeiros), talvez se possa entender melhor o novo lugar ocupado pela questão fundiária e a necessidade crescente de colocar mais e mais extensões de terra sob controle do mercado.<sup>24</sup> No contraponto a esse movimento, a delimitação de áreas de povos indígenas, de unidades de conservação, ou mesmo de assentamentos significa subtrair terras do mercado e excluí-las do circuito de reprodução do agronegócio. O processo de legitimação desse padrão produtivo não é recente. Data, como já apontamos, dos anos 1980, mas passou despercebido até há pouco tempo. Ele

---

<sup>23</sup> Tendo em vista que, conforme apontado anteriormente, de acordo com a Constituição brasileira, terras produtivas não podem ser desapropriadas, a Lei Agrária de 1993, estabelece a necessidade de fixação de índices de produtividade (calculados por regiões, segundo as características locais) e sua revisão periódica. Quando o governo Lula se iniciou, os índices disponíveis eram os calculados com base no Censo Agropecuario de 1975, ou seja, pouco incorporavam o excepcional avanço da produtividade resultado da intensa modernização da agricultura que se iniciou nos anos 1970. Atualizá-los era condição para, naquele momento em que se elaborava o II Plano Nacional de Reforma Agrária, obter terras para assentamento de novas famílias.

<sup>24</sup> Ver, a respeito, Sauer e Leite (2012).

envolve uma batalha na mídia em torno da eficácia produtiva desse modelo modernizado tecnologicamente e também de agregação de todo um setor produtivo em torno de uma nova identidade, vinculada à ideia de progresso e modernidade. Essa mudança se afirmou a década de 1990. Um de seus marcos é a publicação do livro *Complexo agroindustrial – o agribusiness brasileiro*, de Ney Bittencourt de Araújo, Ivan Wedekin e Luiz Antonio Pinazza. Logo depois foi criada a Abag, Associação Brasileira de Agrobusiness, entidade que tinha em sua direção as principais empresas de fornecimento de insumos agrícolas e processamento da produção. Na ocasião foi lançado o livro *Segurança alimentar: uma abordagem de agribusiness*, de autoria da nova entidade, em cuja apresentação são colocadas as premissas básicas do que se tornará um dos eixos importantes do debate nas duas décadas seguintes: o peso do agribusiness/agronegócio na geração do PIB e na segurança alimentar do país. Num momento em que o tema da fome e da pobreza emergia com força, colocava-se em questão quem detinha a capacidade de produzir alimentos que pudessem chegar ao consumidor com preços baixos e em quantidade suficiente. Em detalhada pesquisa realizada na revista *Agroanalysis*, editada pela Fundação Getúlio Vargas, Lerrer (2013) mostra que a adoção de novos termos se relaciona não somente com a necessidade de precisão conceitual, mas também com uma estratégia de reversão de imagem, desgastada em especial a partir do reavivamento dos debates sobre reforma agrária nos anos 1980 e da associação dos grandes proprietários de terra com violência.

Ao longo dos anos que se seguiram, verificaram-se iniciativas em direções diferentes, tais como campanhas de opinião pública, nos meios de comunicação, do qual o exemplo mais recente é a campanha “eu sou agro”, tratada por Bruno (2012) e que foi precedida de outra em que se apontava que todos os objetos que cercam nosso cotidiano vêm do campo, portanto, segundo a campanha publicitária, da ação do agronegócio; realização de eventos de grande porte, como os *agrishows* que, além de fazer venda de maquinários, também celebram a pujança do agronegócio; preocupação de mensurar a sua participação no PIB brasileiro, ora incorporando o conjunto das atividades, ora somente as atividades agropecuárias ou florestais, tema que se constitui em um importante campo de disputas, envolvendo a CNA e as entidades de representação da chamada “agricultura familiar” (Contag e Fetraf), a partir da produção e da leitura de dados estatísticos elaboradas no espaço acadêmico que conferem legitimidade aos argumentos utilizados por uns ou outros.

Por meio desses diversos mecanismos, o termo foi se popularizando como sinônimo de agricultura produtiva e moderna, uma agricultura que leva desenvolvimento econômico para as terras por onde se estende. Ao

mesmo tempo, o setor foi garantindo seus espaços políticos, reforçando o já tradicional controle sobre o Ministério da Agricultura e garantindo significativa representação no Congresso Nacional e o poder da chamada *Bancada Ruralista*. Concomitantemente, produz-se também um silenciamento sobre as potencialidades da reforma agrária como caminho estruturante de um padrão distinto de organização econômica, social e política do campo brasileiro. Nesse embate, ela perde espaço para políticas de combate à pobreza, que podem se utilizar de múltiplos instrumentos de distribuição de renda e manter intocado um dos pilares da desigualdade brasileira.

## Considerações finais

Ao longo dos últimos anos, o debate em torno da questão fundiária deixou de abarcar somente as condições de produção e trouxe à cena a luta pela legitimação de modos de produzir, esgrimindo argumentos ligados à sustentabilidade ambiental, que envolve preservação de território e biodiversidade, uso de biotecnologias, efeitos do novo padrão produtivo sobre a saúde humana e animal.

Nesse quadro, pensar a questão da terra no Brasil hoje implica em perceber as novas formas assumidas pela propriedade da terra, as complexas relações entre agronegócio, agricultura familiar e as diferentes formas de demanda por terra, pois é nesse campo que ocorre a batalha pelo reconhecimento, legitimação e reprodução de determinadas formas de produzir e do direito à terra.

Longe de estar superada, a questão agrária hoje ganha novas nuances, relacionadas à nova configuração assumida pelas lutas e pelo próprio significado da terra na sociedade brasileira: mais do que nunca o tema da crescente mercantilização da terra está no centro do debate e põe em pauta temas desafiadores como o reconhecimento da diversidade social e o seu direito de existir.

## Referências

BRENEISSEN, E. *Relações de poder, dominação e resistência: o MST e os assentamentos rurais*. Cascavel: Edunioeste, 2002.

BRUNO, R. *O ovo da serpente*. Campinas: Unicamp, 2002.

\_\_\_\_\_. Movimento Sou Agro: marketing, habitus e estratégias de poder do agronegócio. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 36., 2012, Águas de Lindoia. *Anais...* São Paulo: Anpocs, 2012.

- CAMARGO, A. A. de. A questão agrária: crise de poder e reformas de base (1930-1964). In: FAUSTO, B. (Org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. O Brasil Republicano. v. 3, t. III. São Paulo: Difel, 1981.
- CAZELLA, A. A. (1992). *Assentamentos rurais e cooperação agrícola: políticas conflitantes. O caso do assentamento 30 de Outubro-SC*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ. Dissertação de mestrado.
- CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL (1980). A Igreja e os problemas da terra. São Paulo: Paulinas.
- DELGADO, G. (1985). *Capital financeiro e agricultura*. Campinas: Ícone/Unicamp.
- DELGADO, G. (2012). *Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- GIDDENS, A. (1996). As revoluções sociais de nosso tempo. In Giddens, Anthony. Para além da esquerda e da direita. São Paulo: Editora Unesp.
- GOMES DA SILVA, J. (1986). *Caindo por terra*. São Paulo: Busca Vida.
- GOMES DA SILVA, J. (1989). *Buraco Negro. A Reforma Agrária na Constituinte*. São Paulo: Editora Paz e Terra.
- GRAZIANO DA SILVA (1985). O PNAREX, aquele que parece o PNRA mas não é. In *Revista da ABRA*, ano 15, nº 3, abril/dezembro.
- IANNI, O. (1979). *Colonização e contra reforma agrária na Amazônia*. Petrópolis: Vozes.
- LEITE, S. et al. (2004). *Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro*. São Paulo: Editora da Unesp.
- LERRER, D. F. (2013). A trajetória de construção da consagração do termo ‘agronegócio’. In: *VIII Jornadas Interdisciplinares de Estudios Agrarios y Agroindustriales*, Buenos Aires.
- LOERA, N. (2006). *A espiral das ocupações de terra*. São Paulo: Polis.
- MARTINS, J. de S. (1981). *Os camponeses e a política no Brasil*. Petrópolis: Vozes.
- \_\_\_\_\_. (1984). *A militarização da questão agrária no Brasil*. Petrópolis: Vozes.
- \_\_\_\_\_. (1986). *Não há terra para plantar nesse verão. O cerco das terras indígenas e das terras de trabalho no renascimento político no campo*. Petrópolis: Vozes.
- MEDEIROS, L. S. de. *História dos movimentos sociais no campo*. Rio de Janeiro: FASE, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Lavradores, trabalhadores agrícolas, camponeses*. Os comunistas e a constituição de classes no campo. Campinas: IFCH/Unicamp, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil*. Seropédica: Editora da Universidade Rural e Unrisd, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Reforma agrária no Brasil. História e atualidade da luta pela terra*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.
- MEDEIROS, L. S. de. Os assentamentos rurais nos estudos recentes: alguns temas em debate. In: MEDEIROS, R. M. V.; FALCADE, I. (Org.). *Tradição Versus Tecnologia*. As novas territorialidades do espaço agrário brasileiro. Porto Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.

- MEDEIROS, L. S. de *et al.* *Assentamentos rurais numa perspectiva multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp, 1994.
- NOVAES, R. *De corpo e alma*. Catolicismo, classes sociais e conflitos no campo. Rio de Janeiro: Graphia, 1997.
- PALMEIRA, M. A diversidade da luta no campo: luta camponesa e diferenciação do campesinato. In: PAIVA, V. (Org.). *Igreja e Questão Agrária*. São Paulo: Loyola, 1985.
- PALMEIRA, M.; LEITE, S. Debates econômicos, processos sociais e lutas políticas. In: COSTA, L. F. de C.; SANTOS, R. (Org.). *Política e reforma agrária*. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.
- PILATTI, A. *A constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Editora da PUC/Rio/Lumen Juris, 2008.
- ROSA, M. *O Engenho dos Movimentos Sociais: reforma agrária e significação social na zona canavieira de Pernambuco*. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2011.
- SAUER, S.; LEITE, S. Expansão agrícola, preços e apropriação de terra por estrangeiros no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 50, 2012.
- SIGAUD, L. M. As condições de possibilidade das ocupações de terra. *Tempo Social*, São Paulo, v. 17, n. 1, 2005.
- SILVA, L. O. *Terras devolutas e latifúndio*. Efeitos da lei de 1850. Campinas: Editora da Unicamp, 1996.
- SPAROVECK, G. *A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira*. São Paulo: Páginas e Letras, 2003.
- TAVARES DOS SANTOS, J. V. *Matuchos: exclusão e luta. Do sul para a Amazônia*. Petrópolis: Vozes, 1993.
- TILLY, C. Contentious repertoires in Great Britain, 1758-1834. In: TRAUGOTT, M. (Ed.). *Repertoires e cycles of collective action*. Durham/London: Duke University Press, 1995.
- WAGNER, A. Terras tradicionalmente ocupadas: processos de territorialização, movimentos sociais e uso comum. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário, Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável. *Brasil Rural em Debate*. Brasília: Condraf/MDA, 2010.





# Crédito fundiário no Brasil: instrumento de ordenamento fundiário?<sup>1</sup>

**Carla Morsch Porto Gomes**  
**Ademir Antonio Cazella**  
**Fábio Luiz Búrigo**  
**Yannick Sencébé**

## Introdução

A estrutura fundiária do Brasil é uma das mais concentradas do mundo, tendo passado por poucas mudanças ao longo da história. Dados do Censo Agropecuário de 2006 indicam que nos últimos vinte anos a concentração fundiária dos estabelecimentos agropecuários acima de mil hectares manteve-se basicamente a mesma.<sup>2</sup> Esses dados revelam, ainda, o problema da distribuição de terras: do universo de 5.175.489 unidades produtivas

---

<sup>1</sup> Os autores agradecem os apoios recebidos dos projetos financiados pelo CNPq (Edital Universal de 2012) e pela Secretaria de Reordenamento Agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário (Projeto SRA/MDA), fundamentais para a elaboração deste capítulo.

<sup>2</sup> Esse estrado de área possui apenas 0,91% do total de unidades produtivas, mas reúne mais de 43% da área total. Já os estabelecimentos com menos de dez hectares representam mais de 47% do número total de estabelecimentos agropecuários e ocupam apenas 2,7% da área (IBGE, 2006).

registradas no último censo, 1.040.022 (20,1%) não são geridas por proprietários das terras, se enquadrando nas categorias de arrendatários, parceiros, ocupantes e produtor sem área.<sup>3</sup> Cerca de 1.840.000 (35,5%) agricultores detêm estabelecimentos com áreas inferiores a cinco hectares (IBGE, 2006; Cazella e Soto, 2011).

Esse quadro tem sido atenuado, ainda que de forma incipiente, pelas políticas de ordenamento fundiário existentes. Pode-se elencar três principais ações em curso, com distintos resultados e capacidades de intervenção. A mais antiga e conhecida é a reforma agrária, em que o Estado desapropria áreas consideradas improdutivas para implantar assentamentos, beneficiando diversas famílias de agricultores sem terra. Essa política é conduzida pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), tendo como primeiro marco legal o Estatuto da Terra, uma lei aprovada em 1964 ainda em vigor. As duas outras políticas de acesso foram instituídas mais recentemente, sendo conduzidas na atualidade pela Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e pela Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária da Amazônia Legal (Serfal). Uma está voltada para a regularização fundiária, atendendo de forma prioritária agricultores familiares que não detêm o título de propriedade de seus estabelecimentos agropecuários e conta com a intervenção tanto da SRA como da Serfal. A outra, denominada de crédito fundiário, é coordenada pela SRA e financia a aquisição de terras por agricultores familiares sem terra, ou que possuem áreas insuficientes para a reprodução social da família.

Desde o final do século XX diversos programas de crédito fundiário foram executados na América Latina e África com apoio técnico e financeiro do Banco Mundial (BM).<sup>4</sup> Embora seja ainda pouco conhecido, o caso brasileiro já é considerado a iniciativa mais abrangente, tanto em número de famílias beneficiadas como em volume de recursos aplicados (Sauer, 2010). A primeira experiência de crédito fundiário no Brasil foi o Programa Cédula da Terra (PCT), que teve início em 1996, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, na forma de projeto piloto. O PCT beneficiou agricultores de quatro estados do Nordeste (Ceará, Maranhão, Pernambuco e Bahia) mais a região

---

<sup>3</sup> O “Produtor sem área” representa uma nova categoria de agricultores criada pelo IBGE nesse último censo para contemplar produtores que obtiveram produção vegetal ou animal no ano do censo, mas que não tinham área específica para a sua produção na data da coleta das informações a campo (IBGE, 2006).

<sup>4</sup> Os principais países que adotaram essa política foram Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai e África do Sul.

norte de Minas Gerais.<sup>5</sup> Fruto dessa experiência, em 1998, foi implantado o Banco da Terra (BT), com a intenção de difundir o crédito fundiário para outras regiões do país (Buainain *et al.*, 1999). As reações políticas a essas iniciativas foram diversas, com destaque para o posicionamento inicial dos movimentos sociais envolvidos na luta pela terra, que as consideraram um estratagema do Banco Mundial para enfraquecer a reforma agrária via a desapropriação por interesse social (Cazella, 2011) e fortalecê-la por meio de mecanismos compra e venda de terra, que passou a ser também chamada de reforma agrária de mercado.

Mesmo com essas desconfianças, em 2003, ainda no início do governo Lula, teve-se a constituição do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF). O PNCF representa na prática uma fusão de normas previstas no PCT com aquelas do Banco da Terra. Esses diversos programas evoluíram de uma fase inicial de resistência política dos movimentos sociais do campo ao apoio dos principais segmentos do movimento sindical ligado à agricultura familiar, a exemplo da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e da Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Fetraf). Apesar do espaço institucional que conquistou desde a sua implantação, diversos problemas de gestão do PNCF persistem e demandam uma reflexão acerca da inserção socioeconômica nos mercados e, em especial, do endividamento das famílias beneficiadas. Nesse sentido, o propósito principal deste capítulo consiste em construir um panorama histórico dessa modalidade de intervenção fundiária no Brasil, destacando as limitações e desafios da política recente.<sup>6</sup>

O capítulo está dividido em três partes principais. Na primeira, as bases políticas e os principais atores e respectivas instituições que sustentaram a emergência dos programas de crédito fundiário no Brasil, bem como as contradições e conflitos históricos e contemporâneos, são apresentados. Em seguida, discute-se as especificidades e resultados das principais iniciativas empreendidas na trajetória de construção dessa política pública. Nas considerações finais analisa-se a capacidade dessa política contribuir para o reordenamento fundiário e qualificar as ações de desenvolvimento rural.

---

<sup>5</sup> A seleção desses estados deveu-se à alta concentração de pobreza rural no meio rural.

<sup>6</sup> A formulação deste capítulo tem como referência principal a dissertação de mestrado de Gomes (2013).

## A emergência do Programa de Crédito Fundiário no Brasil

Desde o início da década de 1990, o Banco Mundial preconizava a dinamização dos mercados fundiários para atingir dois objetivos fundamentais: distribuir terra para agricultores familiares e trabalhadores sem terras e combater a pobreza rural (Pereira, 2004). As ideias do BM estavam em consonância com o ajuste das políticas fundiárias ao paradigma neoliberal, em franca hegemonia na época. A esse respeito, Delahaye (2003, p. 450) demonstra como propostas defendidas pelas instituições multilaterais, em particular o Banco Mundial, sofreram forte influência das reflexões sobre as políticas fundiárias formuladas, notadamente, por economistas norte americanos a partir da realidade agrária dos EUA. Em síntese, a história fundiária nesse país foi marcada “pelo sonho e modelo da propriedade privada”. Logo a seguir, essa visão ganhou forte respaldo da uma nova ordem mundial baseada no neoliberalismo e coordenada pelas ações do “Consenso de Washington” que defendia a retirada da intervenção econômica do Estado:

O “Consenso” ditou as grandes linhas das políticas fundiárias implementadas no Sul nos anos 1980 e 1990. No quadro dos ajustes estruturais preconizados pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional, eles enfatizaram o mercado como regulador da questão fundiária, a retirada do Estado na implementação direta de programas de desenvolvimento rural e reforçaram os direitos de propriedade individual, acentuando os programas de modernização e registro cadastral da propriedade (Delahaye, 2003, p. 461, tradução nossa).

Nesse momento, houve um esforço por parte do Banco Mundial em desconstruir a viabilidade da reforma agrária e exaltar os violentos conflitos decorrentes da luta pela terra em distintas partes do planeta. Os argumentos principais a favor da nova política consistia em afirmar que o crédito fundiário seria capaz de substituir os conflitos gerados pela luta pela terra por uma atitude de cooperação por parte dos grandes proprietários de terras, eliminar a morosidade burocrática típica das desapropriações, estimular o mercado de terras e ser uma opção com custo reduzido comparada à reforma agrária tradicional. Ou seja, “uma reforma agrária pacífica, desburocratizada e mais coerente com os tempos de estabilização econômica [...]” (Sauer, 2010, p. 3).

No Brasil, o crédito fundiário emergiu durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), em um período de forte pressão pela reforma agrária com intensas ocupações de terras, protagonizadas, sobretudo, pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) (Pereira, 2004;

Medeiros, 2002).<sup>7</sup> As reações à nova proposta foram diversas e com nítidas divergências políticas entre os principais atores envolvidos na luta pela terra: MST, Contag e Comissão Pastoral da Terra (CPT). O MST, movimento social que construiu sua história sob a égide ideológica de que o caminho da reforma agrária é a desapropriação de terras improdutivas, se posicionou contrário a nova política. Em algumas regiões tentou, inclusive, se antecipar e ocupar áreas de terras em processo de negociação com recursos do PCT e do BT (Navarro, 1998; MST, 2006; Medeiros, 2002). Após a eleição de Lula, o movimento passou a adotar uma postura mais flexível com relação à política de crédito fundiário. Pereira e Sauer (2011) afirmam que o novo governo operou uma espécie de acomodação entre a reforma agrária e as políticas de crédito fundiário.

Já a Contag sempre manteve como bandeira a realização de uma reforma agrária de âmbito abrangente. Em 1996, a pauta do Grito da Terra incluiu a demanda por uma política de crédito fundiária destinada aos jovens e aos agricultores com áreas insuficientes para garantir o sustento da família. Essa reivindicação partiu principalmente das federações dos estados da região Sul. Desde então, essa central sindical começou a debater o seu apoio à política de crédito fundiário como instrumento complementar da reforma agrária, sendo um ator fundamental para a criação tanto do BT quanto do PNCF.

Atualmente, a Contag e também a Fetraf têm uma efetiva participação junto à SRA/MDA na execução do PNCF.<sup>8</sup> Ambas consideram que o Programa atende a uma parcela específica de agricultores familiares, principalmente os jovens e os proprietários com terras insuficientes (Medeiros, 2002). A Fetraf estruturou-se inicialmente no Sul do país a partir de sindicatos e federações de trabalhadores rurais que tinham uma postura crítica em relação às diretrizes políticas da Contag. Seu posicionamento inicial em relação ao crédito fundiário foi próximo ao adotado pelo MST, mas reviu essa postura e passou a apoiar e a participar da implementação da política, em especial após a eleição de Lula.

A CPT, por sua vez, desde a implantação do Banco da Terra, acusa o governo de passar a reforma agrária para as mãos das oligarquias e fomentar uma situação na qual as famílias de agricultores teriam que competir pelo acesso ao crédito fundiário. As críticas dos dirigentes e assessores da CPT, cuja atuação foi determinante na constituição do MST no início dos anos

---

<sup>7</sup> O Programa Cédula da Terra foi a iniciativa pioneira na esfera federal, mas o estado de Santa Catarina foi um dos primeiros a utilizar uma política de acesso à terra baseada no crédito com a criação, em 1983, do Programa Fundo de Terras de Santa Catarina.

<sup>8</sup> Essa participação ocorre também no processo de execução da política de crédito fundiário nos municípios, por meio dos sindicatos afiliados, ampliando a capilaridade da política.

1980, ganham projeção devido à posição central da entidade no interior da Secretaria Executiva do Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo (Medeiros, 2002).

Para o MST e a CPT, essa política é vista como vetor de esvaziamento e de despolitização das organizações que reivindicam a reforma agrária. Em contraposição a esse tipo de argumento sobressai a justificativa adotada pelas categorias sindicais e órgãos de terras dos governos estaduais de que a política de crédito fundiário não substitui a política anterior de reforma agrária, mas cumpre um papel complementar. As ações de financiamentos de terras se voltam para a constituição de projetos coletivos de menor escala e para projetos individuais, atendendo principalmente pequenos proprietários, arrendatários ou parceiros, e grupos de famílias ligadas por laços de parentesco.<sup>9</sup> Essas situações têm em comum o fato de não integrar organizações sociais que lutam pelo acesso à terra via reforma agrária (Condé, 2006).

Em suma, pode-se dizer que o crédito fundiário tem enfrentado ao longo da sua trajetória duas dificuldades fundamentais: “i) resistências de cunho ideológico; ii) falta de tradição e de bases técnicas das principais agências públicas de desenvolvimento rural nessa área de intervenção” (Cazella, 2012, p. 1). Não se trata de desconsiderar o importante papel de resistência dos movimentos sociais e os avanços conseguidos pela luta a favor da reforma agrária, mas enfatizar que o centro do conflito está enraizado em uma velha luta de movimentos sociais de países do Sul contra as imposições dos organismos internacionais. A resistência à política de crédito fundiário decorre da sua vinculação por parte dos movimentos sociais ao receituário de orientação neoliberal, sem considerar as potencialidades dessa política como ferramenta de governança fundiária, inclusive para evitar o aprofundamento da concentração fundiária.<sup>10</sup>

A segunda questão está relacionada, dentre outros aspectos, à falta de mecanismos públicos de acompanhamento do mercado de terras; baixa capacidade dos estados federados em prover com recursos humanos, técnicos e políticos seus órgãos de terras; endividamento excessivo e dificuldades de inserção das famílias beneficiárias em mercados competitivos, resultando em elevados índices de inadimplência dos financiamentos. Com o propósito de

---

<sup>9</sup> As áreas destinadas à política de crédito fundiário são distintas do ponto de vista legal daquelas implicadas pela reforma agrária via a desapropriação. Adota-se como parâmetro o tamanho de quinze módulos fiscais: a política de crédito fundiário incide em áreas com superfície abaixo dessa dimensão, enquanto a política de reforma agrária coordenada pelo Incra atua em áreas com dimensões superiores.

<sup>10</sup> Mais recentemente, a Via Campesina – rede internacional de movimentos sociais que reivindica uma tradição camponesa – adotou um posicionamento contrário às políticas de acesso à terra via crédito fundiário. No Brasil, o MST é a principal organização afiliada a essa rede.

recuperar a trajetória histórica e aprofundar os limites e possibilidades dos distintos programas de crédito fundiário no Brasil, o próximo tópico analisa cada um deles, comparando seus principais resultados em relação ao número de famílias beneficiadas com ações de reforma agrária.

## **Transformações e continuidades dos programas de crédito fundiário no Brasil: desafios e principais resultados**

O processo de transição entre os diferentes Programas de crédito fundiário (PCT, BT e PNCF) não representaram apenas mudanças pontuais do ponto de vista do alcance e da gestão da política, mas também a constituição de novos arranjos políticos, conformação de interesses, mitigação de conflitos e alianças entre os atores envolvidos na elaboração das políticas fundiárias. A proposta do PCT iniciou no estado do Ceará como um componente de ação fundiária dentro do Projeto São José, que constituiu um fundo para aquisição de terras.<sup>11</sup> Esse fundo foi transformado no projeto piloto chamado Programa Cédula da Terra (Lima, 2008). O PCT tinha o intuito de propiciar um aprendizado e gerar um sistema operacional, visando a extensão do crédito fundiário para o restante do país (Navarro, 1998). Os seus objetivos principais eram os seguintes: i) reduzir a pobreza rural, por meio do aumento da renda familiar; ii) elevar o rendimento agrícola; iii) testar o mecanismo da reforma agrária de mercado como alternativa ao modelo tradicional de reforma agrária (Buainain *et al.*, 1999).

Com a meta de atender quinze mil famílias no período de três anos, o PCT previa empréstimos para aquisição de terras com prazo de dez anos para pagamento, incluindo três anos de carência (Navarro, 1998; Lima, 2008). O limite de crédito para cada família era de US\$11.200,00 incluso os gastos com a compra da terra, registro em cartório, serviços topográficos, impostos e investimentos comunitários. Cada família receberia ainda US\$1.300,00 a fundo perdido, a título de ajuda para instalação (Lima, 2008). Para acessar os recursos, as famílias deveriam se organizar previamente em associações, cujos membros seriam responsáveis por selecionar a área e negociar diretamente com

---

<sup>11</sup> O projeto São José foi coordenado pelo governo estadual e financiado pelo Banco Mundial com o propósito de enfrentar a pobreza rural via associações comunitárias legalmente constituídas. Na sua concepção inicial, o projeto não previa uma linha de financiamento para aquisição de terras, mas adotou esse tipo de intervenção por influência de consultores do Banco Mundial e do governo federal como uma forma de preparar a elaboração de um projeto mais abrangente.



os proprietários a compra da terra. Esse aspecto é motivo de controvérsias entre os que defendem que o recurso ao associativismo diminui a possibilidade de equívocos decorrentes da avaliação individual, propiciando maior eficiência alocativa e produtiva (Lima, 2008) e os que demonstram que esse procedimento é facilmente manipulável segundo interesses de atores locais.

Duas críticas fundamentais foram formuladas em relação ao PCT. A primeira, com base nos trabalhos de Navarro (1998) e Silveira (2008), refere-se às influências externas exercidas nas etapas de criação das associações, seleção das famílias e processo de aquisição de terra. Navarro (1998) destaca ser recorrente a criação de associações por iniciativas de interessados diretos pela venda das terras ou de outros mediadores externos. Os casos de agentes religiosos representam exemplos da ação desses mediadores, já que a maioria dos beneficiários não sabia ao certo das condições operacionais e financeiras do projeto. Ou seja, os projetos eram inspirados em uma moral religiosa sem maiores preocupações com aspectos produtivos, capacidade de pagamento e dificuldades organizativas. Além desses casos tem-se situações de projetos cujos maiores interessados são atores locais que escolhem por conta própria os membros que farão parte da associação, sonegando informações sobre a maior parte dos procedimentos exigidos pelo Programa. A segunda crítica diz respeito às condições de pagamento, com taxas de juros acima da inflação, o que acarretou no endividamento da maioria das famílias beneficiadas (Pereira, 2004).

No que se refere aos resultados, o PCT atendeu 8.891 famílias entre 1997 e 2001 nos cinco estados contemplados, ao passo que a política de reforma agrária beneficiou 107.255 famílias no mesmo período e nos mesmos estados (MDA, 2013). Esse dados evidenciam, ao mesmo tempo, o caráter piloto e complementar à reforma agrária dessa iniciativa, pois beneficiou o correspondente a 8% das famílias contempladas pela reforma agrária nesses estados e a 2% em relação ao total de famílias assentadas no país no mesmo período de intervenção (392.262 famílias).

Desde o início da implantação do PCT, antes mesmo que a experiência pudesse ser avaliada, já estava se dando a negociação entre o governo federal e o Banco Mundial, visando a formulação de proposta semelhante para todas as regiões do Brasil. Nesse processo foi gestado o Banco da Terra, cujo marco legal de abrangência nacional foi aprovado de forma rápida e por unanimidade no Senado Federal. Essa agilidade do legislativo foi impulsionada, principalmente, pela escassez de recursos fundiários para desapropriações de terra nas regiões Sul e Sudeste e pela queda nos preços das terras registrada na época (Condé, 2006).

Os financiamentos do BT chegavam a até quarenta mil reais por família e o prazo para pagamento era de até vinte anos, com três de carência. Os juros variavam de 6 a 10% ao ano, conforme o valor financiado. No caso de pagamentos de parcelas sem atraso, os mutuários contavam com 30 a 50% de rebate (desconto) nos juros, de acordo com a região (Condé, 2006). A renda bruta anual dos beneficiários deveria ser inferior a quinze mil reais e o patrimônio composto de bens de qualquer natureza não podia exceder o valor de trinta mil reais (MDA, 2002). Embora o sistema operacional do Banco da Terra tenha sido instituído de forma muito semelhante ao PCT existiam duas diferenças fundamentais: i) o objetivo principal do BT passou a ser o fortalecimento da agricultura familiar e não o combate à pobreza rural. Dessa forma, o seu público alvo não era de forma preferencial o agricultores pobres, mas famílias com maior poder aquisitivo e patrimônio; ii) aprovação pelo Congresso Nacional da proposta do Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra, por meio da Lei Complementar nº 93, de 4 fevereiro de 1998, e regulamentada em 2002. Assim, atendia-se a proposta de criação de um fundo de terras de caráter permanente e com abrangência nacional (Condé, 2006; Medeiros, 2002; MDA, 2004).

Durante os seus seis anos de vigência (1998-2003), o BT atendeu um total de 34.655 mil famílias no Brasil. Os estados com maior adesão foram o Rio Grande do Sul (10.241 contratos) e Santa Catarina (4.688 contratos), sendo ambos responsáveis por aproximadamente 40% de todos os contratos contemplados. Ao se comparar os dados da política de reforma agrária promovida pelo Incra com o BT no mesmo período, pode-se observar que, com exceção dos dois estados acima, a reforma agrária foi mais expressiva em todos os demais, representando cerca 86% do acesso à terra no país, com 239.101 famílias assentadas (MDA, 2013).

Para Da Ros e Moreira (2007), o expressivo número de contratos efetutados no Rio Grande do Sul se deve à uma confluência de fatores.<sup>12</sup> Em primeiro lugar, tem-se uma forte demanda por terra principalmente nas regiões norte e nordeste do estado, onde predominam pequenas propriedades familiares geridas por descendentes de imigrantes europeus. Nessas regiões, o processo de sucessão proporcionou a fragmentação das propriedades. Como conse-

---

<sup>12</sup> Apesar da pesquisa de Ros e Moreira (2007) não contemplar o estado de Santa Catarina pode-se afirmar que os resultados significativos do crédito fundiário registrado nesse estado decorrem de fatores semelhantes aos encontrados no Rio Grande do Sul. Além disso, como mencionado anteriormente, o governo de Santa Catarina instituiu no início da década de 1980 o programa Fundo de Terras, que propiciou um acúmulo de experiência que auxiliou a gestão da política de crédito fundiário do governo federal nesse estado.

quência, muitos pequenos agricultores encontram dificuldades de se inserirem nos mercados e muitos jovens migram para as cidades, aprofundando o envelhecimento da população rural. Essa maior incidência de uma população rural idosa e aposentada no meio rural dessas zonas resulta na existência de estabelecimentos abandonados ou arrendados passíveis de serem vendidos por intermediação do crédito fundiário.

A segunda razão está relacionada à montagem de uma estrutura descentralizada de gestão do BT. A pressão contrária ao Programa por parte de movimentos sociais, principalmente daqueles ligados à Via Campesina, levou o governo gaúcho, assim como de outros estados governados por partidos de oposição ao governo federal, a não assinar o termo de cooperação com o governo federal. Contudo, essa posição política não impediu que Programa fosse implementado, pois o MDA efetuou convênios diretamente com associações de municípios, que contaram com apoio de universidades regionais existentes no estado<sup>13</sup> (Da Ros; Moreira, 2007). Essas associações assumiram o papel dos órgãos do governo estadual, promovendo maior descentralização e capilaridade ao Banco da Terra (Condé, 2006). Em terceiro lugar ocorreu uma baixa nos preços das terras “uma vez que as transações de compra e venda de imóveis rurais são indexadas ao preço da soja, naquele período em baixa no mercado internacional” (Da Ros; Moreira, 2007, p.12).

Em 2003, a eleição do presidente Lula gerou uma grande expectativa em relação ao tema da reforma agrária. Muitos segmentos políticos esperavam que a política de crédito fundiário fosse extinta. A decisão do governo, no entanto, foi de criar o Programa Nacional de Crédito Fundiário. De acordo com Sauer (2010), o rearranjo das forças políticas no interior no MDA fez com que a Contag e a Fetraf não só passassem a apoiar a política de crédito fundiário mas a se envolver ativamente na sua implantação,<sup>14</sup> gerando inclusive um impasse que desfez a unidade no interior do Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo. A maioria das organizações participantes desse Fórum defendia a reforma agrária como a única política de acesso à terras (Medeiros, 2002).

---

<sup>13</sup> Universidade Regional Integrada (URI), Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e Universidade Federal de Pelotas (UFPEL).

<sup>14</sup> Nesse período, os objetivos e diretrizes do Fundo de Terras e Reforma Agrária foram revistos e redefinidos pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), de acordo com o decreto nº 4.892/2003. Esse Conselho passou a contar, também, com a participação efetiva dos movimentos sociais e instituições representativas dos trabalhadores rurais. Tal participação ocorreu em todas as instâncias e níveis de decisão do programa, inclusive no que se refere à aplicação dos recursos, bem como alterou significativamente a dinâmica do crédito fundiário no que diz respeito a debates, adequação e utilização dos recursos financeiros (Condé, 2006).

O PNCF possui estrutura semelhante ao PCT e ao Banco da Terra, mas incorporou uma inovação com a adoção de duas linhas distintas de financiamento: i) a linha Combate à Pobreza Rural (CPR), com financiamentos coletivos por meio de grupos de agricultores organizados em associações, semelhante ao PCT; ii) a linha Consolidação da Agricultura Familiar (CAF), que beneficia de forma individual famílias de agricultores com terras insuficientes para garantir a sua reprodução social, arrendatários, parceiros e meeiros (MDA, 2004). A primeira se orienta para os estados nordestinos, enquanto a segunda se volta mais para as regiões Sudeste e Sul. As duas linhas preveem ações específicas para atender o público jovem. Essa orientação faz parte da pauta de reivindicações da Fetraf, que pressionou o governo federal para incluir os jovens entre o público prioritário do Programa (Condé, 2006).

Desde que entrou em funcionamento, o PNCF tornou-se a mais importante das políticas de crédito fundiário criadas no país. Em 2013, suas ações já tinham beneficiado 93.827 famílias, sendo 48.643 pela linha CPR e 45.184 pela modalidade CAF (MDA, 2013). Entre 2003 e 2013 a política de reforma agrária conduzida pelo Incra contemplou 689.423 famílias, o que indica que o PNCF abrangeu o equivalente a 14% desse total de beneficiários.

A Tabela 1, a seguir, apresenta um somatório de beneficiários pela reforma agrária e pelas distintas políticas de crédito fundiário, por região e país desde que essas iniciativas entraram em funcionamento até 2013. Destaca também os estados que apresentam números mais expressivos de famílias beneficiadas pelo crédito fundiário.

Observa-se que, na região Sul, o crédito fundiário representou 44% do total de famílias atendidas pelas duas políticas, com destaque novamente para o Rio Grande do Sul e Santa Catarina, que apresentaram mais famílias beneficiadas pelos programas de crédito fundiário do que pelas de reforma agrária conduzidas pelo Incra. Em relação ao país, o crédito fundiário beneficiou quase 10% do total de famílias contempladas por ambas as políticas.

De acordo com Torrens (2011), em estados onde outros programas de crédito fundiário já haviam sido executados, percebe-se um possível aprendizado relativo à gestão do PNCF pelos atores locais. Esses estados dispõem de recursos humanos e institucionais capazes de dar continuidade às novas demandas criadas pelo PNCF. Existe assim uma maior atuação dos sindicatos, de órgãos de terras dos governos estaduais, ONG e de empresas de assistência técnica e extensão rural, que aumentam a sua capilaridade. Os casos do Rio Grande do Sul e Santa Catarina indicam que o crédito fundiário pode representar a principal alternativa de acesso à terra para regiões com fronteiras agrícolas fechadas, que não possuem grandes áreas passíveis de desapropriação

segundo a legislação vigente, mas detêm um número expressivo de agricultores familiares com pouca ou nenhuma terra e de unidades geridas por agricultores aposentados (Cazella, 2011). Os resultados do estado nordestino do Piauí, com expressivo número de famílias beneficiadas pelo crédito fundiário, podem ser explicados pela constituição de um aparato institucional engajado politicamente na ampliação do Programa. O lançamento do PNCF coincidiu com um governo estadual alinhado ao governo federal, que contou com o apoio do movimento sindical para implementar essa política. A experiência anterior do Banco da Terra também auxilia a explicar essa performance já que 1.650 famílias foram beneficiadas pelo BT nesse estado.

TABELA 1

**Total de famílias contempladas pelas políticas de ordenamento fundiário no Brasil (Reforma Agrária e Crédito Fundiário), por região e país**

<b>Região</b>	<b>Reforma Agrária*</b>	<b>Crédito Fundiário (CF)*</b>	<b>Total</b>	<b>Participação do CF (%)</b>
Norte	527.829	3.956	531.785	0,7
Nordeste	419.174	63.012	482.186	13,1
Piauí	41.465	18.014	59.479	30,3
Maranhão	150.850	10.736	161.586	6,6
Bahia	64.691	8.069	72.760	11,1
Centro Oeste	223.172	14.917	238.089	6,3
Mato Grosso	132.322	7.522	139.844	5,4
Sudeste	61.475	10.348	71.823	14,4
Sul	56.794	44.640	101.434	44,0
Rio Grande do Sul	16.847	28.138	44.985	62,5
Santa Catarina	7.708	11.222	18.930	59,3
Brasil	1.288.444	136.873	1.425.317	9,6

\* Refere-se as ações do Incra.

\*\* Refere-se ao Programa Cédula da Terra, Programa Banco da Terra e Programa Nacional de Crédito Fundiário.

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do MDA (2013) e Incra disponibilizado via e-mail mediante solicitação.

Além da questão da possível competição com a reforma agrária, outra importante crítica às políticas de crédito fundiário está fundamentada na

baixa capacidade de pagamento das famílias beneficiadas, que resulta em elevados índices de inadimplência dos contratos. Esse aspecto induziu a uma reformulação do PNCF, no início de 2013. Na realidade, a inadimplência é maior entre os beneficiários do Banco da Terra, pois os juros de 6 a 10% a.a. contrastam com aqueles praticados pelo PNCF, que variam de 2% a 5% a.a.

TABELA 2  
**Inadimplência física e financeira das carteiras de crédito fundiário  
(PCT, BT e PNCF), por estado, (1997-2011).**

<b>Unidade da Federação</b>	<b>Inadimplência Física (%)</b>	<b>Inadimplência Financeira (%)</b>
Alagoas	27,8	16,7
Bahia	27,7	5,8
Ceará	25,1	12,0
Distrito Federal*	100	17,9
Espírito Santo	19,1	5,5
Goiás	43,2	11,5
Maranhão	37,2	10,2
Minas Gerais	32,9	12,2
Mato Grosso do Sul	21,6	9,8
Mato Grosso	67,5	11,1
Paráíba	25,4	13,4
Pernambuco	28,0	13,1
Piauí	13,2	6,7
Paraná	46,8	8,2
Rio de Janeiro	36,3	13,9
Rio Grande do Norte	19,2	6,7
Rondônia	79,7	7,9
Rio Grande do Sul	27,8	4,1
Santa Catarina	21,0	3,1
Sergipe	16,0	11,6
São Paulo	46,9	13,4
Tocantins	69,6	8,9
<b>Total</b>	<b>31,1</b>	<b>7,8</b>

\* O Distrito Federal possui apenas um contrato e que se encontra inadimplente, o que explica o endividamento físico de 100%.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados disponibilizados pelo MDA via e-mail, mediante solicitação.

Os dados da Tabela 2 apresentam a inadimplência física e financeira dos contratos dos programas PCT, Banco da Terra e do PNCF entre 1997 e 2011. Para o MDA, a inadimplência física refere-se à quantidade de contratos com atraso de uma ou mais parcelas em função do número total de contratos. Já a inadimplência financeira corresponde ao percentual de recursos em atraso em função do valor total financiado.

Dados de 2010 indicam que do total de contratos inadimplentes da carteira do crédito fundiário, 47% pertencem ao Programa Cédula da Terra, 31% ao Banco da Terra e os 22% restantes ao PNCF. É inegável que esses números são preocupantes, mas o número de parcelas vencidas (inadimplência física), na sua maioria não ultrapassa a duas. Esses dados contêm, também, um número expressivo de contratos passíveis de execução judicial por apresentar irregularidades de enquadramento do beneficiário decorrentes de renegociações efetuadas entre o agricultor originalmente beneficiado pela política com terceiros, sem ter o consentimento do órgão de terra gestor da política.

Percebe-se também que apesar da inadimplência financeira ser em geral elevada (quase 8% na média), há uma grande variação nos números, sendo relativamente baixa em estados como Santa Catarina e Rio Grande do Sul (3,1% e 4,1% respectivamente) e muito alta em estados como Alagoas (16,7%).

Um estudo realizado pelo MDA aponta as características dos estabelecimentos inadimplentes da linha de financiamento CPR, a partir de uma amostra de beneficiários da região Nordeste (Maranhão, Piauí e Rio Grande do Norte). Em síntese, a inadimplência está associada aos seguintes fatores: i) os tamanhos das áreas são semelhantes, mas existem diferenças marcantes de declive dos terrenos, problemas com erosão e disponibilidade de fontes de água no imóvel. Outro aspecto é que esses estabelecimentos têm pouca infraestrutura (construções, cercas e estradas); ii) oferta precária de serviços essenciais como saúde, educação e estradas para escoar a produção; iii) uma pequena parte da produção agropecuária é destinada ao mercado e a renda proveniente da agricultura não é a mais importante para garantir o sustento da família; iv) a principal fonte de renda familiar provém de programas de transferência de renda, aposentadorias ou pensões e trabalho fora da propriedade (geralmente esporádico); v) pouca eficácia dos empreendimentos coletivos (aquisição de terras por associações) e discordância com os prazos e valores dos financiamentos; vi) as associações apresentam uma quantidade menor de famílias, com poucos jovens; vii) pouca experiência na atividade agrícola; viii) baixo grau de escolaridade; ix) problemas e ineficiência da assistência técnica, geralmente realizadas por empresas privadas e ONGs (MDA, 2011a).

A mesma pesquisa foi realizada junto a beneficiários da linha CAF em Santa Catarina e Rio Grande do Sul, sendo destacadas as seguintes características dos projetos inadimplentes: i) áreas muito pequenas e inviáveis para cultivos tradicionais da agricultura familiar; ii) solos com baixa fertilidade, que precisam de investimentos para a sua correção; iii) ausência de mecanismos para lidar com os períodos de seca; iv) escassez de água; v) escolha produtiva de pouca rentabilidade; vi) difusão da ideia de que a dívida não será cobrada (risco moral); vii) baixa qualidade da assistência técnica e mudança no projeto produtivo inicial, devido à inviabilidade técnico-econômica; viii) pouco conhecimento sobre as cláusulas contratuais e má orientação da parte dos agentes financeiros; ix) baixa escolaridade dos beneficiários (MDA, 2011b).

No início de 2013, a SRA/MDA efetuou algumas reestruturações no PNCF, com o intuito de tornar essa modalidade mais acessível aos segmentos empobrecidos da agricultura familiar e, também, de minorar a dificuldade de pagamento dos financiamentos pelos beneficiários. As alterações resultaram num conjunto de ações que modificam as condições de financiamento tanto dos novos contratos quanto dos contratos antigos referentes ao BT e Cédula da Terra, CAF e CPR: i) diminuição dos juros para 0,5% nos casos de famílias cadastradas no Cadastro Único (CAD-Único) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com bônus de adimplência de 40%; ii) a modalidade Nossa Primeira Terra passa a ter juros de 1% e bônus de adimplência de 30%; iii) para os demais beneficiários a taxa de juros fica em 2%, com bônus de adimplência de 20%.

Além disso, as seguintes alterações foram instituídas pela lei complementar nº 93/98: i) ampliação do prazo máximo de financiamento para até 35 anos; ii) enquadramento das parcelas do crédito fundiário na cobertura de investimento do Seguro da Agricultura Familiar; iii) áreas com escrituras públicas e registradas em Cartório de Registro de Imóveis, terão a permissão de financiamento pelo PNCF no momento da partilha desse bem.

Pretende-se, também, reforçar o processo de articulação dos beneficiários do PNCF com outras políticas públicas para a agricultura familiar, como: i) unificação dos créditos do PNCF com a modalidade do Pronaf A (linha específica de crédito para beneficiários da reforma agrária); ii) instituição de um pré-contrato com o Programa Nacional de Habitação Rural antes da contratação do PNCF, priorizando recursos para os beneficiários do crédito fundiário e o atendimento da atual demanda de 35 mil casas para o PNCF; iii) de forma semelhante, previsão nos projetos técnicos do crédito fundiário da comercialização futura via o Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Programa de Aquisição de Alimentos.



## Considerações finais

Este capítulo apresentou um panorama dos três principais programas de crédito fundiário implantados no Brasil, destacando as limitações e desafios da política recente. Desde sua concepção, essa modalidade de intervenção fundiária enfrentou resistências de cunho ideológico de organizações da sociedade civil implicadas na luta pela reforma agrária. Por prever a compra de terras pelo agricultor, essa política pública acabou sendo rotulada por muitos analistas e dirigentes de movimentos sociais como uma reforma agrária de mercado, inspirada na ideologia neoliberal. Em relação a esse assunto, Sabourin (2008) chama a atenção sobre a necessidade de se relativizar a oposição entre as políticas de acesso à terra via mercado (crédito fundiário) e as políticas tradicionais de reforma agrária. As desapropriações de terras privadas dependem de indenizações e, na maioria das vezes, os preços pagos aos antigos proprietários pelas terras e benfeitorias acabam sendo equivalentes ou superiores aos preços praticados no mercado. “Esse nível de indenização encoraja assim os proprietários a negociarem a ocupação de suas fazendas com a cumplicidade do Incra ou a fazerem arranjos entre as partes” (Sabourin, 2008, p. 116).

Em que pese essa controvérsia inicial de cunho ideológico, até o momento, a política de crédito fundiário interveio, mesmo que parcialmente, em dois grandes desafios presentes no meio rural brasileiro: a sucessão de unidades agrícolas familiares e a consequente permanência de jovens no campo; e o enfrentamento da pobreza rural. Uma análise prospectiva sobre essa política revela, também, seu potencial enquanto mecanismo de controle de terras colocadas à venda por pequenos e médios proprietários, as quais são completamente ignoradas pela política de reforma agrária. A intervenção do crédito fundiário nessas situações evita que as mesmas saiam do domínio da agricultura familiar, se transformem em sítios de lazer ou sejam adquiridas por proprietários consolidados e empresários interessados em investimentos produtivos e especulativos no meio rural.

Outro aspecto a ser considerado é que o crédito fundiário, além de ser uma política que apresenta potencial para limitar a concentração de terras, pode atuar como uma ferramenta de reordenamento fundiário. O remembramento de terras para aumentar o tamanho de minifúndios e redesenhar a estrutura de unidades produtivas comprometidas pelas sucessivas subdivisões sofridas ao longo do tempo representa uma ação de reordenamento praticamente inexistente no Brasil (Barthes, 1975; Neumann, 2003). A ausência de bases técnicas para atuar como uma ferramenta de ordenamento territorial é um fator limitante à sua expansão no país. Para planejar as ações de reordena-

mento da malha fundiária, torna-se imprescindível a construção de sistemas eficazes de cadastros e de registros de terras, que no Brasil ainda se encontram em fase embrionária. O processo de gestão do PNCF necessita de um profundo aprimoramento no sentido de dispor de sistemas descentralizados de informações correlacionados ao cadastro de imóveis rurais e ao mercado de terras. Essas informações possibilitam identificar terras com problemas de sucessão, colocadas à venda por razões diversas, passíveis de permutas com outros proprietários e propícias à preservação ambiental, além do imprescindível acompanhamento e controle dos preços das terras. Para tanto, os órgãos de terras dos governos estaduais carecem de atualização e capacitação, para atuarem dentro da lógica do reordenamento fundiário.

Os casos de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, estados que registram as melhores performances dessa política, demonstram que o crédito fundiário pode atender as demandas de jovens, geralmente oriundos de famílias proprietárias de pouca terra, e de agricultores familiares que vivem na condição de arrendatários. Esse perfil de beneficiário explica a grande adesão de candidatos que possuem tradição como agricultores e desejam aumentar a área do estabelecimento e/ou adquirir segurança jurídica para permanecer no meio rural na condição de proprietários de terras. A política de reforma agrária por si só não consegue atender a heterogeneidade de atores demandantes de terras e nem resguardar pequenas propriedades que vem sendo compulsoriamente abandonadas e vendidas para outros proprietários, empresas ou mesmo utilizadas para fins não agrícolas.

Os resultados relevantes obtidos pelo crédito fundiário nesses dois estados permitem especular se em regiões com fronteiras agrícolas esgotadas essa política não representa a única alternativa eficiente de governança fundiária. Nessas situações, a reforma agrária torna-se praticamente inviável frente às limitações operacionais em dispor de áreas passíveis de desapropriação dentro do marco legal vigente. A política de crédito fundiário nesses estados tem alcançado bons resultados, em especial, na forma de contratos individuais, que permitem adquirir pequenas áreas de terras. O programa respondeu de forma significativa à forte demanda por terra de pequenos produtores minifundistas, arrendatários, parceiros, meeiros e filhos de agricultores sem terra. Se esse tipo de intervenção não modifica de forma efetiva a concentração fundiária, certamente contribui para que pequenas áreas colocadas à venda não saiam do circuito da agricultura familiar e sejam transformadas em sítios de lazer ou anexadas a estabelecimentos maiores.

Mesmo que os dados referentes à inadimplência gerem questionamentos sobre a eficácia de uma política dessa natureza, é inegável que ela tem

beneficiado uma parcela significativa de famílias de agricultores que não integram movimentos sociais que lutam pela desapropriação de terras para fins de reforma agrária. É importante ressaltar, também, alguns entraves que dificultam o sucesso dos projetos financiados pela política de crédito fundiário e que não demandam mudanças nas normas operacionais da política para serem solucionados. Apenas em poucos casos existem iniciativas consistentes de apoio na esfera técnico-produtiva, que possibilitem a reestruturação das bases materiais e produtivas das famílias beneficiadas. Os elevados índices de endividamento podem levar ao abandono dos lotes ou à transferência das terras para outros mutuários sem a intermediação dos órgãos públicos implicados, gerando um quadro que acarreta um profundo desgaste da política perante a opinião pública. Os dados relacionados à inadimplência evidenciam que os beneficiários mais pobres têm enfrentado dificuldades de gerar a renda suficiente para viabilizar a sobrevivência familiar e o pagamento das parcelas do crédito, criando uma situação de endividamento que compromete o desempenho do programa. Ou seja, o desenho atual desse instrumento creditício tem se demonstrado mais adequado para aquelas situações que dispõem de algum patrimônio, uma poupança inicial ou o apoio do grupo familiar no sentido de impulsionar as atividades produtivas. Assim como se observa na execução de outras políticas públicas, a participação mais efetiva de organizações sociais e financeiras de caráter local e regional pode ajudar a qualificar esses projetos e colaborar para reduzir as taxas de inadimplência.

## Referências

- BARTHES, A. La décision dans le village: l'exemple du remembrement. *Economie Rurale*, n. 106, 1975, p.23-30.
- BUAINAIN, A. M. et al. *Programa Cédula da Terra: resultados preliminares, desafios e obstáculos*. Relatório de avaliação. Brasília: NEAD, 1999.
- CAZELLA, A. A. Por uma política de ordenamento territorial e fundiário: o possível exemplo catarinense. *Revista Agropecuária Catarinense*, Florianópolis, 2011.
- CAZELLA, A. A.; SOTO, G. *Processos de desenvolvimento rural e a situação da agricultura familiar no Brasil e Argentina*. IX Bienal de l Colóquio de Transformaciones Territoriales. San Miguel de Tucumán, 2011.
- CONDÉ, P. A. *Acesso à terra e a visão do público não mobilizado em acampamentos: o crédito fundiário do município de Caçador – SC*. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

DA ROS, C. A.; MOREIRA R. J. O processo de implementação do programa o Banco da Terra no Rio Grande do Sul: uma leitura política (1999-2002). In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 45., Londrina, 2007. *Anais...* Londrina, 2007.

DELAHAYE O. Réforme agraire et marché foncier: la réflexion aux Etas-Unis et son impact sur les institutions multilatérales de développement. *Revue Tiers-Monde*, t. 44, n. 174, p. 449-466, 2003.

GOMES, C. M. P. A governança da terra em questão: uma análise da política de crédito fundiário no Brasil. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Agropecuário 2006*. Brasília: IBGE, 2006. Disponível em: <090900909090909090909090909090/acervo2.asp?e=v&v=C&e=te=11>. Acesso em: 5 abr. 2012.

LIMA, F. *Programa cédula da terra: uma releitura dos principais resultados*. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Econômico, Universidade de Campinas, Campinas, 2008.

MEDEIROS, L. *Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil*. Rio de Janeiro: Edur/Unrisd, 2002.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Painel de Indicadores gerenciais da Secretária de Reordenamento Agrário*. Boletim, ano VIII, edição n. 20, Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_. *Banco da Terra* (normas técnicas). Brasília, 2002.

\_\_\_\_\_. *Programa Nacional de Crédito Fundiário: Consolidação da Agricultura Familiar*. (Manual de Operações). Brasília: SRA/MDA, 2004.

\_\_\_\_\_. *Perfil dos beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário: Linha de Combate a Pobreza Rural*. Estudos de Reordenamento Agrário. Brasília: NEAD, 2011a.

\_\_\_\_\_. *Perfil dos beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário: Linha de Consolidação da Agricultura Familiar*. Estudos de Reordenamento Agrário. Brasília: NEAD, 2011b.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA. *Regiões de conflito são alvo do crédito fundiário em Alagoas*. MST, 2006. Disponível em: <<http://www.mst.org.br/node/3936>>. Acesso em: 7 jun. 2012.

NAVARRO, Z. *O projeto piloto “Cédula da Terra”*: Comentários sobre as condições sociais e político-institucionais e seu desenvolvimento recente. Porto Alegre: NEAD, 1998.

NEUMANN, P. S. *O impacto da fragmentação e do formato das terras nos sistemas familiares de produção*. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

PEREIRA, J. M. M. *O modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial em questão: o debate internacional e o caso brasileiro*. Teoria luta política e balanço de resultados. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

PEREIRA, J. M. M.; SAUER, S. A “reforma agrária assistida pelo mercado” do Banco Mundial no Brasil: dimensões políticas, implantação e resultados. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 26, p. 587-612, 2011.

SANTA CATARINA. *Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina-2009*. Florianópolis: Secretaria da Agricultura e Desenvolvimento Rural, 2009.

SAUER, S. “Reforma agrária de Mercado” no Brasil: Um sonho que se tornou dívida. *Revista Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 1, p. 98-126, 2010.

SILVEIRA, J. *Avaliação de Impacto do Programa Cédula da Terra*. Estudos de Reordenamento Agrário. Brasília: MDA, 2008.

TORRENS, J. C. S. *Programa Nacional de Crédito Fundiário: Uma avaliação quantitativa*. Estudos de Reordenamento Agrário. Brasília: IICA/MDA/PCT-Crédito Fundiário, 2011.

# Políticas públicas, questão agrária e desenvolvimento territorial rural no Brasil

**Bernardo Mançano Fernandes**

## Introdução

No período pós-neoliberal ou neodesenvolvimentista ampliaram-se as disputas por políticas públicas como parte das ações que determinam o desenvolvimento territorial rural no Brasil. Enquanto no período desenvolvimentista o governo aparecia como o propositor dos planos nacionais de desenvolvimento, no período atual as partes interessadas da sociedade (*stakeholders*), como as corporações, organizações e movimentos socioterritoriais têm participado cada vez mais na formulação de políticas públicas. A constituição e o estabelecimento das políticas públicas tornaram-se disputas territoriais e por modelos de desenvolvimento, configurando-se entre os novos elementos da questão agrária atual.

Analizamos a questão agrária como problema e como conjunto de referências e condições para a construção de um modelo de desenvolvimento territorial rural, a partir de diferentes realidades do movimentos camponeses. Destas referências, selecionamos a reforma agrária e as ocupações de terra como exemplos de políticas públicas. No Brasil, a reforma agrária é impulsionada

pelas ocupações de terra e por esta razão não é possível separá-las. Todavia, para uma análise das características que as definem como políticas públicas é necessário abstrair os componentes de ambas. Com estes exemplos, discutiremos como a ação política também se constitui em um tipo de política pública, que não é definida pelo Estado e sim construída nos espaços de socialização política pelos movimentos camponeses. Enfatizamos assim, como a luta pela terra e a reforma agrária são importantes pontos de partida para as disputas por modelos de desenvolvimento.

Na análise deste processo, discutimos algumas políticas públicas formuladas pelo governo federal, por movimentos camponeses e por corporações do agronegócio, e refletimos sobre o processo de formulação e ou de execução, contextualizando-os no debate paradigmático, para conhecer melhor como as tendências dos paradigmas da questão agrária e do capitalismo agrário produzem conhecimentos que contribuem e determinam a formulação e execução de políticas públicas.

Apresentamos as expressões políticas públicas emancipatórias e políticas públicas de subordinação para explicar as conflitualidades geradas por diferentes modelos de desenvolvimento. A partir do paradigma da questão agrária, analisamos as perspectivas e proposições de movimentos camponeses para o desenvolvimento da agricultura e a partir do paradigma do capitalismo agrário, discutimos as ações contraofensivas na elaboração de políticas públicas.

Também discutiremos os papéis de diversas instituições, como do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Ministério do Desenvolvimento Agrário na correlação de forças entre as diferentes linhas políticas que constituem o governo atual. É neste cenário que analisamos as disputas por políticas públicas que estão relacionadas com a produção do conhecimento científico nas universidades que, por sua vez, contribuem para definir os rumos das políticas de desenvolvimento rural no Brasil.

## **Dos planos de desenvolvimento às políticas públicas e as disputas por modelos de desenvolvimento**

A elaboração de políticas públicas é resultado da correlação de forças entre instituições que são ou representam interesses de classes. São as partes interessadas que em suas proposições de políticas, defendem seus respectivos modelos de desenvolvimento. A influência de instituições e organizações da sociedade determinam os rumos das políticas de governos e das políticas de Estado. As políticas de desenvolvimento para o campo são exemplos deste

processo. Na última década, os movimentos camponeses têm conseguido influenciar mais a elaboração de políticas de desenvolvimento para a agricultura, pecuária, mercado, indústria, educação, saúde, habitação, etc., ou seja, este conjunto forma as políticas de desenvolvimento territorial, disputando com as corporações capitalistas, denominadas de agronegócio.

Esta mudança que pode ser observada nos processos de criação de políticas de desenvolvimento para o campo nas últimas cinco décadas. Elaboradas pelos governos, mas determinadas pelos interesses das corporações do agronegócio – que sustentam e são sustentadas pelo sistema hegemônico capitalista – são exemplos – em diferentes tempos e escalas, os *planos nacionais de desenvolvimento (PNDs)* e o *Plano Agrícola e Pecuário 2013/2014*. Nos governos militares de 1964 a 1984, seus planos de desenvolvimento para a agricultura foram elaborados a partir dos interesses das corporações e do latifúndio (Fernandes, 1996). Nos governos neoliberais da década de 1990, as corporações revigoraram-se em lobbies e mantiveram forte influência na determinação das políticas e dos modelos de desenvolvimento. Contraditoriamente, a ideologia neoliberal ao defender o Estado mínimo criou – ao mesmo tempo – tanto políticas de precarização quanto condições políticas para os movimentos camponeses se manifestarem, reivindicarem e proporem outras políticas de desenvolvimento.

Estas ações criaram um novo cenário das disputas políticas sobre os modelos de desenvolvimento do País e especialmente para o desenvolvimento territorial rural. Podemos citar como exemplo o *Plano Safra da Agricultura Familiar 2013/2014*. A existência de dois planos para o desenvolvimento da agricultura explicita as disputas por modelos de desenvolvimento entre duas classes sociais: a classe capitalista representada pelo agronegócio e a classe camponesa, representada com a denominação de agricultura familiar, criada pela lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Esta lei, o plano safra específico para a agricultura familiar, bem como o censo agropecuário de 2006 são referências que demonstram a separação dos planos e das políticas públicas para o agronegócio e agricultura camponesa.

Embora esta separação seja resultado de intensa luta de classes, nem sequer é considerada nos documentos de nenhum governo, mesmo dos governos de esquerda. As disputas por modelos de desenvolvimento não são componentes dos planos e das políticas, porque estes são determinados pelos princípios do paradigma do capitalismo agrário. Da mesma forma, vários estudiosos, também vinculados a este paradigma, desconsideram as conflitualidades resultantes das lutas e disputas. As disputas por modelos são políticas, teóricas e conceituais, por exemplo, as diferentes leituras sobre o agronegócio, alguns o define apenas como um conjunto de sistemas (agrícola, pecuário, industrial,



mercantil, financeiro, tecnológico, etc.) de um modelo de desenvolvimento e inclui, neste conjunto, a agricultura capitalista e a camponesa ou familiar; outros incluem neste conjunto o histórico de sua construção pelas relações capitalistas e não incluem a agricultura camponesa. De fato, a agricultura camponesa ou familiar não foi protagonista do modelo do agronegócio do qual são dependentes e marginais, de modo que alguns movimentos camponeses procuram criar outro modelo de desenvolvimento a partir de suas relações sociais: do trabalho familiar, associativo ou cooperativo, da pequena escala, do desenvolvimento local, na economia solidária, etc.<sup>1</sup> Outro exemplo são diversas leituras sobre o campesinato e a agricultura familiar, que são vistos como sujeitos distintos, como por exemplo em Abramovay (1992) e como sendo os mesmos sujeitos com diferentes denominações, como por exemplo em Fernandes (2013). Portanto, tratamos agricultura camponesa/agricultura familiar como um modo de produção e classe social.

Esta separação nas políticas e planos de desenvolvimento é resultado das constantes lutas da Via campesina, principalmente pela ações do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e pelo Movimento das Mulheres Camponesas (MMC), da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e da Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar. Este conjunto de movimentos camponeses lutaram e geraram as condições que levaram à criação dos planos safra da agricultura familiar a partir de 2001, que influenciou na realização do Censo Agropecuário de 2006, quando o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) separou a produção da agricultura familiar ou camponesa da produção da agricultura patronal ou capitalista ou agronegócio e publicou em cadernos distintos. Esta postura do IBGE reforçou uma leitura crítica sobre a agricultura brasileira, como as análises sobre as diferentes participações das agriculturas camponesa e capitalista a partir dos censos agropecuários feitas pelo geógrafo Ariovaldo Umbelino de Oliveira desde a década de 1980, para demonstrar a importante participação do campesinato no desenvolvimento do país. Exemplos dessas análises podem ser observadas em Oliveira (1991 e 2004.)

A elaboração de dois censos agropecuários e o fato do Brasil possuir dois ministérios de desenvolvimento da agricultura demonstram – ainda mais – que pensar os modelos de desenvolvimento não é uma questão simples, embora esta questão tenha sido evitada pela maior parte dos estudiosos dos paradigmas do capitalismo agrário e da questão agrária. O Ministério da Agricultura,

---

<sup>1</sup> Sobre as questões do agronegócio, agricultura camponesa/familiar, ver Fernandes *et al.*, 2014.

Pecuária e Abastecimento é o mais antigo, criado na época do Brasil Império (1860), é o ministério do agronegócio e, portanto, sempre defendeu os interesses do latifúndio e das corporações. Definiu sozinho as políticas agrárias por mais de um século. O Ministério do Desenvolvimento Agrário foi criado após o massacre de Eldorado dos Carajás (1996)<sup>2</sup> e tornou-se importante para o desenvolvimento da agricultura camponesa/familiar. Sua criação foi resultado da luta camponesa pela terra e por um modelo de desenvolvimento emancipatório, contra o estado de sujeição às políticas de interesse capitalista elaboradas pelo ministério do agronegócio.

Estes fatos são expressões incontestáveis do debate paradigmático, das disputas territoriais e dos diferentes modelos de desenvolvimento defendidos pelas classes. Através do paradigma do capitalismo agrário é possível ignorar as classes sociais e as conflitualidades das disputas por políticas de desenvolvimento mas é impossível negá-las. Estas disputas estão marcadas cotidianamente pela luta de classes que se manifesta pelas ocupações de terra, protestos, reivindicações e proposições de políticas públicas pelos movimentos camponeses e lobbies pelas corporações para demarcarem seus territórios dentro do governo federal.

## **Quem elabora a política pública: questão agrária, desenvolvimento e conflitualidade**

As corporações da agricultura capitalista controlaram por quase um século e meio as políticas de desenvolvimento da agricultura. Somente no final da última década do século XX e na primeira década deste século, os movimentos camponeses conseguiram influenciar os governos para criação de planos e políticas públicas. Elaborar uma proposta de política pública e contribuir para construir um modelo de desenvolvimento para a agricultura camponesa continua sendo o grande desafio destes movimentos. Em seu VII Congresso Nacional, O Movimentos dos Trabalhadores Rurais Sem Terra apresentou o Programa Agrário do MST com as seguintes considerações.

A sua implantação não depende de reinvidicações a governo, ou apenas de vontade política de nosso movimento. A sua concretude depende da luta de classes,

---

<sup>2</sup> O massacre aconteceu no dia 17 de abril de 1996, em 29 de abril foi nomeado o ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária, por decreto. No ano de 1999, por meio da medida provisória nº 1.911-12, o governo criou o Ministério de Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário, que mudou para Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, no dia 14 de janeiro de 2000, através do decreto nº 3.338.

da nossa capacidade de ir acumulando forças e irmos construindo na pratica nas áreas conquistadas dos assentamentos, escolas, centros de treinamento, etc. Depende de nossa capacidade de construirmos alianças concretas em torno do programa com os demais setores do campesinato e com toda classe trabalhadora urbana.

Depende da capacidade de amplos setores da sociedade brasileira, para construir uma hegemonia – uma maioria – que compreenda e defenda esse programa (MST, 2013, p. 6).

O Programa Agrário do MST apresenta diretrizes para um modelo de desenvolvimento da agricultura camponesa. No capítulo 6, *Proposta de um programa Reforma Agrária Popular*, são apresentados os principais pontos de uma política de desenvolvimento:

- 1 – a desconcentração da propriedade da terra;
- 2 – a sustentabilidade do uso dos recursos naturais;
- 3 – garantir as sementes como patrimônio e como soberania;
- 4 – assegurar um modo de produção que garanta o direito à alimentação a partir da soberania alimentar;
- 5 – produzir e utilizar energias renováveis;
- 6 – garantir a educação em todos os níveis e acesso às práticas culturais;
- 7 – defender os direitos dos trabalhadores, lutando contra todos os tipos de exploração;
- 8 – a síntese dos pontos é um modo de vida digno.

Estes pontos têm sido as referências que o Movimento têm utilizado para defender as políticas públicas necessárias para um modelo de desenvolvimento. Até o momento o MST, assim como os outros movimentos camponeses do Brasil, não se dedicou a elaboração de um modelo de desenvolvimento, embora seja possível selecionar as diretrizes de seus documentos.

O Movimentos dos Pequenos Agricultores (MPA) foi o primeiro movimento camponês da Via Campesina a formular uma proposta de um *Plano Camponês*, que contou inclusive com a participação do MST, num primeiro momento, mas que foi abandonado. Persistente, o MPA chegou a sistematizar sua proposta e publicou um caderno denominado *Plano Camponês: da agricultura camponesa para toda a sociedade* (MPA, 2012). Valter Israel da Silva, membro do MPA, publicou *Caminhos da afirmação camponesa: elementos para um plano camponês*. Nestes documentos também pode-se encontrar as diretrizes de um modelo de desenvolvimento para a agricultura camponesa. Alguns destaques são:

- 1 – definição de campesinato;
- 2 – agroecologia, assistência técnica, pesquisa;
- 3 – crédito, comercialização;
- 4 – alimentos e energia: diversidade;
- 5 – produção, cooperação, agroindústria;
- 6 – educação, cultura, formação, tecnologia;
- 7 – comunidade e qualidade de vida.

Estes documentos são alguns dos registros das principais linhas organizadas por movimentos camponeses da Via Campesina. São a expressão da luta camponesa que tem influenciado políticas públicas como, por exemplo, o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – Pronera, os cursos de licenciatura Pedagogia da Terra, em implantação em várias universidades federais, o mestrado acadêmico em Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe (criado na Universidade Estadual Paulista – UNESP), o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e o Programa Nacional de Alimentação Escolar. Estas experiências são sementes de um modelo de desenvolvimento que está sendo concebido pela práxis, teoria e militância dos movimentos camponeses e das instituições que os apoiam. Este processo é carregado de conflitualidades e um caminho para compreender é o debate paradigmático.

## **Debate paradigmático: a questão agrária e o capitalismo agrário**

O debate paradigmático é, primeiro, uma proposta para se compreender os pensamentos que defendem os modelos de desenvolvimento do agronegócio e da agricultura camponesa. O ponto de partida para o debate paradigmático é a intencionalidade. O que nos conduz ao debate é tanto a intenção de defender nossas visões de mundo, nossos estilos de pensamento, nossos referenciais teóricos, nossos paradigmas, nossas posições políticas, quanto de conhecer outras posições teórico-políticas e suas visões de mundo, respectivos estilos de pensamento e distintos paradigmas. Mesmo não tendo noção dos paradigmas e suas tendências, os trabalhadores intelectuais transitam por esses territórios epistemológicos, onde a filosofia e a ciência se encontram (Japiassu, 1979). Os territórios epistemológicos são campos da política, da liberdade, como nos lembra Arendt (1998). A intencionalidade é manifestada de diversos modos: pela ação cognitiva, percepção, linguagens, práticas, etc. (Searle, 1995). Ao mesmo tempo em que ação cognitiva é produtora de territórios imateriais a

ação prática é produtora de territórios materiais. Esta relação tempo-espço a partir das ações cognitivas e práticas criam a conexão entre o pensamento e realidade, o conhecimento e o fato. Este processo é um movimento que possui diversas direções expressando diferentes intencionalidades, como também é uma espécie de trilha entre o sujeito e o objeto (Santos, 1996, p.74). Este processo-movimento-dirigido é a práxis (Vázquez, 2007), que ninguém pode evitar, pois qualquer ato é revelador de ação, tanto a proposição quanto a negação.

O processo de construção do conhecimento é uma práxis intelectual e política que através de coletivos de pensamento se organiza para produzir seus estilos de pensamento, seus paradigmas (Fleck, 2010; Kuhn, 1978). Nenhum trabalhador intelectual está fora deste processo, nem os que trabalham em grupos de pesquisas, em redes nacionais e internacionais, e nem mesmo aquele que trabalha sozinho. É através da práxis intelectual que adentramos nos territórios das teorias conduzidos pelo método e utilizamos conceitos produzidos e produzimos outros. A discussão sobre os conceitos tem um papel importante dentro do debate paradigmático, porque traz à luz as intencionalidades dos pensadores e revelam suas posições políticas.

Somente é possível realizar o debate paradigmático àqueles que estão abertos ao diálogo para melhor compreensão das razões. Nossa opção pelo método materialista dialético significa ter uma posição definida nos territórios imateriais formados pelos paradigmas. Estes são formados por teorias, que são pensamentos de referências organizados em correntes teóricas, ou seja, que fazem as interpretações dos fatos, o que implica necessariamente ter uma postura política diante dos mesmos e não ignorar as outras posturas científicas e políticas, como rotineiramente acontece quando um paradigma é hegemônico dentro da academia e/ou de instituições.

Na Geografia, uma referência que temos para este debate é o texto “Questões teóricas sobre a agricultura camponesa” (Oliveira, 1991, p. 45-49) em que apresenta três grupos de autores e suas visões sobre o desenvolvimento da agricultura. O primeiro entende que o campesinato seria destruído pela diferenciação produzida pela integração ao mercado capitalista ou pela modernização do latifúndio que levaria as relações não capitalista à extinção. O segundo grupo compreende que a destruição das relações culturais e comunitárias – provocada pelo individualismo gerado pela economia de mercado – levaria a proletarianização. O terceiro acredita que o campesinato é criado e recriado pelo capitalismo. Oliveira (1999, p. 63) afirma que “discutir a Geografia agrária e as transformações territoriais no campo brasileiro abre perspectivas para discussões profundas sobre o rumo que o Brasil está trilhando” e que discutir este tema “é função básica da produção acadêmica. Discernir entre o político,

o ideológico, e o teórico é igualmente tarefa da reflexão intelectual”. É isto que me proponho neste texto, discernir para conhecer melhor os sentidos, sem desconhecer suas relações intrínsecas e implicações com a elaboração e execução das políticas públicas.

A primeira vez que manifestamos nossa leitura sobre o debate paradigmático na forma de texto foi em Carvalho (2005, p. 23-25), onde apresentamos as primeiras ideias de paradigmas. As teses recentes de Felício (2011), Campos (2012) e Camacho (2013) são contribuições fundamentais para o avanço desta proposição inaugurada há uma década, com o objetivo de analisarmos melhor os pensamentos, as políticas e os territórios que são produzidos pelas ações de diferentes instituições no desenvolvimento da agricultura. O debate paradigmático explicita a disputa de paradigmas que se utilizam do embate das ideias, dos campos de disputas, por meio de relações de poder, para defender e ou impor diferentes intenções que determinam seus modelos interpretativos. Os paradigmas representam interesses e ideologias, desejos e determinações, que se materializam por meio de políticas públicas nos territórios de acordo com as pretensões das classes sociais. Por intermédio do recurso paradigmático, os cientistas interpretam as realidades e procuram explicá-las. Para tanto, eles selecionam e manipulam um conjunto de constituintes como, por exemplo: elementos, componentes, variáveis, recursos, indicadores, dados, informações, etc., de acordo com suas perspectivas e suas histórias, definindo politicamente os resultados que querem demonstrar. Evidente que sempre respeitando a coerência e o rigor teórico-metodológico.

Nas leituras sobre o desenvolvimento e as transformações da agricultura, nos detemos nos problemas e soluções criadas pelas relações sociais na produção de diferentes espaços e territórios. Estas leituras paradigmáticas têm influências na elaboração de políticas públicas para o desenvolvimento da agricultura, definindo a aplicação de recursos em determinadas regiões, territórios, setores, culturas, instituições etc. Por essa razão, conhecer o movimento paradigmático que vai da construção da interpretação da teoria que sustenta a elaboração até a execução da política é fundamental. A construção dos paradigmas foi realizada a partir da seleção de referenciais teóricos e suas leituras a respeito das condições *existência do campesinato no capitalismo*, os problemas, as perspectivas de superação ou manutenção. Estas condições são discutidas neste artigo a partir do trabalho intelectual para representar seus estilos de pensamento na defesa de diferentes modelos de desenvolvimento do campo. Este mesmo princípio é utilizado para discutir as posturas das diversas instituições, como os governos em diferentes escalas: federal, estadual e municipal, as corporações do agronegócio nacional e multinacional e dos vários movimentos camponeses. Estas posturas podem ser analisadas através dos documentos publicados e das manifestações das organizações.

O paradigma da questão agrária tem como ponto de partida as lutas de classes para explicar as disputas territoriais e suas conflitualidades na defesa de modelos de desenvolvimento que viabilizem a autonomia dos camponeses. Entende que os problemas agrários fazem parte da estrutura do capitalismo, de modo que a luta contra o capitalismo é a perspectiva de construção de outra sociedade (Fernandes, 2008). O paradigma da questão agrária está disposto em duas tendências: a proletarista, que tem como ênfase as relações capital trabalho, entende o fim do campesinato como resultado da territorialização do capital no campo; a camponista que tem como ênfase as relações sociais camponesas e seu enfrentamento com o capital. Para o paradigma do capitalismo agrário, as desigualdades geradas pelas relações capitalistas são um problema conjuntural e pode ser superado por meio de políticas que possibilitem a “integração” do campesinato ou “agricultor de base familiar” ao mercado capitalista. Nessa lógica, campesinato e capital compõem um mesmo espaço político fazendo parte de uma totalidade (sociedade capitalista) que não os diferencia, porque a luta de classes não é elemento desse paradigma (Abramovay, 1992). Este paradigma possui duas vertentes, a tendência da agricultura familiar que acredita na integração ao capital e a vertente do agronegócio que vê a agricultura familiar como residual. Em síntese, para o paradigma da questão agrária, o problema está no capitalismo e para o paradigma do capitalismo agrário, o problema está no campesinato.

Esses paradigmas têm contribuído para a elaboração de distintas leituras sobre o campo brasileiro, realizadas pelas universidades, pelos governos, pelas empresas e organizações do agronegócio e pelos movimentos camponeses. Na atualidade, as organizações mais influentes do agronegócio são: a Associação Brasileira do Agronegócio – ABAG e a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA. Entre as organizações camponesas estão a Via Campesina, formada pelo MST, Movimento dos Pequenos Agricultores – MPA, Movimento dos Atingidos por Barragens – MAB, Movimento das Mulheres Camponesas e Comissão Pastoral da Terra – CPT; a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG e a Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar – FETRAF. O governo federal pode ser representado pelos dois ministérios que tratam das políticas de desenvolvimento para o campo: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA e o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. Entre as universidades mais influentes, destacamos: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ, Universidade de São Paulo – USP, Universidade Estadual Paulista – UNESP e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Nas figuras a seguir apresentamos essas ideias com logos das instituições, inclusive dos partidos políticos, como forma de ilustrar o debate paradigmático e as disputas.



Figura 1 – Elementos das tendências paradigmáticas  
Fonte: Elaboração do autor.



Figura 2 – Posição das instituições no debate paradigmático  
Fonte: Elaboração do autor.



A análise do debate paradigmático também contribui para uma postura crítica em relação às atitudes dos governos. A partir das políticas de governos, por meio de seus documentos, pode-se ler suas tendências políticas e formular proposições para mudá-las. O paradigma do capitalismo agrário é hegemônico e o grande desafio do paradigma da questão agrária é formular propostas para criar novos espaços que possibilitem a construção de planos de desenvolvimento para o campesinato. Neste ponto, necessita-se desconstruir o conceito de políticas públicas a partir da compreensão das conflitualidades geradas pelas disputas por modelos de desenvolvimento, para compreender se são políticas de subordinação ou políticas emancipatórias.

## **Políticas públicas de subordinação e políticas públicas emancipatórias**

Para pensar política pública a partir do debate paradigmático é necessário compreender que são construídas por meio de disputas políticas. Dependendo da correlação de forças são elaboradas políticas públicas de subordinação ou políticas públicas emancipatórias. O ponto de partida é a compreensão de que os territórios camponeses e capitalistas necessitam de políticas diferenciadas para o seu desenvolvimento, que devem ser pensados de acordo com as lógicas das relações sociais. Os territórios do agronegócio têm se valido de políticas públicas e privadas para se desenvolverem a partir da lógica do trabalho assalariado e da produção de commodities para exportação. Os territórios camponeses necessitam de políticas de desenvolvimento a partir da lógica do trabalho familiar, cooperativo ou associado, para a produção de diversas culturas para os mercados locais, regionais e nacional e para exportação. Enfatizando, novamente, cada território precisa produzir políticas de acordo com sua lógica, seu modo de produção. A ação do agronegócio em territórios camponeses rompe a territorialidade camponesa e cria a subordinação, expressa pela territorialidade do agronegócio. As políticas dos territórios camponeses não podem, portanto ser elaboradas a partir da lógica do agronegócio. As políticas públicas com esses princípios devem ser elaboradas preferencialmente pelos movimentos camponeses, sindicatos e suas confederações. A participação do governo é importante, mas não pode ser intrusiva. Desde esse entendimento, o grande desafio do campesinato é elaborar um plano de desenvolvimento e de enfrentamento ao capitalismo, para garantir o direito de sua existência. Em certa medida, a experiência brasileira de políticas de desenvolvimento do campo ainda é

muito primária, baseada principalmente nos princípios de produção de *commodities*. Superar esta visão e construir um plano baseado na biodiversidade é um salto de qualidade importante e para tanto, será necessário a criação de políticas públicas emancipatórias.

Políticas emancipatórias são formuladas pelo protagonismo e pela participação. Parte da coerência entre as relações sociais e a produção territorial. Políticas de subordinação são elaboradas por representantes ou ideólogos de uma classe para a outra classe, como forma de manter o controle, de possibilitar a manutenção de uma condição de existência. Isso não significa que políticas de subordinação não contribuam para o desenvolvimento, sim contribui para o desenvolvimento desigual.

As palavras política pública podem ser compreendidas de acordo com as premissas selecionadas. Quando utilizamos a expressão política pública, estamos nos referindo a um programa, projeto ou plano de desenvolvimento elaborado pelos governos ou por estes com organizações da sociedade civil que transformam espaços e territórios. A partir deste pensamento, as políticas públicas são elaboradas em determinados espaços e territórios por instituições públicas e privadas que defendem diferentes modelos de desenvolvimento do país. Além da relação entre as instituições, seus espaços e territórios, temos políticas públicas elaboradas *de cima para baixo*, ou seja, a partir de um setor do governo para atender uma demanda da população, sem contar com sua participação. Também são elaboradas políticas públicas *de baixo para cima*, que conta com ampla participação da sociedade organizada.

As políticas de subordinação e políticas emancipatórias são construídas, sempre por disputas e conflitualidades. A primeira por imposição, procurando enquadrar as comunidades camponesas ao modelo do agronegócio ou comunidades urbanas às políticas de governo. Estas políticas são elaboradas a partir das referências do paradigma do capitalismo agrário e/ou da lógica do modo capitalista de produção. A segunda é construída pelo protagonismo, superando desafios desde sua elaboração até sua execução. Somente através da participação efetiva dos governos e de instituições da sociedade, respeitando as relações sociais e seus territórios que se pode construir políticas emancipatórias. Respeito se conquista com luta e poder. A falta de respeito às comunidades camponesas é marca de muitos governos e principalmente das corporações. Por esta razão, os movimentos camponeses lutam diariamente, manifestando-se, reivindicando e propondo políticas de desenvolvimento. Segundo o relatório Dataluta (2013), entre os anos 2000-2012, mais de cinco milhões de pessoas participaram de diversos tipos de manifestações em defesa do desenvolvimento territorial rural em todo o país (ver Tabela 1).

O Nordeste é a região do Brasil, por conter a maior parte da população camponesa do país, onde se concentra o maior número de manifestantes, mas é o Rio Grande do Sul que reúne o maior número de pessoas por estado, acompanhado pelo Paraná na região Sul. O Pará, na fronteira agrícola da Amazônia ocidental é o estado com maior número de pessoas em manifestações. As manifestações são marcadas pelas seguintes reivindicações: reforma agrária, educação, direitos humanos, crédito, saúde, infraestrutura, contra o agronegócio.

TABELA 1  
**Brasil – Número de manifestações do campo  
 por estados e microrregiões – 2000-2012**

Região/UF	Manifestações	%	Pessoas	%
<b>NORTE</b>	<b>1,132</b>	<b>13.1</b>	<b>575,943</b>	<b>10.6</b>
AC	79	0.9	24,989	0.5
AM	93	1.1	23,783	0.4
AP	13	0.2	1,191	0.0
PA	582	6.8	348,808	6.4
RO	250	2.9	140,948	2.6
RR	45	0.5	9,625	0.2
TO	70	0.8	26,599	0.5
<b>NORDESTE</b>	<b>2,964</b>	<b>34.4</b>	<b>1,892,875</b>	<b>35.0</b>
AL	654	7.6	330,489	6.1
BA	515	6.0	352,407	6.5
CE	257	3.0	266,114	4.9
MA	214	2.5	106,784	2.0
PB	283	3.3	197,324	3.6
PE	659	7.6	333,153	6.2
PI	131	1.5	72,610	1.3
RN	120	1.4	50,470	0.9
SE	131	1.5	183,524	3.4
<b>CENTRO-OESTE</b>	<b>1,360</b>	<b>15.8</b>	<b>906,611</b>	<b>16.8</b>
DF	278	3.2	378,471	7.0
GO	251	2.9	196,113	3.6
MS	383	4.4	141,705	2.6
MT	448	5.2	190,322	3.5
<b>SUDESTE</b>	<b>1,406</b>	<b>16.3</b>	<b>781,765</b>	<b>14.5</b>
ES	158	1.8	71,690	1.3
MG	547	6.3	330,374	6.1
RJ	191	2.2	142,742	2.6
SP	510	5.9	236,959	4.4
<b>SUL</b>	<b>1,747</b>	<b>20.3</b>	<b>1,242,324</b>	<b>23.0</b>
PR	561	6.5	444,897	8.2
RS	888	10.3	607,174	11.2
SC	298	3.5	190,253	3.5
<b>BRASIL</b>	<b>8,617</b>	<b>100.0</b>	<b>5,409,088</b>	<b>100.0</b>

Fonte: Relatório DATALUTA, 2013.

Fonte: Relatório DALITA, 2013

A questão agrária é o movimento do conjunto de problemas relativos ao desenvolvimento da agropecuária e das lutas de resistência dos trabalhadores, que são inerentes ao processo desigual e contraditório das relações capitalistas de produção. Em diferentes momentos da história, essa questão apresenta-se com características diversas, relacionadas aos distintos estágios de desenvolvimento do capitalismo. Assim, a produção teórica constantemente sofre modificações por causa das novas referências, formadas a partir das transformações da realidade. A questão agrária da última década do século XX não é igual a questão agrária da primeira década do século XXI, embora seja a mesma. A manutenção da estrutura do sistema capitalista, não impede que ocorram mudanças de conjuntura política e econômica. É por essa razão que falamos em questão agrária atual. A questão agrária de 1950 é diferente da questão agrária de 1980, mas os elementos estruturais não mudaram, como a concentração da propriedade da terra e as relações de produção. Mas há novos elementos conjunturais como a intensificação da produção de agrocombustíveis que passam a disputar terras com a produção de alimentos, impulsionados pela estrangeirização da terra, impactando a reforma agrária, que continua em passos lentos.

Não queremos nos referir somente ao movimento da questão agrária, mas também aos seu sentido. A questão agrária não é apenas um problema agrário, é também um problema de desenvolvimento agrário. Ela explicita os problemas gerados pelo modo de produção capitalista e as possibilidades de mudança. Mas estas possibilidades não vem do capital, mas sim do campesinato. Por essa razão, é necessário pensar as políticas públicas emancipatórias. Mas para isso é preciso desconstruir o conceito de política pública. A desconstrução é necessária porque a definição do conceito também está em disputa.

A partir de diferentes olhares sobre as políticas públicas (Grisa, 2010; Grisa, 2012) e de diversas definições do conceito de política pública, apresentadas em Souza (2006) sabemos que são ações disputadas, usadas para tentar superar problemas territoriais emergentes ou que se arrastam há longo tempo. A dinâmica e amplitude do conceito exigiu a elaboração de um dicionário (Di Giovanni e Nogueira, 2013), como ocorreu com a Educação do Campo que surgiu como uma ação e se transformou em uma política pública, tendo também o seu dicionário (Caldart *et al.*, 2012). Como afirmamos, a política pública pode ser elaborada de “baixo para cima” ou de “cima para baixo”, ou seja pode ser um proposição de diferentes organizações civis e pode ser uma intervenção estatal, mas com certeza sempre será disputada na relação Estado e sociedade e por suas classes sociais. Mas não é somente a política que é disputada, a definição do conceito também é. No debate sobre definição de

política pública há uma compreensão predominante que esta é de competência do Estado, mesmo que em parceria com organizações civis. Todavia, há experiências de políticas públicas que não são de competência do Estado pelo fato da estrutura estatal não querer se prestar a este papel, como é o caso das ocupações de terras. Estas ações são um tipo políticas públicas, pois sem elas a maioria dos assentamentos de reforma agrária não existiria.

As ocupações de terras são ações políticas propositoras de um modelo de desenvolvimento para uma determinada classe social: o campesinato. Evidente que a este modelo estão associados diversos fatores e relações que compreendem uma forma de economia, um tipo de trabalho, de produção do espaço geográfico e conquista de territórios. A formação de grupos de famílias para ocuparem a terra resulta de várias ações que envolvem diferentes organizações, custos, infraestrutura, negociações, normas, etc.

As manifestações, as ocupações de terra, os assentamentos de reforma agrária tem sido os mais ativos geradores e produtores de políticas públicas. As ocupações de terra possuem os elementos de um projeto de política pública popular, ou seja uma política pública elaborada sem a participação do governo, embora este seja envolvido em todas as suas etapas, através dos diálogos, negociações e repressão. As ocupações de terra como política pública e produtora de políticas públicas nos faz repensar o conceito que tem sido definido apenas quando há a participação do Estado.

Nas últimas três décadas surgiram diversas políticas públicas de caráter emancipatório e de subordinação. Fundamental enfatizar que estes estilos de políticas são relativos a correlação de forças que definem os destinos da população subalterna rural e urbana. O protagonismo dessa população é condição essencial para as organizações que querem defender suas intencionalidades e interesses, de modo propositivo. As políticas de subordinação, quase sempre, são elaboradas de cima para baixo com o objetivo de controle político das populações subalternas. As políticas emancipatórias, quase sempre, são elaboradas de baixo para cima com o objetivo de construir autonomias relativas e formas de enfrentamento e resistência na perspectiva de superação da subalternidade. A reforma agrária tem sido realizada predominantemente como um política de subordinação e os resultados estão aquém das proposições dos movimentos. Isso não significa que a reforma agrária não possa ser uma política emancipatória, mas para ser, precisa dos elementos constituintes, como a participação das partes interessadas com autonomia e poder de decisão. Mesmos os assentamentos criados como política de subordinação, podem se emancipar por meio da organização das famílias assentadas vinculadas aos movimentos camponeses organizados em escala nacional. A passagem da condição de subordinado para

a emancipação é construída por um conjunto de fatores que relacionam as organizações políticas na defesa de seus modelos de desenvolvimento.

A proposição de políticas de desenvolvimento também é competência da sociedade organizada, de onde deveriam nascer a maior parte das políticas públicas. Esta é uma ação importante na disputa do Estado e do governo, na construção de alternativas. Ganhar as eleições não é suficiente, é essencial ter uma postura política propositiva para romper a hegemonia do sistema capitalista.

Os governos pós-neoliberais criaram políticas de distribuição de renda e reforçaram as políticas de investimento para empresas capitalistas. Estas políticas são referências para explicitar a correlação de forças pela disputa do governo e do Estado. As políticas de distribuição de renda, tipo Bolsa Família, não são uma concessão do sistema capitalista, mas sim uma ação resultante das lutas populares que pressionam o Estado para minimizar as desigualdades geradas pelas relações capitalista. A elaboração de políticas públicas para promover o desenvolvimento são possibilidades de construção de alternativas, pois uma política pode fortalecer ou enfrentar o sistema hegemônico. É por meio dos sentidos das disputas por políticas que entendemos as políticas de subordinação e as políticas emancipatórias. Pois é este conjunto de políticas que têm provocado as mudanças recentes no nosso país. O Bolsa Família é uma política de subordinação, mas associada às políticas emancipatórias contribui para a melhoria da qualidade de vida da população. Para o campesinato, estes atos têm profunda significação, pois estas políticas podem subordiná-los ou contribuir para a sua emancipação. E esta condição está diretamente relacionada com o desenvolvimento do país.

Nos últimos dez anos, observamos que as políticas governamentais de distribuição de renda contribuíram com a promoção da qualidade de vida da população. Todavia, as leituras dos resultados dessas políticas não podem desconsiderar as outras políticas públicas que também contribuíram com esta melhoria, como por exemplo o Programa Nacional de Educação e Reforma Agrária (Pronea) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), bem como a política de reforma agrária que está além do papel do governo, mas pressionado constantemente pelos movimentos camponeses. Estas são políticas emancipatórias de referências que estão sendo replicadas em outros países da América Latina e África. Em artigo recente, Miranda (2013, p. A2) destaca apenas o resultado do Bolsa Família no período de seca (2012/2013), não se referindo às outras políticas que estão associadas. Em suas palavras: “O programa garante alimentação a quase todas as famílias do semiárido nordestino [...] Ao contrário do que ocorria no passado, não houve ondas de saques, nem deslocamentos

de flagelados, nem a organização de frentes de trabalho pelo governo, nem a invasão de cidades ou ataques a armazéns em busca de comida. Não existem campanhas na televisão para arrecadar alimentos para as vítimas da estiagem” (Miranda, 2013, p. A2). O Nordeste é a maior região camponesa do Brasil e embora empobrecidos, estes camponeses contribuem significativamente para o abastecimento da região, como os censos agropecuários têm registrado. O Bolsa Família deve ser considerado somente na articulação com outras políticas como a reforma agrária, PAA e Pronera.

As experiências recentes de construção de políticas públicas têm demonstrado que a participação popular é fundamental para o sucesso dessas políticas. O Nordeste é um exemplo que a questão agrária pode ser minimizada e transformada em política de desenvolvimento, desde que sejam considerados conjunto de políticas que defendam as relações sociais familiares e comunitárias e seus territórios. Essa compreensão é fundamental para mudar o rumo do desenvolvimento desigual. Superar a visão do paradigma do capitalismo agrário de submeter o campesinato à lógica do agronegócio é condição essencial para essa superação.

## Considerações finais

Pensar políticas públicas sem considerar as especificidades das relações sociais na produção de seus territórios condena o campesinato à subordinação ao modelo de desenvolvimento hegemônico: o agronegócio. O que propomos neste artigo é superar esta postura falaciosa e defendemos o protagonismo dos movimentos camponeses na elaboração de modelos desenvolvimento da agricultura camponesa para o Brasil.

Quase dois séculos de história são suficientes para nos convencer que o capitalismo não é o único modelo de desenvolvimento da agropecuária, que o campesinato não foi destruído pelas relações capitalistas e que continua sendo fundamental para a produção de alimentos, fibras e agroenergia. Mas o cenário futuro não é tão promissor. Se os governos não enfrentarem a questão agrária e continuarem se baseando no capitalismo agrário, a conflitualidade tende a se multiplicar. A Amazônia tem sido uma área de escape para os conflitos, especialmente com a regularização fundiária. Todavia, a fronteira agrícola está se fechando e as terras da União não serão suficientes para fazer a reforma agrária. A desconcentração fundiária acontece principalmente pela desapropriação. O enfrentamento entre agronegócio e campesinato tende a aumentar.

A reforma agrária continua sendo um tema atual. As mudanças agrárias dos últimos cinquenta anos e os trinta anos da experiência brasileira de reforma agrária ofereceram diversos parâmetros para analisarmos as políticas públicas resultantes desse processo a partir das demandas dos movimentos camponeses no Brasil. Esta é uma forma de fortalecer a agricultura brasileira, diversificando modelos e oferecendo a outros países uma referência de democratização do campo.

## Referências

ABRAMOVAY, R. *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. Campinas: Hucitec/Anpocs/Editora da Unicamp, 1992.

ARENDT, H. *O que é Política?* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

CALDART, R. S.; PEREIRA, I. B.; ALENTEJANO, P.; FRIGOTTO, G. (Org.). *Dicionário da Educação do Campo*. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio/São Paulo: Expressão Popular, 2012.

CAMACHO, R. S. *Paradigmas em Disputas na Educação do Campo*. Relatório de Qualificação de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Geografia, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2013.

CAMPOS, J. F. de S. *Leituras dos territórios paradigmáticos da Geografia Agrária: análise dos grupos de pesquisa do estado de São Paulo*. Tese (Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2012.

CARVALHO, H. M. *O campesinato no século XXI: possibilidades e condicionantes do desenvolvimento do campesinato no Brasil*. Petrópolis, Vozes, 2005.

DATALUTA. *Relatório DATALUTA 2013*. Presidente Prudente: NERA, 2013.

DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (Org.). *Dicionário de políticas públicas*. São Paulo: FUNDAP/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2013.

FELÍCIO, M. J. *Contribuição ao debate paradigmático da questão agrária e do capitalismo agrário*. Tese (Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2011.

\_\_\_\_\_. Reforma agrária e modernização no campo. *Terra Livre, Geografia, Política e Cidadania*, n. 11-12, 1996.

FERNANDES, B. M. Questão Agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial. In: BUAINAIN, A. M. (Ed.). *Luta pela Terra, Reforma Agrária e Gestão de Conflitos no Brasil*. Campinas: Editora da Unicamp, 2008, p. 173-224.

\_\_\_\_\_. *Construindo um estilo de pensamento na questão agrária: o debate paradigmático e o conhecimento geográfico*. Livre-Docência em Geografia. Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, Presidente Prudente, 2013.



FERNANDES, B. M.; WELCH, C. A.; GONÇALVES, E. C. *Os usos da terra no Brasil*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014.

GRISA, C. Diferentes olhares na análise de políticas públicas: considerações sobre o papel do Estado, das instituições, das ideias e dos atores sociais. *Sociedade e Desenvolvimento Rural on line*, v. 4, n. 1, p. 96-116, jun. 2010. Disponível em: <<http://www.inagrodf.com.br/revista>>. Acessada em: 31 ago. 2014.

GRISA, C. *Políticas públicas para a Agricultura Familiar no Brasil*: produção e institucionalização da ideia. Tese. (Doutorado em Ciência Sociais – Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

JAPIASSU, H. Introdução ao Pensamento epistemológico. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. *Plano Agrícola e Pecuário 2013/2014*. Brasília: Mapa, 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Plano Safra da Agricultura Familiar 2013/2014*. Brasília: MDA, 2013.

MIRANDA, E. E. A seca e o Bolsa Família. *O Estado de S. Paulo*, 30 de março de 2013, página A2.

MPA – Movimento dos Pequenos Agricultores. *Plano Camponês: da agricultura camponesa para toda a sociedade*. [s.l.]: MPA, 2012.

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. *Programa Agrário do MST*. São Paulo: MST, 2013.

OLIVEIRA, A. U. Barbárie e Modernidade: as transformações no campo e o agronegócio no Brasil. *Terra Livre*, 2004, v. 2, n. 21.

OLIVEIRA, A. U. A geografia agrária e as transformações territoriais recentes do campo brasileiro. In: CARLOS, A. F. A. (Org.). *Novos caminhos da geografia*. São Paulo: Editora Contexto, 1999.

OLIVEIRA, A. U. *A agricultura camponesa no Brasil*. São Paulo: Contexto, 1991.

SEARLE, J. R. *Intencionalidade*. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

SILVA, V. I. da. *Caminhos da afirmação camponesa*: elementos para um plano camponês. [s.l.]: MPA, [s.d.].

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006, p. 20-45.

# A política pública de extensão rural em assentamentos da reforma agrária: a construção de um sistema pluralista descentralizado

**Pedro Selvino Neumann  
Vinicius Piccin Dalbianco  
Alisson Vicente Zarnott**

## Introdução

O presente artigo propõe uma análise da política de extensão rural dedicada aos assentamentos de reforma agrária no Brasil, buscando demonstrar que o Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (Ates), particularmente o Programa desenvolvido no Rio Grande do Sul (RS), é portador de elementos constitutivos de um sistema pluralista descentralizado de extensão rural, em contraponto aos problemas enfrentados com a execução da Política Nacional de Extensão Rural (PNATER) e das orientações que criaram a Agência Nacional de Assistência Técnica (Anater).

A discussão se dá em torno das mudanças institucionais ao longo da história da política oficial de extensão rural no país, desde sua criação em 1948, passando pela extinção da Empresa Brasileira de Extensão Rural (Embrater)

no ano de 1990 à criação da Política Nacional em 2003, com destaque para a transformação institucional na execução dos serviços públicos de extensão rural, marcada pela passagem de um Estado executor para um Estado fomentador de atores privados e públicos na oferta de serviços. A tese defendida é de que a nova conformação institucional criada pela PNATER gerou um conjunto de problemas (crise institucional) que desembocou na necessidade da criação da Anater. Por outro lado, defendemos a especificidade histórica da política de extensão rural para as famílias assentadas pela reforma agrária, pioneira na configuração do pluralismo institucional na oferta dos serviços públicos de extensão.

É nesta perspectiva que a experiência da Ates do RS é vislumbrada como portadora de elementos de uma política diferenciada, que ao longo dos últimos anos tem criado os instrumentos para qualificação dos serviços prestados e envolvido os diferentes atores do Programa, não apenas na execução, mas também no processo de tomada de decisão. A experiência construiu um novo desfecho ao desafio institucional criado, por promover a passagem do pluralismo de agentes para um sistema pluralista, associando a participação social ao desafio de articular e coordenar a atuação dos diferentes agentes para que os interesses públicos sejam adequadamente contemplados nos diferentes territórios.

A recente criação da Anater pode ser considerada uma nova mudança na política da extensão rural brasileira. Metodologicamente, retoma o foco da transferência de tecnologia para a modernização agrícola, questão que parecia estar superada na PNATER, e institucionalmente, sua proposição visa melhorar a coordenação e o controle dos serviços de extensão através do repasse regular de recursos financeiros para a pluralidade de organizações extensionistas sem, no entanto, construir um sistema pluralista descentralizado.

## **A política de extensão rural no Brasil e o novo formato institucional**

A extensão rural, enquanto política pública é impulsionada no Brasil no ano de 1948,<sup>3</sup> com a criação da Associação de Crédito e Assistência Rural (Acar) de Minas Gerais (MG), seguida pela criação de associações nos demais

---

<sup>3</sup> Muitos textos destacam que a criação da Acar-MG foi o início da extensão rural no Brasil, no entanto, já em 1859 e 1860 foram criados quatro institutos (Institutos Imperiais de Agricultura da Bahia, Pernambuco, Sergipe e Rio de Janeiro) voltados à pesquisa, ensino e difusão de informações, que podem ser apontados como o embrião da extensão rural no Brasil. Mais informações sobre os primórdios da extensão rural brasileira (pré Acar), ver Peixoto (2008).

estados da federação.<sup>4</sup> O período compreendido entre 1948 e o Golpe Militar, em 1964, é denominado como a fase do “humanismo assistencialista”, e pode ser caracterizado por ter como público alvo os agricultores mais pobres, por priorizar as atividades relacionadas ao bem estar da família e por operar com o Crédito Rural Supervisionado (CRS),<sup>5</sup> que era destinado a investimentos na propriedade como um todo (Rodrigues, 1997).

O segundo período vai do Golpe Militar até o ano de 1984 e é caracterizado como a fase do “difusionismo produtivista”. Marcado pela estreita relação da política de extensão com a modernização da agricultura, tendo como “carro chefe” o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR),<sup>6</sup> criado no ano de 1965, com o objetivo de ser o principal mecanismo estimulador e financiador da política de modernização da agricultura e consequentemente a ampliação dos serviços de extensão rural em todo o país.

Neste cenário, foi criado o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (Sibrater) no ano de 1970, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) no ano de 1973 e a Embrater no ano de 1975. Em nível nacional, a Embrater substituiu a ABCAR e, nos estados, as ACARs foram substituídas pelas Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ematers).

Para dar conta da difusão do pacote tecnológico da Revolução Verde, esta estrutura institucional funcionava de forma verticalizada. As orientações para os serviços de extensão rural eram elaboradas pela Embrater em sintonia com a Embrapa, que repassava as diretrizes operacionais para as Ematers dos diferentes estados que, por conseguinte, determinavam o trabalho das equipes técnicas regionais e municipais.

No início da década de 1980, a crise econômica brasileira oriunda da elevação dos juros internacionais, do aumento da dívida externa e da crise da balança comercial, afetou a destinação de recursos do Governo para a agricultura (principalmente os subsídios ao crédito agrícola). Este processo desenca-

---

<sup>4</sup> As Acars eram entidades da sociedade civil, sem fins lucrativos, que atuavam sob a coordenação da Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR), criada em 1956, e que prestavam os serviços oficiais de extensão rural e elaboravam projetos visando acesso a crédito junto à instituições financeiras. Apesar de não serem organizações estatais, possuíam intrínseca relação com os governos, recebendo recursos financeiros e trabalhando segundo orientação do Estado. No RS a Acar foi criada em 1955.

<sup>5</sup> A ideia do CRS foi inspirada nas iniciativas do governo americano de Roosevelt que, através da Cooperative Extension Service e Farm Security Administration (FSA), implementou nos Estados Unidos (EUA) o serviço de extensão rural.

<sup>6</sup> De acordo com Rodrigues (1997) e Fonseca (1985), o SNCR substituiu o CRS pelo Crédito Rural Orientado (CRO), o que beneficiou majoritariamente aquele agricultor que possuía condições de responder ao novo modelo agrícola proposto.

deu um novo período na extensão rural caracterizado como o do “repensar da extensão rural”. Foi um período de intensas críticas ao modelo de extensão, essencialmente aos métodos difusionistas empregados.<sup>7</sup>

No final da década de 1980, a crise econômica se aprofunda e o governo adota as recomendações neoliberais elaboradas pelo Consenso de Washington.<sup>8</sup> Por conta disso, os serviços de extensão rural, financiados e executados pelo Estado, foram sensivelmente reduzidos, situação que se agravou com a extinção da Embrater em 1990, pois resultou na desarticulação da coordenação nacional dos serviços de Ater.

Para o Estado, as estruturas públicas de extensão rural não tinham mais contribuições significativas para o desenvolvimento econômico do país, tendo em vista o “grau avançado” de modernidade das práticas agrícolas. No período de “desobrigação” do Estado em relação à política de extensão rural, a realidade desse serviço se torna muito distinta em cada estado da federação. Alguns estados conseguiram manter os serviços oficiais, mas em outros foram praticamente extintos.

A retirada do Estado tornou visíveis outras instituições que passaram a exercer o papel de executoras dos serviços de extensão, o que pode ser constatado nos resultados de uma pesquisa nacional organizada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) no ano de 2002, e que revelou que haviam no país mais de cinco mil instituições de caráter público e privado,<sup>9</sup> que prestavam serviços de extensão rural (MDA, 2003).

Com a mudança governamental ocorrida no ano de 2003, os agricultores familiares e assentados da reforma agrária passaram a contar com uma nova perspectiva em relação às políticas do Estado. Mesmo que o agronegócio não tenha deixado de ser a prioridade no desenvolvimento agrícola do país, esta mudança possibilitou a criação e concretização de políticas públicas voltadas

---

<sup>7</sup> Para Caporal (1998), as críticas se centralizaram em três aspectos: a) quanto aos métodos de trabalho, considerados autoritários e verticalizados, sem que os agricultores pudessem ser ouvidos; b) quanto ao público atingido, tradicionalmente formado pelos agricultores mais capitalizados; e, c) quanto aos conteúdos tecnológicos trabalhados, por serem totalmente externos à realidade dos agricultores e causadores de dependência financeira.

<sup>8</sup> As recomendações-chave do Consenso de Washington envolviam alterações no processo de desenvolvimento econômico mundial e sustentavam-se na ideia da liberalização internacional dos mercados; no fomento ao setor privado e na redução da “máquina estatal” através da privatização das empresas públicas (Maxwell, 2005).

<sup>9</sup> Esta pesquisa teve por objetivo identificar as organizações públicas e privadas que trabalhavam com ATER no Brasil. Estas organizações foram distribuídas em 11 categorias, cujos critérios para agregação consideraram em primeiro lugar a missão institucional e, em segundo lugar, o caráter público ou privado da prestação de serviços.

a atender uma população rural historicamente à margem do desenvolvimento.<sup>10</sup> Neste cenário, destaca-se a criação da PNATER e, sobre suas diretrizes, dois programas: um objetivando disponibilizar assistência técnica gratuita aos agricultores familiares (Ater) e outro aos assentados pela política de reforma agrária (Ates).

A criação da PNATER institucionaliza essa passagem de um Estado executor da política de extensão rural para um Estado fomentador de atores privados e públicos. Para entender o novo contexto institucional criado é importante situar essa mudança nas discussões internacionais sobre o papel do Estado na oferta dos serviços de Extensão.

## **A passagem do Estado executor para um Estado fomentador dos serviços de extensão rural**

As mudanças na configuração dos serviços de extensão rural tiveram como base um conjunto de motivações sociais e históricas que se manifestaram de forma similar em vários locais do mundo. A literatura internacional evidencia que a desaceleração do ritmo de crescimento econômico mundial durante a década de 1980 influenciou o surgimento de uma importante crise de arrecadação e um aumento dos déficits orçamentários em muitos países, levando à discussão de alternativas para a diminuição dos gastos públicos. A redução do intervencionismo estatal e do aparato público se apresentou como uma alternativa pragmática internacionalmente, incluindo neste cenário os serviços de extensão rural (Rivera e Cary, 1998).

No entanto, por outro lado, as indicações existentes levam a crer que as reformas de privatização não são apenas resultado de uma crise fiscal conjuntural, mas estão associadas a uma mudança de paradigma acerca do papel do Estado no desenvolvimento socioeconômico. Umali e Schwartz (1994) indicam que a forte tendência global em direção à liberalização do mercado e à transição de economias planejadas a economias de mercado nos países do leste europeu e nos territórios da antiga União Soviética, favoreceram a ampliação o processo privatizante dos serviços antes prestados pelo Estado.

---

<sup>10</sup> Entre elas cita-se a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), os programas de infraestrutura como o Luz para Todos e a Habitação Rural, a política de modernização da frota agrícola, o programa de seguro agrícola para a agricultura familiar, as iniciativas para o desenvolvimento de pequenas culturas como a fruticultura e a olericultura, bem como o incremento dos recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Nessa conjuntura, a sustentação política dos serviços públicos de extensão rural tornava-se mais difícil à medida que alguns diagnósticos vinham contribuindo para a formação de uma imagem negativa dessas organizações (Ameur, 1994). Alinhando-se a este cenário, as organizações de cooperação que apoiavam serviços públicos nacionais passaram a reorientar suas políticas. No início da década de 1990 a USAID (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional) vinha se mostrando bastante crítica em relação às organizações públicas de extensão, apontando para sua atuação burocrática, impositiva, carente de maior vínculo e consideração com a pesquisa e com as condições locais, além de ser um sistema com resultado abaixo das expectativas (Banco Mundial, 1990).

Diversos fatores relacionados às questões de ordem político-ideológica, de legitimidade das organizações de extensão e de relação com as agências de cooperação internacional motivaram os governos a realizarem reformas inspiradas no ideário neoliberal.<sup>11</sup> Assim, a década de 1980 marca o fim da fase de crescimento das organizações públicas de extensão rural e o início de reformas privatizantes neste sistema (Rivera e Cary, 1998; Sadighi, 2004).

No entanto, as organizações privadas típicas (que ofertam o serviço de assessoria técnica em troca de uma remuneração específica, exclusiva) tendem a ter atuação mais seletiva – quanto ao tipo de bem que têm interesse em ofertar – que as organizações públicas que lhes precederam. Dados esses limites, as posturas mais radicais em defesa da privatização perderam força, pois em muitos casos, onde a extensão rural foi privatizada ocorreu um aumento da pobreza e uma redução do desenvolvimento rural, forçando os governos a repensar seu papel (Diesel *et al.*, 2008).

Se num primeiro momento os governos se motivaram pelas orientações do “Estado Mínimo”, que preconizavam o repasse da responsabilidade de financiamento e oferta dos serviços, num segundo momento, há um reconhecimento sobre a necessidade da presença do Estado e o problema central passa a ser a identificação e definição das formas pelas quais o Estado pode melhor contribuir para potencializar as contribuições dos agentes privados para o desenvolvimento social e econômico. Desta forma, o pluralismo institucional na extensão rural passa a ser uma terceira via, distinta da fase do Estado executor e da privatização dos serviços públicos.

---

<sup>11</sup> Compreende-se que as medidas adotadas no Brasil foram inseridas nesse contexto internacional de crise do sistema econômico capitalista e da ideia de tornar a administração do Estado mais ágil e gerencial. As crises internacionais do capital conduziram às discussões sobre a necessidade da transformação do “estado forte” para um “estado mínimo”. De acordo com Kikeri e Burman (2007), na década de 1990, o Brasil, juntamente com a Argentina e o México, foi o país que mais privatizou.

No caso do pluralismo institucional nos serviços de extensão rural, a presença do Estado é garantida na condição de agente subsidiário, coordenador ou regulador de serviço.<sup>12</sup> Nessa configuração, tem-se não uma mera terceirização, mas variadas formas e níveis de cogestão que exigem uma postura regulatória do Estado.

Por conta desse caráter regulador, o ambiente pluralista na extensão rural passa a ser influenciado pelos Sistemas Normativos,<sup>13</sup> baseados na racionalidade legal e no controle normativo, o que pode resultar num avanço demasiado do controle racional legal sobre a gestão pública.<sup>14</sup>

No caso brasileiro, se por um lado, a (re)criação da política pública de extensão rural pode ser creditada a um movimento mais amplo de retomada do papel do Estado no desenvolvimento rural, por outro, é também fruto das manifestações dos movimentos sociais e sindicais no campo. Na década de 1990, consolida-se uma luta pelo reconhecimento da importância da agricultura familiar, que teve como um de seus resultados a criação do Pronaf no ano de 1996. Para além do Pronaf, os movimentos sociais, sindicatos e outras organizações de trabalhadores reivindicavam um serviço de extensão rural público para a agricultura familiar.

Momento importante desse período foi a realização, em agosto de 1997, do “Seminário Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural: uma nova extensão para a agricultura familiar”. Para Abramovay (1998), um dos consultores do Seminário, alguns pontos de discussão no evento foram de comum acordo: a) a missão de não mais voltar-se apenas para o “agro agrícola” e para as tarefas de natureza estritamente produtiva, mas também para a cidadania, para o desenvolvimento sustentável e para a participação social; b) o acesso ao conhecimento, ao mercado e à livre organização; c) o público prioritário:

---

<sup>12</sup> Neste entendimento, as formulações do Grupo Neuchâtel (1999) sinalizaram para a necessidade de intervenção do Estado onde fossem constatadas falhas do mercado, fornecendo, através de parcerias privadas, os serviços necessários para promover o desenvolvimento rural.

<sup>13</sup> Compreende-se como Sistemas Normativos um conjunto de instrumentos que tem por objetivo padronizar determinadas ações (no caso as políticas públicas) através de um conjunto de normas, regras, critérios, parâmetros e procedimentais legais. Para Meirelles (1993, p. 30), estes sistemas tendem a regulamentar, moldar e sancionar determinadas ações públicas conforme as regras, procedimentos institucionais e autoridade, relacionados com a garantia da legitimidade legal da política, da administração e da gestão pública.

<sup>14</sup> Uma das consequências desse processo pode ser encontrada na posição de Souza (2012, p. 233), quando destaca que, no caso das agências de extensão, a busca pela legitimidade faz com que a organização se concentre mais nos meios do que nos fins, ou seja, “mais em procedimentos que nos resultados”. Neste entendimento, as normas e as regras tem sido as responsáveis pelo cumprimento de procedimentos necessários à legitimidade formal, em detrimento dos processos que têm como base as ações fins e, quando excessivas, distanciam as ações dos seus objetivos fins.



o agricultor familiar; e d) o método que não pode ser concebido de maneira independente dos pontos apresentados para a nova missão proposta.

A partir desses pontos, Abramovay defende uma nova extensão rural desvincilhada de um sistema centralizado em que o Estado coordena, financia e executa o serviço, deixando claro sua posição favorável à descentralização da execução, proporcionando e estimulando assim uma diversidade de organizações prestadoras de serviços técnicos. Essa posição não era consensual, sendo apoiada pela Contag, mas questionada pela Faser. A divergência não foi resolvida na época, mas as elaborações resultantes do evento foram consideradas como um dos pontos de partida para a elaboração das linhas e diretrizes da PNATER, quando prevaleceu o pluralismo institucional.

Com relação à reforma agrária, o reconhecimento do pluralismo institucional pela PNATER caiu como uma “luva” para o que já se tinha como prática no Incra, pois o mesmo já realizava a contratação de diversas organizações prestadoras de serviços de extensão, como ocorreu na execução do Projeto Lumiar. Já sob o “guarda chuva” da PNATER e pela pressão dos movimentos sociais, o Incra criou um Programa específico para os Assentamentos de Reforma Agrária: O Programa de Ates.<sup>15</sup>

## **A política de extensão rural para os assentamentos de reforma agrária**

Historicamente os serviços de extensão rural nas áreas reformadas apresentam particularidades, entre elas, sua execução por prestadoras não governamentais. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) foi criado na década de 1970, num cenário de intenso processo de repressão social, avanço do êxodo rural e ampliação da pobreza no campo. Absorvendo as atribuições do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra) e do Instituto Nacional de Desenvolvimento Rural (Inda), ao novo instituto foi atribuída a tarefa de minimizar os conflitos no campo e viabilizar a produção nos assentamentos através da organização social e econômica das comunidades, integrando as populações marginalizadas ao processo de desenvolvimento em

---

<sup>15</sup> O termo Ates inclui o nome de Assessoria no lugar de Assistência para destacar a conotação de um serviço mais relacionado ao acompanhamento, à corresponsabilização e à construção de processos duradouros e contínuos de interação, baseados em relações horizontais e menos hierárquicas entre os atores. Da mesma forma, a inclusão das dimensões social e ambiental visa demarcar a visão mais holística do processo de intervenção social (para além das questões produtivas) que se esperava instaurar com o Programa de Ates para assentamentos.

curso, contando com o apoio dos serviços de assistência técnica que já haviam sido previstos no Estatuto da Terra.

Contudo, conforme Pimentel (2007), o serviço de extensão rural preconizado para os assentados durante os governos militares não saiu do papel, assim como a reforma agrária, ficando restrito a ações voltadas à modernização da agricultura através da difusão tecnológica.

A reivindicação por uma assistência técnica diferenciada, condizente com a realidade das famílias assentadas toma fôlego a nível nacional no início dos anos 1980 com a criação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Em estados da federação<sup>16</sup> que mantiveram a estrutura oficial de extensão rural e por iniciativa de governos mais sensíveis às pressões sociais, foram desenvolvidas algumas experiências de assistência técnica específica para as áreas reformadas. No RS, entre os anos de 1985 e 1996, a Emater/RS e o Centro de Tecnologias Alternativas e Populares (Cetap), atuaram oficialmente nos assentamentos do estado<sup>17</sup> (Dalbianco e Neumann, 2012).

A atuação de uma ONG – o Cetap – na oferta dos serviços públicos de extensão rural foi demandada pelos próprios movimentos sociais que enxergavam na mesma, melhores condições para o desenvolvimento dos serviços. Esta posição foi reconhecida pela Emater/RS, que na época não se dispunha a atender todos os assentamentos. Da experiência desenvolvida fica claro a pressão dos movimentos sociais para terem um serviço de extensão rural com características diferentes dos serviços desenvolvidos pelos órgãos oficiais, fato que favoreceu a configuração posterior, em 1996, do Projeto Lumiar.<sup>18</sup>

O Lumiar foi criado para ofertar assistência técnica aos assentamentos de reforma agrária com o objetivo de torná-los “unidades de produção estruturadas, inseridas de forma competitiva no processo de produção voltado para o mercado, integrado à dinâmica do desenvolvimento municipal e regional” (Incrá, 1997, p. 4), ou seja, buscava a consolidação produtiva dos assentamentos.

No aspecto da estrutura organizacional, o Lumiar foi formatado para que os serviços de assistência técnica e extensão rural fossem financiados com

---

<sup>16</sup> A exemplo do Paraná, São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

<sup>17</sup> Esta atuação se deu principalmente na viabilização de projetos de crédito do Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (Procera), sendo que a elaboração dos projetos absorveu quase por completo as equipes técnicas, inviabilizando outras discussões de cunho tecnológico e social no interior dos assentamentos.

<sup>18</sup> Fruto do acúmulo da pressão política do MST ao longo dos anos e catalisado pela repercussão negativa dos massacres de Corumbiara e Eldorado dos Carajás. A chacina de Corumbiara ocorreu em Rondônia em 9/8/1995 e matou 11 agricultores sem terra. A chacina de Eldorado do Carajás ocorreu no Pará em 17/4/1996 e vitimou 19 agricultores. O dia 17/4 foi decretado Dia Nacional de Luta pela Reforma Agrária.

recursos públicos, mas executados por equipes locais de organizações privadas, de interesse público, ONGs, cooperativas de trabalho, grupos de profissionais pertencentes à Emater, ou outros (Incrá, 1997), em processos gerenciados pelas associações dos próprios assentados.

Assim, o modelo organizacional proposto implicava na inovação do formato institucional da oferta desses serviços públicos mediante a descentralização-terceirização de sua execução. Instituiu-se, dessa forma, uma experiência de aplicação de um modelo de gestão participativa e de coordenação compartilhada da assistência técnica e extensão rural entre governo, prestadoras de serviços e assentados (e suas organizações) e, assim, promoveu, a seu modo, o controle social como forma de garantir agilidade às ações.<sup>19</sup>

Embora inovador com relação à forma de execução e gestão, o projeto Lumiar apresentou um conjunto de limitações em sua operacionalização que acabaram por acarretar avaliações nem sempre positivas dessa experiência. Em junho de 2000 o Projeto foi extinto e entre os principais motivos destaca-se a baixa eficiência técnica das ações de campo, os problemas de instabilidade institucional no centro da administração governamental e no Incra, a baixa internalização do Lumiar no quadro técnico federal, as denúncias de desvios de recursos públicos e o desvio de funções das equipes técnicas locais (Marinho *et al.*, 1999; Guanziroli *et al.*, 2003; Concrab, 2004).

Entre o fim do Projeto Lumiar e a inauguração do Programa de Ates em 2004, houve uma lacuna na oferta institucional dos serviços de extensão rural para os assentamentos de reforma agrária.<sup>20</sup>

No Programa de Ates (Incrá, 2008, p. 14) foram definidos, resumidamente, como diretrizes: disponibilizar assessoria técnica com exclusividade às famílias assentadas; contribuir para a promoção do desenvolvimento rural sustentável; adotar uma abordagem multidisciplinar e interdisciplinar e enfoques participativos; estabelecer um modo de gestão capaz de democratizar as decisões; entre outros.

Para execução dos serviços, o Programa previu a contratação de equipes técnicas organizadas em Núcleos Operacionais (NOs)<sup>21</sup> e a possibilidade da

---

<sup>19</sup> Além disso, a proposta de vincular as ações extensionistas à realidade de cada região aproximava a política pública das demandas reais dos assentamentos, devido a um certo grau de flexibilidade do projeto que permitia o controle social e a orientação das ações conforme as diretrizes políticas do MST (Concrab, 2004).

<sup>20</sup> Foram basicamente quatro anos em que os assentados ficaram à mercê das boas intenções das entidades e empresas locais e dos governos estaduais.

<sup>21</sup> Para configuração da distribuição dos Núcleos Operacionais o Incra faz a combinação de quatro parâmetros: a) quantidade de famílias por município; b) a distância entre os municípios (não ultra-

contratação de equipes de articuladores, aos quais caberia a tarefa de dar suporte às equipes técnicas dos NOs, auxiliando no planejamento e execução das ações de assessoria, contribuindo para uma padronização na qualidade dos serviços.

Inicialmente, o instrumento jurídico escolhido para execução do Programa foram os convênios<sup>22</sup> com diferentes entidades prestadoras de serviços de extensão rural (ONGs, cooperativas de técnicos, Ematers, etc.). No entanto, a promulgação da Lei de Ater em 2010 (Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010) fez com que o Incra mudasse a forma jurídica de contratação das prestadoras, com o objetivo de melhorar a qualidade dos serviços, agilizar a contratação e operacionalização do Programa e aumentar o número de famílias atendidas. A regulamentação para a elaboração das chamadas públicas se deu a partir da Portaria do Incra nº 581, de 20 de setembro de 2010, que revogou as Normas de Execução 71 e 77, bem como parte substancial do Manual Operacional de 2008.

A substituição da forma de contratação dos serviços não promoveu a ampliação do público atendido pela Ates. No ano de 2010, o Programa Nacional atendia 260.348 famílias, em fevereiro de 2014, estava atendendo 260.686 famílias, mantendo uma abrangência de apenas 27% do total de famílias assentadas,<sup>23</sup> mesmo assim, abrangência maior do que a obtida pelo Programa de Ater.

Com a regulamentação da Lei de Ater e a Conferência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural em 2012 o governo federal buscou universalizar o termo Ater tanto para agricultores familiares como para assentados, no entanto, o termo Ates continua sendo empregado em função da identidade criada, do reconhecimento de que se trata de um serviço específico e diferenciado daquele prestado à agricultura familiar e pelo reconhecimento de que ambos Programas guardam diferenças entre si.<sup>24</sup>

---

passando 200 km entre os assentamentos de cada NO); c) especificidades de cada região, como as características de clima e relevo e; d) nível do desenvolvimento das ações de crédito.

<sup>22</sup> A descentralização de recursos através dos convênios ocorre quando o Governo Federal, por meio de seus órgãos ou entidades (no caso o MDA e o Incra), visando a melhor gestão de seus programas de governo (no caso o Programa de Ates), transfere recursos para entidades públicas ou privadas com o propósito de realizar ações públicas de interesse comum.

<sup>23</sup> De acordo com os dados do Sistema Informatizado de Ater (Siater), no ano de 2013, o MDA atendeu 341 mil famílias de agricultores familiares (7,8%), enquanto que o Incra atendeu 260 mil famílias de assentados (26,5%) (MDA, 2013).

<sup>24</sup> A abrangência, o volume de recursos, mas principalmente o processo de gestão e coordenação. Enquanto a Ater é coordenada e gestada de forma centralizada no MDA, a Ates tem coordenação compartilhada, que é possível devido a existência de uma estrutura física e de pessoal dedicada ao Programa em cada SR.

Assim, embora exista um esforço para a unificação dos serviços públicos de extensão rural, na prática a Ater e a Ates são gestadas e operacionalizadas de forma bem particular, possibilitando sua caracterização não só como programas, mas sim como políticas distintas.

## **A passagem do pluralismo de agentes para um sistema pluralista: a experiência do programa de Ates no RS**

### *O Sistema de Contrato: A meta como elemento orientador do trabalho*

O Programa de Ates no estado do RS começa a ser executado em 2003, através da modalidade convênio. Nesse período existia uma única meta: prestar serviços de extensão rural de acordo com o estabelecido no Manual Operacional publicado pela Norma de Execução nº 39 (Incrá, 2004). A comprovação dos serviços realizados era feita através de relatórios periódicos sobre a execução física e, principalmente, financeira.

Na modalidade de convênio as ações eram estabelecidas pelas próprias prestadoras, em alguns casos em parceria com as entidades ligadas aos movimentos sociais ou organizações produtivas locais. Esta relação dependia basicamente do alinhamento ideológico da prestadora, do enraizamento local dos técnicos e do estágio de desenvolvimento dos assentamentos. A marca principal dos convênios era a flexibilidade dada às prestadoras para o planejamento e execução de suas atividades, sem depender de aceite ou liberação do órgão gestor.

Entretanto, as avaliações da experiência desenvolvida neste período apontam para o surgimento de um conjunto de problemas, dentre os quais cabe destacar a ocorrência de um distanciamento entre o trabalho desenvolvido pelas prestadoras e as necessidades dos assentamentos, a falta de uma orientação comum por parte do Incra para a execução dos serviços nos diferentes assentamentos, a dificuldade por parte da prestadora de envolver os beneficiários na cogestão do Programa e os atrasos no pagamento pelos serviços prestados (Dalbianco e Neumann, 2012).

Para além desses aspectos, os convênios enfrentavam grande dificuldade para se adaptar aos Sistemas Normativos das políticas públicas. A insuficiente transparência no uso do orçamento, a carência de um sistema de controle das ações desenvolvidas pelas equipes técnicas e a preocupação jurídica sobre as ações desenvolvidas pelo Incra tiveram grande peso na alteração da modalidade usada para a contratação dos serviços. Na busca da superação destas limitações, em 2008, a Superintendência do Incra no RS passou a adotar a forma jurídica

dos contratos na prestação dos serviços de assessoria técnica. Foi o primeiro estado a operacionalizar a extensão rural pela modalidade contrato,<sup>25</sup> o que acabou se tornando norma nacional em 2010, quando foi promulgada a lei de Ater.

Na atual dinâmica multiinstitucional da Ates as metas contratuais são um elemento central de orientação e avaliação dos serviços ofertados pelas instituições que executam a política de extensão rural. No caso do Programa no RS, as metas para os dois primeiros anos de contrato (2009 e 2010) foram classificadas em visitas técnicas, reuniões, oficinas e dias de campo, e resultaram na contratação de 21 metas iguais para todos os assentamentos do RS.

A heterogeneidade de situações dos assentamentos criou grandes dificuldades de viabilização de uma Ates eficaz por meio de metas rígidas e padronizadas, tornando necessária a adoção de uma nova dinâmica. A partir de 2011, a estrutura das metas sofreu uma considerável modificação através da incorporação de metas regionais, propostas e definidas pelas equipes técnicas em conjunto com assentamentos de cada NO e aprovadas pelos Conselhos Regionais. Outra inovação desse período foi o dimensionamento da capacidade de trabalho de cada equipe técnica, e do tempo/esforço destinado para cada atividade.<sup>26</sup>

A alteração na elaboração e estrutura contratual foi responsável por uma mudança significativa no Programa de Ates do RS, primeiramente por promover a participação e engajamento dos assentados e das equipes técnicas no processo de definição das metas, e, particularmente para as equipes, o sentimento de pertencimento promovido pela descentralização foi muito importante para diminuir a impressão inicial promovida pela modalidade de contrato, de que os técnicos eram meros empregados do Incra, a prestadora uma simples terceirizada e os assentados apenas o público alvo.

A definição das metas a partir das demandas locais foi um avanço significativo, entretanto, é importante não deixar de considerar também os interesses da sociedade, que são mais amplos e, por vezes, conflitantes com as demandas locais.<sup>27</sup> No Programa de Ates o desafio foi conceber um processo e um espaço de negociação entre as necessidades locais (materializadas nas metas regionais) e as necessidades mais gerais da sociedade (materializadas nas metas

---

<sup>25</sup> Cabe fazer uma referência que este formato jurídico foi fortemente influenciado pela lei de licitações nº 8.666, usado pelos governos das diferentes esferas, para contratação de serviços gerais e obras, pouco adequada a realidade dos serviços de extensão rural que tem como pressuposto a mediação com pessoas e processos sociais.

<sup>26</sup> Foram incluídos no tempo total previsto para duração de cada atividade um tempo para planejamento e um tempo para sistematização do trabalho realizado.

<sup>27</sup> Como é o caso das questões ambientais.

estadauais). Isso foi conseguido no Conselho Estadual e, atualmente, técnicos e assentados consideram a legitimidade destes interesses gerais, e reconhecem que o mediador deste interesse é o Conselho Estadual de Ates.

Em relação às metas, permanece o desafio de superar a natureza da meta propriamente dita, pois no caso da Ates e também das chamadas públicas de Ater em geral, operou-se uma transformação bem particular, muito problemática e perigosa para a extensão rural: a transformação das ações “meio” (reuniões, visitas oficinas, etc.) em resultados finais (em finalidade).<sup>28</sup>

Esta inversão de papéis tende a produzir na ação extensionista situações que, muitas vezes, são distantes das reais necessidades das famílias assentadas, além disso, ao transformar a ação em “fim”, corre-se o risco de criar uma “cultura” da realização das atividades por elas mesmas, ou seja, de se encerrar o processo na atividade realizada.<sup>29</sup> Percebe-se, no entanto, que a contratação de atividades em detrimento de produtos parece ser um grande atrativo aos burocratas e aos técnicos, pois a efetividade da política é conferida a partir da verificação dos instrumentos comprobatórios das atividades contratadas.

A partir do entendimento de que é necessária e urgente a mudança da natureza das metas, está em curso no Programa de Ates/RS um processo que almeja estabelecer como horizonte de trabalho uma assessoria continuada, com vistas ao alcance de produtos/processos. A estratégia utilizada é a incorporação gradual de metas-produtos,<sup>30</sup> pois esse processo de mudança da natureza das metas exige também outro aparato de planejamento, verificação e avaliação dos processos/produtos contratados.

Nesta perspectiva, a recente criação do Sistema Integrado de Gestão Rural da Ates (Sigra) e da Rede de Unidades de Observação Pedagógica (RUOP) podem contribuir significativamente para esse processo, pois permitem identificar com maior clareza os pontos centrais e prioritários da intervenção da Ates, bem como apontar produtos/processos a serem alcançados.

---

<sup>28</sup> Não se pode confundir uma meta com as atividades necessárias para alcançá-la. Uma meta é um objetivo temporal, espacial e quantitativamente dimensionado, portanto, um objetivo para o qual se estabeleceu um sujeito da ação, se quantificou o objetivo e se determinou um prazo.

<sup>29</sup> Esta cultura de transformar os métodos em finalidade foi uma das marcas registradas do difusionismo Rogeriano, em que os técnicos eram, inclusive, avaliados/promovidos pelo número de atividades realizadas. Esta cultura do “fazer por fazer” é rapidamente percebida pelos assentados que logo entendem que o técnico está em seu lote porque necessita de sua assinatura para comprovar a realização da “meta”.

<sup>30</sup> Um exemplo no primeiro ano de contrato foi a elaboração dos PDAs e PRAs. Atualmente tem-se a sistematização de experiências agroecológicas, a implantação de quintais sustentáveis e a elaboração de planos de intervenção nas unidades da RUOP. A expansão para o conjunto das ações, ainda é um desafio.

## Diferenciações de papéis e atuação em rede: a estrutura operacional do Programa

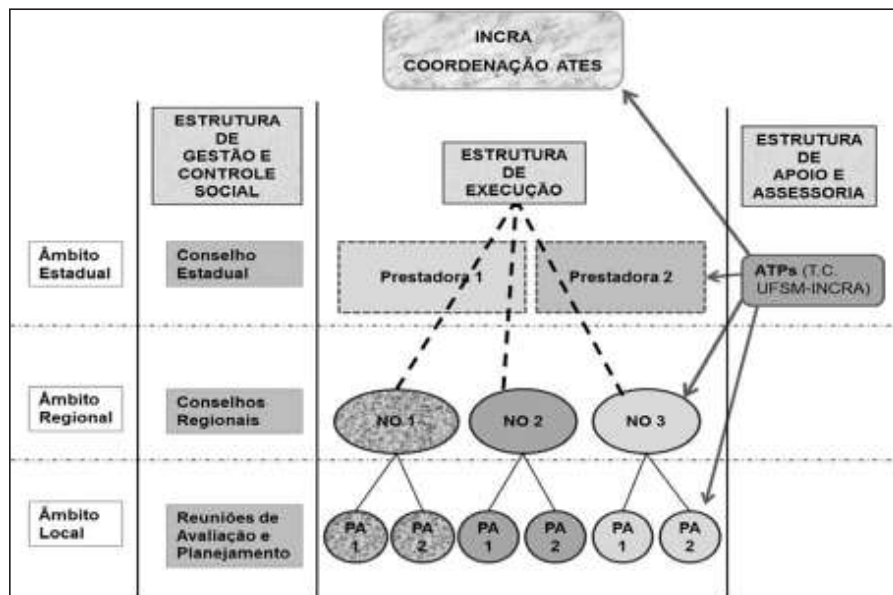


Figura 1 – Estrutura organizativa, operacional e de gestão e controle social do Programa de Ates/RS. Fonte: Zarnott *et al.* (2014).

A nova dinâmica de contratação dos serviços de Ates agrupou os assentamentos regionalmente, formando os Núcleos Operacionais (Figura 1). A contratação das entidades de extensão ocorreu através de um processo licitatório para cada NO, no qual foram habilitadas três prestadoras<sup>31</sup> para executar os serviços no RS: a COPTec (com 10 contratos), a Emater (com 9 contratos) e o Cetap (com um contrato), envolvendo um universo de 152 técnicos contratados para atender a 11.403 famílias, distribuídas em 304 assentamentos localizados em 84 municípios do estado.

<sup>31</sup> Cabe destacar que as prestadoras são de natureza distinta, a Emater é governamental, a COPTec é uma cooperativa de técnicos vinculados ao MST e o Cetap é uma ONG de raízes populares e ambientais, portanto as condições das mesmas são muito distintas no que se refere a infraestrutura de pessoal de apoio e de equipamentos, aspectos não incluídos na valoração dos serviços contratados. Ocorre que as empresas governamentais recebem também recursos de outras fontes (do governo federal para aquisição de veículo, prefeituras com infraestrutura de apoio e pessoal, e do próprio governo do Estado garantindo a folha de pagamento), enquanto que as demais dependem exclusivamente das suas condições para assegurar todas as condições exigidas nas chamadas públicas.



A execução dos serviços é realizada pelas 20 equipes técnicas e o Programa tem se preocupado, especialmente, em evitar que outros programas e convênios do Incra, assim como as demais políticas do Estado, atuem paralelamente às equipes técnicas, impedindo assim o sobreamento, ou mesmo, o conflito de ações em um mesmo território.<sup>32</sup>

O Programa conta também com o apoio da equipe de Assessores Técnicos Pedagógicos (ATPs), com o papel de assessorar as equipes técnicas das diferentes prestadoras, com o objetivo de garantir um padrão de qualidade similar dos serviços em todos os NOs.

O trabalho da equipe de ATPs, viabilizada no RS através de Termo de Cooperação estabelecido entre o Incra e a UFSM, se desenvolve basicamente em três grandes eixos: o assessoramento sistemático aos NOS (assessoria às equipes visando garantir um padrão similar de qualidade),<sup>33</sup> o assessoramento ao Programa Estadual (apontar os avanços e limites da operacionalização do Programa, formular instrumentos para qualificar a execução dos contratos e subsidiar as discussões sobre a qualificação da Ates), e o assessoramento ao Incra (para construir as orientações de execução das ações, bem como os instrumentos de monitoramento e avaliação).

Além do termo de cooperação dos ATPs, o Incra/RS realizou convênios com outras instituições<sup>34</sup> com o objetivo de dar suporte ao processo de desenvolvimento dos assentamentos do RS. Avalia-se que foram iniciativas importantes, mas que necessitam se integrar à dinâmica das equipes de Ates para não fragmentar a ação extensionista nos assentamentos.

Em relação ao papel do Incra, cabe destacar que a substituição dos instrumentos que regem as relações com as prestadoras de serviços de Ates (de convênios para os contratos) ampliou o controle burocrático sobre o trabalho das prestadoras, mas exigiu também um novo desenho organizacional. Esta função de controle ficou centralizada na Divisão de Desenvolvimento do Incra-RS, que designou um Coordenador Estadual para o Programa e gestores

---

<sup>32</sup> No entanto, este ainda é um desafio, pois a orientação para atuação da Ates induzida pela modalidade de contrato não “prioriza” a função de mediação de atividades mais gerais de desenvolvimento, especialmente com outras instituições que também são daquele território (no município ou no NO) e, em muitos casos, ocorre um isolamento, uma separação do trabalho de Ates (especificamente o trabalho produtivo) das outras dimensões do desenvolvimento rural.

<sup>33</sup> A equipe atua em rede, onde cada ATP é responsável por um território e uma temática especial (Social, Ambiental, Agroecologia, Políticas Públicas, Participação social, Análise econômica UPAs (RUOP), Sistemas de gestão (Sigra), metodologias de extensão), a partir das quais o responsável por cada temática elabora referências e dá suporte ao conjunto da equipe para sua atuação junto aos NOs.

<sup>34</sup> Cabe destacar a Embrapa com o Projeto “Desenvolvimento Sustentável da Reforma Agrária no Rio Grande do Sul”. A COPTEC com o Programa “Leite Sul” e a própria UFSM com Projeto Somar.

para os contratos de Ates. Estes tem a tarefa de avaliar, monitorar e fiscalizar o trabalho desenvolvido pelas equipes técnicas e avaliar os produtos contratados, como foi o caso dos PDAs e PRAs.

O acompanhamento da execução das ações previstas é realizado pelo Sistema de Acompanhamento e Monitoramento das Ações de Ates (Sama).<sup>35</sup> Cada técnico lança as atividades desenvolvidas mensalmente e o Incra através da análise dos relatórios sobre o cumprimento das metas contratuais e pela fiscalização a campo realiza os pagamentos das prestadoras.

De modo geral, neste formato o Incra/RS passa a assumir um papel completamente novo e para o qual a instituição tem muito pouca experiência: o de coordenar, direcionar e controlar as ações de extensão, analisando e avaliando constantemente os produtos gerados e as ações desenvolvidas, a fim de aprimorar as metas e objetivos propostos.

Em outras palavras, além de financiar, o Incra assume o papel de protagonismo no direcionamento e supervisão dos serviços de extensão rural nas áreas reformadas, papel distinto do até então executado e que exige do Estado capacidade operacional e uma sintonia interna para a sua satisfatória e plena execução.

Cabe um destaque especial aos espaços de participação e controle social<sup>36</sup> criados pelo Programa de Ates do RS em três níveis como mostra a Figura 1, sendo estes: reuniões de avaliação e planejamento nos assentamentos; os Conselhos Regionais, organizados em nível dos Núcleos Operacionais; e o Conselho Estadual.

As reuniões nos assentamentos acontecem antes das reuniões dos Conselhos Regionais e têm como propósito avaliar e planejar as ações das equipes técnicas e organizar as demandas da comunidade para apresentação ao Incra, DDA e instituições locais. A primeira rodada dessas reuniões em 2014 reuniu 3.841 pessoas (Incra SR11, 2014), 12,4 % das 30.878 pessoas que compõem a população dos assentamentos (Sigrá, 2013). Nestas reuniões são escolhidos os representantes dos assentamentos que irão compor o Conselho Regional.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Equivalente ao Siater nas chamadas públicas de Ater.

<sup>36</sup> O Manual de Ates (2008) prevê o Fórum Estadual de Ates como instâncias de participação. De caráter consultivo e formação paritária, seu objetivo é “intensificar o diálogo e a interação entre o público beneficiário e o Incra, de modo a contribuir no processo de análise, formulação e avaliação da política nacional de Ates” (Incra, 2008, p. 33).

<sup>37</sup> Originalmente (no ano de 2009) estes conselhos eram compostos por um representante do Incra, um representante da prestadora do NO e um representante de cada assentamento. Atualmente, para cada assentamento com até 100 famílias é escolhido um homem e uma mulher como conselheiros. Os assentamentos com mais de 100 famílias indicam dois homens e duas mulheres. Em que pese

Os Conselhos Regionais são compostos por representantes das famílias de cada assentamento que compõem o Núcleo, do Inbra, Divisão de Desenvolvimento Agrário da Secretaria de Desenvolvimento Rural do Governo do Estado (DDA/SDR), dos Assessores Técnico Pedagógicos/Universidade Federal de Santa Maria (ATPs/UFSM), Prestadora e organizações e instituições convidadas. As reuniões dos Conselhos Regionais acontecem duas vezes por ano, após a reunião nos assentamentos. Para uma percepção da dimensão da participação nos Conselhos Regionais, na primeira rodada de reuniões do ano de 2014, foram mobilizados 743 conselheiros.<sup>38</sup> A disposição dos conselheiros em discutir a constituição e orientação deste espaço de participação social mostra claramente se tratar de um processo de empoderamento e de pertencimento ao Programa.

O Conselho Estadual de Ates é composto pelo Inbra, DDA/SDR, UFSM, Embrapa, prestadoras (COPTec, Emater e Cetap) e pela Cooperativa Central dos Assentamentos do RS (COCEARGS) e se reúne mensalmente para definir as metas estaduais, as eventuais mudanças/adaptações nas metas contratadas, a relação e o papel que o Programa desempenha na execução de políticas públicas, os temas necessários à formação dos técnicos, os instrumentos de gestão e planejamento, ou seja, é o espaço onde é feita, efetivamente, a gestão social.

O desafio em relação às instâncias de gestão social é torná-las cada vez mais ativas na definição dos rumos das ações de desenvolvimento dos assentamentos e no controle e gestão do Programa de Ates. Nesse sentido, o fato do Inbra, na condição de gestor e coordenador do Programa, reconhecer e valorizar as discussões realizadas nestes espaços, tem se mostrado um elemento central para a funcionalidade do processo de participação social, possibilitando que, paulatinamente, os conselhos sejam reconhecidos como espaços de deliberação das ações de extensão rural.

Essa dinâmica de gestão e controle social tem se configurado como uma alternativa às medidas de controle burocráticas e como uma importante iniciativa de transformação de um pluralismo institucional desorganizado em um sistema pluralista descentralizado.

Uma das características que torna o Programa de Ates/RS um sistema pluralista de extensão rural (e não um mero pluralismo de instituições) é a capacidade dos atores (instituições) elaborarem colaborativamente os prin-

---

buscar-se a equidade de gênero na indicação dos conselheiros, percebe-se que a participação feminina ainda é minoritária, questão que precisa ser construída.

<sup>38</sup> Para o alcance desses números foi fundamental a adoção de mecanismos de suporte como o custeio da alimentação e do transporte e o ressarcimento financeiro do dia trabalhado de todos os representantes dos assentamentos.

cipais instrumentos de trabalho e gestão do Programa. Nesse caminho, cabe destacar, especialmente, o Sigra, a RUOP, a sistematização de experiências agroecológicas e os espaços de formação dos técnicos.

O Sigra foi criado baseado na compreensão de que a Ates precisava, para o processo de planejamento, de um sistema de gerenciamento das informações, com capacidade de retratar de maneira precisa a dinâmica e a realidade das famílias assentadas e seus lotes. Alimentado anualmente com informações coletadas pelas equipes técnicas junto às famílias sobre os campo produtivo, social e ambiental, possibilita a confecção de relatório/tabulações instantâneas sobre quem são (idade, sexo, escolaridade, doenças, etc.), como vivem (moradia, saneamento, etc.), como são os lotes (distância da sede do município, estrada de acesso, acesso a água, etc.), o que produzem (culturas, criações e processamento, produção para autoconsumo e comercialização) e como produzem (máquinas, instalações, manejos, etc.).

O Conselho Estadual também identificou como necessária a produção de referências econômicas e técnicas dos sistemas de produção desenvolvidos nos assentamentos e, nesta perspectiva, foi criada a RUOP, que é composta por 109 unidades produtivas representativas dos principais sistemas de produção.

A Sistematização de Experiências Agroecológicas foi outra iniciativa criada colaborativamente pelo conjunto de instituições que integram o Programa com o objetivo de promover espaços de aprendizagem, de troca de conhecimento e de divulgação das experiências e ações do campo da agroecologia desenvolvidas nos assentamentos.

Por fim, é importante uma referência aos espaços comuns de formação dos técnicos das diferentes prestadoras (dois encontros estaduais e um encontro regional), cuja pauta é definida no Conselho Estadual visando e são construídos visando que as equipes trabalhem com os mesmos princípios e com um padrão de qualidade similar nos assentamentos das diferentes regiões do estado.

Com esses exemplos, busca-se demonstrar que as instituições não são meras executoras, mas são propositoras e corresponsáveis pelos rumos do Programa de Ates do RS ao longo desse período.

## **Perspectivas da Ates com a criação da Anater**

Nas seções anteriores traçamos um panorama da política de extensão rural específica para os assentados da reforma agrária, destacando a experiência recente do Programa de Ates/RS como portadora de elementos para a superação da crise institucional que acompanha a extensão rural nas últimas décadas.

A história da extensão rural brasileira como política pública demonstra uma especificidade no atendimento às famílias assentadas, devido à condição particular de organização social, econômica e ambiental dos assentamentos, bem como devido à pressão dos movimentos sociais.

A política para os assentamentos de reforma agrária também é pioneira na configuração do pluralismo institucional na oferta dos serviços públicos de extensão rural e influenciou a formulação das diretrizes da PNATER que, em sua proposta de reorganização do sistema nacional de extensão rural, não visou a reconstituição do sistema centralizado/verticalizado, mas marcou a passagem de um Estado executor da política de Ater para fomentador de atores privados e públicos.

Esta estratégia trouxe um conjunto de problemas, entre os quais cabe destacar a atuação descoordenada e diferenciada das diversas instituições que recebem recursos públicos para executar a política, resultando em realidades muito dispare nos territórios quanto à cobertura, configuração institucional e orientação dos serviços de Ater. Além disso, a busca por financiamentos faz com que os extensionistas se dediquem quase exclusivamente à execução das políticas públicas, tornam-se assim, executores de projetos definidos em contextos, muitas vezes, alheios aos seus locais de atuação.

Neste contexto se justifica a criação da agência: pela necessidade do Estado em exercer um melhor provimento, coordenação, controle e avaliação dos serviços de extensão num ambiente de pluralismo institucional. Entretanto, o conteúdo da Lei nº 12.897 (de 18 de dezembro de 2013) e o decreto presidencial nº 8.252 (de 26 de maio de 2014) que institui a Anater, reforçam a preocupação em relação à forma como os serviços serão ofertados e coordenados.<sup>39</sup>

No entanto, diferentemente da PNATER que se articulou em torno do ideário do desenvolvimento rural sustentável e da agroecologia, a Anater teve como justificativa central de sua criação a transferência tecnológica. Esta posição se alimenta do diagnóstico (ou da crença) de que o estoque de conhecimentos gerados pelas instituições de pesquisa não chega a maioria dos agricultores. Para os signatários dessa posição, nas condições atuais do processo de desenvolvimento agrícola, o conhecimento é o principal fator da diferenciação entre os agricultores (em desenvolvidos e subdesenvolvidos, evoluídos e atrasados, integrados ao mercado e excluídos dos circuitos econômicos). Esta visão

---

<sup>39</sup> O decreto havia estabelecido um prazo de 90 dias para que a Anater fosse regulamentada, incluindo a sua composição técnica. Até o momento da elaboração desse artigo (setembro de 2014) isso ainda não havia ocorrido.

justifica o papel central da Embrapa – que tem no método do Treino e Visita sua principal referência metodológica para as ações de extensão – na Agência.

Por mais importante que sejam os avanços tecnológicos para o desenvolvimento da sociedade, não se pode reduzir o problema de desenvolvimento (o “atraso”, a pobreza) a uma mera questão de transferência e difusão tecnológica, sem questionar o tipo de conhecimento/tecnologia (que não é neutra) e as razões mais profundas da pobreza.

Outra mudança refere-se ao público da política. A Anater muda a lógica criada pela PNATER de ter como público exclusivo a agricultura familiar e os assentados da reforma agrária, incluindo os agricultores médios.<sup>40</sup> A inclusão destes produtores foi uma reivindicação da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), um dos representantes da sociedade civil na Anater e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), um dos representantes governamentais no Conselho Assessor e no Conselho Administrativo.

Compreende-se que os desafios apresentados para a política de extensão rural são maiores do que a capacidade e a estrutura prevista para a Anater. Se for contabilizada apenas a demanda de ampliação do atendimento para todas as famílias assentadas pela reforma agrária, o número será superior a um milhão de famílias. Se considerarmos que a agência prevê operar com uma estrutura de 120 técnicos (que é aproximadamente o número de servidores que atualmente se dedicam a Ates no Incra) fica a dúvida de como poderá assumir as tarefas de financiar, coordenar, fiscalizar e avaliar a Ates e ainda responder pela política para os demais agricultores?

Além disso, e o mais importante, é que a possibilidade de participação e controle social da Agência é restrita e não garante a estabilidade dos serviços frente às mudanças nas gestões governamentais. O único espaço de participação social previsto na Anater é o Conselho Assessor Nacional, que deverá ser composto por órgãos, entidades públicas e privadas e, em minoria, representantes da sociedade civil. Além de ser um espaço pouco representativo, o Conselho não tem caráter deliberativo, apenas propositivo. Igualmente, o Decreto de criação da Anater não prevê espaços locais e regionais de discussão e deliberação sobre os rumos dos serviços de extensão rural.

Em relação aos avanços do Programa de extensão rural para os assentamentos de reforma agrária, especialmente no RS, que atende a totalidades das famílias assentadas, destacamos principalmente a importância da participação social (assentados, prestadoras, estado) na construção do Programa. O

---

<sup>40</sup> Segundo a definição estabelecida pelo Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp).

envolvimento de todos os atores do Programa foi possível, por um lado, pela postura dos gestores do Incra, que não interpretaram a descentralização da política de extensão proposta pela PNATER como uma mera descentralização da execução dos serviços e, também, pela postura das entidades prestadoras, das organizações das famílias e das próprias famílias que assumiram o protagonismo na definição dos rumos da política de Ates.

A descentralização estimula a diversificação da participação dos atores, permitindo o aumento da eficácia das ações<sup>41</sup> e demandam uma redefinição das relações de poder e do papel do Estado, de quem se espera uma participação na condição de agente subsidiário, coordenador ou regulador dos serviços de extensão.

A correlação positiva entre descentralização e democracia não corresponde a uma medida unilateral, que se resolve por decreto, mas sim, é o resultado do lento envolvimento, conscientização e convencimento dos atores participantes, principalmente a partir da disposição dos governos em construir um canal dialógico com o público, que tenha como pressuposto não apenas a consulta, mas essencialmente o processo de decisão.

Nesta perspectiva, o Programa do Rio Grande do Sul, através da participação social, permite vislumbrar a possibilidade concreta de superação de um modelo de extensão rural caracterizado pela ação descoordenada do pluralismo de agentes para um sistema pluralista, articulando uma rede de conhecimentos em prol do desenvolvimento das famílias assentadas.

A consolidação do Sistema Pluralista Descentralizado possibilita pensar o futuro a partir de novos marcos: a superação do conflito com as normativas burocráticas enquanto fonte de legitimidade para as ações (que se busca reduzir com a participação social); a superação da ação pela ação, buscando alcançar processos e produtos através das metas contratadas (para os quais foram concebidas as ferramentas do Sigrá e a RUOP); a superação da ação isolada de extensão através da articulação com a estrutura regional de desenvolvimento (papel que o Conselho Regional tem tentado cumprir); enfim, a superação da velha abordagem da “transferência tecnológica”, através da criação de uma rede de diferentes atores, incluindo agricultores, que interagem para criar e compartilhar conhecimento.

Atualmente existe uma grande interrogação que paira sobre as perspectivas futuras, principalmente em relação ao papel da Anater na política de extensão rural brasileira, particularmente para a Ates. A Agência assumirá, a partir dos próximos anos, através de um contrato de gestão com o MDA

---

<sup>41</sup> Seja através da captação dos recursos, na fiscalização e controle social dos serviços prestados ou na definição das prioridades de acordo com a demanda social.

(ou Incra), a função de financiar, coordenar, fiscalizar e avaliar a política de extensão rural para os assentados de reforma agrária. Resta saber se ela representará a possibilidade de se avançar na direção da oferta à população rural de habilidades e conhecimentos necessários para melhorar seus meios de vida e de bem-estar através de um novo e verdadeiro sistema de inovação que se fundamenta na interação/participação entre os atores, ou será o retorno do velho centralismo e da transferência tecnológica?

## Referências

ABRAMOVAY, R. Agricultura familiar e serviço público: novos desafios para a Extensão Rural. *Cadernos de Ciência e Tecnologia*, Brasília, v. 15, n. 1, p. 137-157, jan./abr. 1998.

AMEUR, C. *Agricultural Extension: A Step beyond Next Step*. Washington: World Bank, 1994. (World Bank Technical Paper, n. 247).

BANCO MUNDIAL. Agriculture and Rural Development Department. *Agricultural Extension: The Next Step*. Washington: World Bank, 1990. (Policy and Research Series, n. 13).

CAPORAL, F. R. *La extensión agraria del sector público ante los desafíos del desarrollo sostenible: el caso de Rio Grande do Sul, Brasil*. Tese (Doutorado em Agroecología Campesinado e Historia). ISEC-ETSIAM, Universidade de Córdoba, Córdoba, 1998.

CONCRAB. Confederação das Cooperativas da Reforma Agrária do Brasil. *Metodologia de Trabalho e de Inserção da Assistência Técnica no MST*. Caderno de Cooperação Agrícola, n. 14. Brasília: CONCRAB, 2004.

DALBIANCO, V. P.; NEUMANN, P. S.; Rumos da ATES no RS: em direção à constituição de um sistema descentralizado? In: DIESEL, V.; Neumann, P. S.; SÁ, V. C. *Extensão Rural no Contexto do Pluralismo Institucional: reflexões a partir dos serviços de ATES aos assentamentos da reforma agrária no RS*. Ijuí: Editora Unijuí, 2012, p. 107-132.

DIESEL, V.; FROELICH, J. M.; NEUMANN, P. S.; DA SILVEIRA, P. R. C. Privatização dos serviços de Extensão Rural: uma discussão (des)necessária?. *RESR*, Piracicaba, v. 46, n. 4, p. 1155-1188, out./dez. 2008.

FONSECA, M. T. L. da. *A Extensão Rural no Brasil, um projeto educativo para o capital*. São Paulo: Edições Loyola, 1985.

GRUPO NEUCHÂTEL. *Common framework on agricultural extension*. Paris: Ministère des Affaires Etrangères, 1999.

GUANZIROLI, C. E.; BRUNO, R. L.; CABANILHA, I. S.; DIAS, M. M. *Assistência técnica para assentamentos rurais: análise a partir do Sistema de Gerenciamento da Reforma Agrária (SIGER)*. Brasília: MDA/FAO, 2003. 39 p. Relatório de Consultoria. Disponível em: <<http://www.nead.org.br/index>>. Acesso em: ago. 2009.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Projeto LUMIAR: Assistência técnica nos assentamentos*. Brasília: Diretoria de Assentamento. Programa de qualidade e Produtividade nos Assentamentos de Reforma Agrária, 1997.



\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Manual Operacional de ATES 2004. Norma de Execução n.º 39, de 30 de março de 2004. *Diário Oficial da União*, Brasília, 8 maio 2004. Com anexos I, II e III.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Manual operacional 2008: norma de execução n.º 78, de 31 de outubro de 2008. *Boletim de Serviço do INCRA*, Brasília, 2008, 142 p.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Superintendência 11/RS. *Sistema de apoio e monitoramento da ATES (SAMA)*. Porto Alegre. Disponível em: <[http://www.wapwapw.com/terrainsra/Sama\\_Atualiza/Sama\\_Mostra\\_Editado.php](http://www.wapwapw.com/terrainsra/Sama_Atualiza/Sama_Mostra_Editado.php)>. Acesso em: 16 fev. 2014.

KIKERI, S.; BURMAN, A. Privatization Trends: Near-Record Levels in 2005. *Public Policy for the private sector*, note n.º 314, p. 1-4, feb. 2007. Disponível em: <<http://tru.worldbank.org/PublicPolicyJournal>>.

MARINHO, D. N. (Coord.); BARBIERO, A. K.; PEREIRA, E. Q. *Projeto LUMIAR: uma avaliação qualitativa*. Relatório de Consultoria. Brasília: 1999.

MAXWELL, S. *The Washington Consensus is dead! Long live the Meta Narrative!*. Londres: Overseas Development Institute, 2005. (Working Paper, n.º 243).

MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Perfil das Instituições de Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultores Familiares e Assentados no Brasil*. Brasília, 2003.

MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Sistema Nacional de ATER: Ampliação da abrangência e melhoria do serviço público do rural brasileiro*. Brasília, 2013.

MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 17.ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

PEIXOTO, M. *Extensão Rural no Brasil – uma abordagem histórica da legislação*. Brasília: Senado, 2008.

PIMENTEL, V. C. *Assentamento é mais que um “projeto”*: a assistência técnica nos assentamentos rurais. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais, Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

RIVERA, W. M.; CARY, J. W. Privatizing agricultural extension. In: SWANSON, B. E.; BENTZ, R. P.; SOFRANKO, A. J. (Ed.). *Improving agricultural extension*. A reference manual. Roma: FAO, 1998. cap. 22.

RODRIGUES, C. M. Conceito de seletividade de políticas públicas e sua aplicação no contexto da política de Extensão Rural no Brasil. *Cadernos de Ciência e Tecnologia*, Brasília, v. 14, n. 1, p. 113-154, 1997.

SADIGHI, H. Agricultural Extension Privatisation: An Analysis of Different Financing Schemes. In: *Proceedings of the 20th Annual Conference*. Dublin: AIAEE, 2004, p. 932-940.

SIGRA. *Sistema Integrado de Gestão Rural da ATES*. Programa de Assessoria Técnica Social e Ambiental (ATES). Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) 2013. Disponível em: <<http://www.sigra.net.br>>. Acessado em: mar. 2014.

SOUZA, R. S. *A condição organizacional: o sentido das organizações no desenvolvimento rural*. Santa Maria : Ed. da UFSM, 2012.

UMALI, D. L.; SCHWARTZ, L. *Public and Private Agricultural Extension: Beyond Traditional Frontiers*. Washington: World Bank, apr. 1994. (World Bank Discussion Papers, n.º 236).

*Documentos Consultados:*

*Lei nº 4.504*, de 30 de novembro de 1964 – Estatuto da Terra.

*Lei nº 11.326*, de 24 de julho de 2006.

*Lei nº 12.188*, de 11 de janeiro de 2010.

*Lei nº 12.897*, de 18 de dezembro de 2013.

*Decreto presidencial nº 8.252*, de 26 maio de 2014.



**Parte 6**  
**POLÍTICAS SOCIAIS**



# Previdência social e desenvolvimento rural

**Guilherme C. Delgado**

## **Antecedentes históricos e evolução do regime previdenciário rural**

O acesso dos trabalhadores rurais às relações de trabalho protegidas pelo direito previdenciário é provavelmente o vago tardio do direito social – trabalhista brasileiro, consolidado em 1943 (CLT), mas extensivo à área rural, de forma clara e eficaz somente a partir da Constituição de 1988, regulamentada pelas Leis Previdenciárias (nº 8.212 e nº 8.213/91). Mas há vários ensaios precedentes de proteção social ao trabalhador rural, que, contudo não lograram eficácia previdenciária (Lei do Abono Familiar – Dec. Lei nº 3.200/41) e (Estatuto do Trabalhador Rural – 1963) ou condição de direito previdenciário – (Lei complementar nº 11/71 que cria o Prorural-Funrural).

Há duas ordens de problemas, que de certa forma explicam a história lenta do direito social no campo. Vou me eximir do tratamento histórico remoto – da sociedade escravista do sec. XIX à ordem republicana conservadora da República Velha, visto que, neste período, direitos sociais e trabalhistas são corpo estranho ao mundo agrário. À exceção dos contratos de trabalho pactuados à imigração estrangeira para as fazendas do café, prevalece o primado do poder

econômico associado ao Estado oligárquico. Os trabalhadores reivindicantes são vistos como ‘caso de polícia’ nos espaços urbanos e nos espaços rurais é a repressão privada dos senhores da terra a última palavra sobre relações trabalhistas. A Lei Eloi Chaves de 1923, das Caixas de Aposentadorias e Pensões, é excepcional para os padrões políticos da época.

Mas mesmo na “Era – de Vargas a Jango”, muito favorável ao direito social e trabalhista, a proteção previdenciária ao homem do campo é muito precária. É cativa da ideia da extensão da legislação social trabalhista urbana ao trabalhador rural – cuja peça por excelência é o Estatuto do Trabalhador Rural (Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963), com foco dominante no assalariamento rural. Mas à época e em toda história econômica do Brasil não escravista, as relações de trabalho dominantes, do ponto de vista demográfico, eram e continuam a ser caracterizadas por um conceito que no futuro a lei viria a definir como “regime de economia familiar”.

Há, portanto, duas tendências na legislação sobre direito social, precedentes à institucionalização da Previdência Rural pela Constituição de 1988: 1) o foco no *assalariamento*, que supostamente seria ou evoluiria para ser a relação de trabalho dominante na agricultura (Estatuto do Trabalhador Rural – Lei nº 4.214./1963); 2) outro foco na *família*, vista ora sob o enfoque da prole numerosa e pobre, credora da proteção estatal pelo abono familiar (Decreto Lei nº 3.200, de 19/4/1941); ora a família camponesa, tratada na Lei do Funrural (Lei Complementar nº 11 de 1971), sob o critério de “regime de economia familiar”. Este conceito ainda é inexistente no Estatuto do Trabalhador Rural, quando este define de forma vaga os segurados do Fundo de Assistência e Previdência Rural, então criado (Art. 160 e 161/Lei nº 4.214/63).

A Lei do abono de 1941 é eficaz na Era Vargas, das décadas de 1940 e 1950. Concedia uma remuneração (abono) equivalente a 100 mil réis para cada chefe de família (salário mínimo rural da época de instituição da Lei),<sup>1</sup> pai de oito filhos e mais vinte mil réis por filho excedente (Art. 29), mediante certidões de registro civil emitidos pelos Cartórios respectivos. Este abono é predominante às famílias da zona rural, que apresentavam proles numerosas.

Essa Lei vigora até 1971, quando entra em vigor a Lei do Prorural/Funrural; e teve seu valor reajustado apenas uma vez entre 1941/1971, tornando-se com o tempo inócua pelo efeito da corrosão inflacionária.

---

<sup>1</sup> A Lei que instituiu o salário mínimo, de 1940, o fez com diferenças regionais em oito faixas, que variavam de um mínimo de 90 mil réis para as regiões mais pobres, incluindo a zona rural, a um máximo de 240 mil réis para o DF.

## Centralidade do regime de economia familiar para o direito previdenciário: o “andar certo por linhas tortas” do Funrural

A Lei do Estatuto do Trabalhador Rural é de direito criadora da Previdência Rural para o trabalhador rural, enquanto que a Lei do Prorural-Funrural (Lei complementar nº 11, de 25/5/71) é de direito e de fato norma instituidora de um Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, sem pretensão de instituir direito previdenciário. A Lei Complementar nº 11/71 difere do “Estatuto” em dois aspectos centrais:

1. É norma eficazmente aplicada pela Administração Pública, ao contrário do Estatuto que permanece praticamente letra morta nos artigos que tratam do direito previdenciário – artigos 158 a 183.
2. Define-se o trabalhador rural objeto da assistência legal então instituída, sob duas óticas de relações de trabalho:
  - a) O trabalho assalariado
  - b) O regime de economia familiar, “[...] assim entendido o trabalho dos membros da família indispensável à própria subsistência e exercido em condições de mútua dependência e colaboração”

É precisamente a relação “b” que faltou explicitar no “Estatuto”, possivelmente por preconceitos ideológicos da época, que não cabe aqui detalhar, não obstante à época já houvesse evidência de predominância da relação familiar. O Censo Demográfico de 1970 irá explicitar uma População Economicamente Ativa Rural perfeitamente classificável na condição “b” – (‘trabalhadores por conta própria’, ‘parceiros’ e ‘não remunerados em apoio à produção’), de cerca de 2/3 da PEA rural, enquanto os ‘Empregados’ são apenas 23%.

O Funrural, inaugurado em 1971 e vigente até que entrassem em vigor as regras constitucionais da Previdência Rural, permitiu o acesso de cerca de quatro milhões de “benefícios assistenciais”, vinculados a meio salário mínimo e restritos às aposentadorias e pensões de “cabeças” de família. A esmagadora maioria dos benefícios se enquadrou no “regime de economia familiar”, porque o assalariamento em geral, e mais ainda o assalariamento formal continuou a ser relação de trabalho praticamente residual na População Economicamente Ativa (durante o período). As relações típicas da agricultura familiar, segundo o IBGE – PNADs, mantêm-se até o presente (Censo Demográfico de 2010) no patamar de 70% da PEA rural, o assalariamento formal no nível dos 10% e o “informal” em torno dos 19% – ver Tabela 1 (a seguir).



## Instituição da previdência rural em 1988 – reconhecimento do regime de economia familiar e suas consequências

Em 1988 o sistema previdenciário organizado na estrutura – INPS/Inamps, herdeira dos IAPS e CAPS dos anos 1930 (séc. XX), já completara mais de seis décadas e o Estatuto do Trabalhador Rural (1963), com modificações, completara um quarto de século. Mas a incidência do sistema previdenciário na área rural é bastante marginal, restrita a menos de 10% da PEA rural. O trabalhador assalariado rural representa ao redor de 1/4 da PEA rural (ver dados de 1993, Tabela 1). Mas os “Empregados com Carteira”, portanto segurados da Previdência Social são menos de 10% (8,9%) da PEA (População Economicamente Ativa Rural); e então o “regime de economia familiar” estava incluído no Funrural, mas fora da Previdência Social.

A relevante inovação de 1988 é de incluir o regime de economia familiar no sistema de seguridade social, conceituando-o no Art. 198 § 8º com a seguinte redação:

[...] o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes [...] (Redação da E.C. 20/98, que é praticamente idêntica à redação original, exceto pela exclusão do “garimpeiro”).

Incluído no sistema de seguridade social, de forma ampla, e por via de consequência na Previdência Social, na condição de segurado especial, o trabalhador desse regime gozará de todas as garantias dos demais segurados – acesso a todos os benefícios do Regime Geral, piso de benefício no Salário Mínimo (Art. 201 § 2º), Idade de aposentadoria reduzida para 60 e 55 anos, respectivamente, homens e mulheres (Art. 201, § 7, II). As leis regulamentares posteriores (Leis nº 8.212 e nº 8.213 de 1991) estabeleceram critérios específicos para comprovação da relação de trabalho, contagem de tempo de trabalho, forma de contribuição, etc. A última modificação – Lei nº 11.718/008, reconceitua o regime de economia familiar, ampliando-o.

A redação atual do regime de economia familiar, prevista em Lei (nº 11.718/2008), e do conceito do “segurado especial”, avançam no sentido de torná-los mais adequados à pluralidade de situações que caracterizam a agricultura familiar brasileira e à própria evolução da legislação agrária, que amplia o(s) conceito(s) de agricultura familiar: “Propriedade Familiar”, “Pequena

Propriedade” e “Agricultor Familiar”, com seus respectivos critérios legais, que ficam abrangidos no “regime de economia familiar”.

Mais amplo e apropriado para resgatar a contemporaneidade das relações de trabalho do regime de economia familiar é o conceito legal atualmente em vigor, reformulado pela Lei nº 11.718, de 24/6/2008, que estabelece a seguinte redação:

Entende-se por regime de economia familiar a atividade em que o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsistência no desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar e é exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem utilização de empregados permanentes.

Esse conceito legal de 2008 (ora em vigor) reproduz e atualiza o conceito constitucional e inclui todos os imóveis rurais de Pequena Propriedade (até 4 módulos fiscais); explicita as relações fundiárias e de trabalho cabíveis nesse limite (pequena propriedade) – proprietário, usufrutuário, assentado, parceiro ou meeiros outorgados, comodatários, arrendatário, etc.; e ainda atividades não restritas ao imóvel rural – seringueiros ou extrativistas e pescador artesanal, critério tácito para incluir as populações indígenas.

Admite pluriatividades e pluriocupações, como sejam – exploração de atividade não agrícola no imóvel rural (turística, agroindustrial ou artesanal) e exercícios de atividade remunerada na entressafra por até 120 (cento e vinte dias); e ainda percepção de rendimentos oriundos da política social.

## **Seguro previdenciário à PEA rural: a semi-universalização no período atual (Pós-1988)**

Sob a vigência da Previdência Rural de 1988 ocorre de direito e de fato uma ampliação significativa do Seguro Social ao trabalho rural, explicitamente ao regime de economia familiar, que é cerca de 2/3 da PEA Rural, sob vigência das regras previdenciárias inauguradas em 1988 (aplicadas a partir do final de 1991, com a edição das leis nº 8.212/91 e nº 8.213/91, de Custeio e Benefício da Previdência Social). Praticamente todos os trabalhadores caracterizados nesse regime são segurados potenciais da Previdência Social; e demandam esses direitos, como se observa mais adiante, pelas informações específicas da Previdência Social. A esse contingente majoritário da PEA rural deve-se acrescentar os “assalariados rurais com carteira de trabalho”, que o Censo Demográfico de 2010 identifica com representação de 14,9% da PEA rural (Tabela 1). Ainda de fora do seguro social cerca de 19,6% de “Assalariados sem carteira”.

Mas ocorre também queda significativa da PEA Rural – em termos relativos e também absolutos (ver dados da Tabela 1).

TABELA 1  
**Pessoal Ocupado no Setor Agrícola: 1993/2003/2004/2010**  
**% da População Ocupada segundo PNADs**

	1993	2003	2004/2010
1. Empregados Assalariados com Carteira	8,9	8,2	9,2 / <b>14,9</b>
2. Empregados Assalariados sem Carteira	18,1	19,1	19,4/ <b>19,6</b>
3. Subtotal assalariados	27,0	27,1	28,6/ <b>34,5</b>
4. Empregadores	2,9	2,9	3,2/ <b>0,8</b>
5. Trabalhadores por Conta Própria	24,6	25,6	25,7/ <b>32,7</b>
6. Trabalhadores na Produção para autoconsumo	17,5	20	19,3/ <b>28,2</b>
7. Não Remunerados em apoio à Produção	28,3	23,2	23,2/ <b>3,9</b>
8. Subtotal Agricultura Familiar (5+6+7)	70,4	68,6	68,2/ <b>64,7</b>
9. Total	100	100	100
10. Nº de Pessoas (em milhares)	18,25 milhões	16,41 milhões	16,50/ <b>12,26</b> milhões

Fontes: Os dados de 1993, 2003 e 2004 são das PNADs – IBGE, baseados nas amostras respectivas. O dado de 2010 é censitário – Censo Demográfico de 2010 (Trabalho e Rendimentos – Tabela 1.1.27).

Dos dados da Tabela 1 evidencia-se, para os propósitos deste artigo, a persistência de um foco de não cobertura pelo seguro previdenciário – “Os Trabalhadores Rurais Sem Carteira Assinada” – cerca de 20% da PEA de 2010 (Censo Demográfico), proporção ligeiramente maior que a dos anos 1990, não obstante todo o processo intenso de expansão da agricultura de *commodities*”.

## Resultados da política previdenciária depois da Constituição de 1988 pelo enfoque da proteção social

Sob a vigência das regras previdenciárias da Constituição de 1988, de fato aplicadas a partir de 1992 (as leis regulamentadoras nº 8.212 e nº 8.213 são de meados de 1991), irá ocorrer em duas décadas uma ampliação quantitativa e qualitativa de maior relevância relativamente à situação herdada anteriormente – qual seja o Prorural/Funrural, instituído a partir de 1971 pelo governo militar.

TABELA 2  
**Alguns Indicadores Gerais dos Benefícios Previdenciários Pós-1992**

<b>Anos</b>	<b>A Nº Total de Benefícios Acumulados (mil)</b>	<b>B Valor Unitário dos Benefícios (US\$) (Salário Mínimo)</b>	<b>C Famílias Contempladas (*)</b>
1991 (Funrural)	4.080,4	22,0	-
1992	4.976,9	47,1	2.971,28
1995	6.359,2	100,7	3.976,53
2000	6.493,9	82,50	3.876,96
2005	7.351,2	123,50	4.388,78
2010	8.372,1	311,80	4.998,27
2013 (junho)	8.909,35	300,00	5.319,0

\*A relação utilizada dos benefícios às famílias é de 1,675.

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (vários anos) e Boletim Estatístico de Previdência Social (Julho de 2013).

Observe-se, conforme a Tabela 2, que no ano de 1991 o antigo sistema do Funrural acumulara 4,08 milhões de aposentadorias e pensões desde sua implantação em 1972, concedidos aos “cabeças” da família, no valor unitário de meio salário mínimo. Pelo critério então vigente não se aplicava acumulação dentro da mesma família do benefício igual aos cônjuges, mas somente àquele considerado “cabeça” de família, definido em princípio como o homem, podendo ser a mulher no caso do abandono de lar pelo marido, “devidamente comprovado”. Por sua vez, sendo o teto igual ao piso do benefício, de meio salário mínimo, é esta a proteção previdenciária que o sistema do Funrural irá conceder à família rural. A regra do Funrural é mitigada, no sentido do direito social, excludente, do ponto de vista de gênero e restrita do ponto de vista previdenciário, pelo fato de não incluir todos os riscos incapacitantes ao trabalho, que são protegidos pela Previdência Social à época.

Os dados que a Tabela 2 revela, a partir de 1992, irão corresponder de forma quantitativa e qualitativa a uma mudança de situação sob três aspectos: a) elevação do benefício mínimo para um salário mínimo a partir de 1992; b) extensão cumulativa de direitos previdenciários aos cônjuges (homem e mulher); c) redução do limite de idade a mulher em cinco anos relativamente ao homem; d) equiparação dos segurados rurais aos segurados urbanos da Previdência Social, no sentido da cobertura das mesmas situações de risco

previdenciário (idade avançada, invalidez, doença ou acidente, viuvez, maternidade e reclusão).

Observe-se ainda que a família beneficiária da Previdência Rural o é em limite nunca inferior ao salário mínimo, e pelo fato das famílias poderem acumular benefícios entre os cônjuges (duas aposentadorias) ou uma aposentadoria e uma pensão para o mesmo cônjuge, percebem por família valores médios superiores ao salário mínimo. Na Tabela 2 utiliza-se a referência de 1,67 por família, apurada na pesquisa direta do IPEA do ano de 1999.<sup>2</sup>

Por outro lado, à expansão quantitativa apreciável do benefício médio por família deve-se destacar o incremento do valor do salário mínimo, que do início ao final do período analisado evoluiu de 22,0 dólares por benefício familiar (meio salário mínimo), em 1991, para 300,0 dólares por benefício no último ano (dado do mês de junho de 2013).

O movimento de incorporação ao Seguro Social da PEA do regime de economia familiar, acrescido da PEA assalariada com carteira assinada, referido na Tabela 1, tem por consequência a mais que duplicação do estoque de benefícios da Previdência Rural em duas décadas, que pulam de 4.080,4 mil para 8.909,35 mil entre 1991 e 2013 (Tabela 2).

Ao longo das duas décadas de vigência do sistema da Previdência Rural, verifica-se que esse sistema de direito social, combinado com a política de valorização do salário mínimo têm efetivo impacto distributivo para as famílias rurais. Essa política irá alterar o padrão de distribuição da renda familiar, independentemente das condições produtivas dos estabelecimentos rurais familiares. Sobre este tema é interessante uma observação comparativa, que nos reservamos analisar na próxima seção.

## Política social e agrária pós-1988 e suas implicações para o desenvolvimento rural

Do ponto de vista macrossocial há forte corroboração empírica, em parte evidenciada na seção precedente, para demonstrar que a política previdenciária é o carro chefe da política social para os vários recortes legais da agricultura familiar resgatados no conceito amplo do *regime de economia familiar: proprie-*

---

<sup>2</sup> A referida pesquisa realizada em 150 municípios do Nordeste e outros 150 municípios da Região Sul em domicílios pré-selecionados de beneficiários da Previdência Rural, apurou que em média os domicílios da Região Sul percebiam 1,78 benefícios por domicílio, enquanto no NE essa média era de 1,57 (cf. Delgado e Cardoso, 2000).

*dade familiar* (1964), *pequena propriedade* (1988) *agricultor familiar* (2006), e do próprio conceito constitucional – previdenciário (1988)”.

Adotando-se um enfoque do desenvolvimento segundo a teoria do desenvolvimento humano de Amartya Sen (2000), pode-se relacionar os resultados de pouco mais de duas décadas da Previdência Rural a três indicadores relevantes desse enfoque teórico: ”1) dos direitos sociais como *entitlements*, objetivamente promotores da capacitação pela inclusão social; 2) da política social como forma de redistribuição – promovendo a igualdade (de rendimentos) e induzindo investimentos produtivos; e 3) do gasto social público e do seu papel indutor de demanda efetiva” (cf. Delgado e Theodoro, 2005).

Observe-se que esse enfoque do desenvolvimento enfatiza os vetores de capacitação humana e da igualdade social, enquanto que uma visão estritamente econômica haure-se do argumento da eficiência técnica ou da modernização técnica e/ou avanço das forças produtivas capitalistas elevando a produtividade do trabalho, independentemente das relações sociais nelas e por elas forjadas.

Segundo o enfoque do desenvolvimento humano, a política social desempenha papel chave, e no caso específico o sistema previdenciário rural teve desempenho eficaz no Brasil pelo fato de que: a) avançou significativamente no âmbito do seguro social aos vários grupos de campesinatos do meio rural brasileiro; b) melhorou de maneira expressiva em duas décadas o nível e a distribuição da renda familiar rural e promoveu redução da pobreza; c) porque pelos efeitos específicos e não planejados houve melhorias produtivas na agricultura familiar, induzidas pela política social.

TABELA 3  
**Índice de Gini da Distribuição de Renda Rural – das Pessoas Residentes em Domicílios Rurais (Ativos e Inativos): 1991 – 2010**

	<b>Economicamente Ativos</b>	<b>Não Economicamente Ativos</b>	<b>Total</b>
1991	0,545	0,426	0,547
2000	0,533	0,302	0,544
2010	0,497	0,413	0,489

Fonte: Censo Demográfico Trabalho e Rendimentos – Tabelas 12-29 (2010) e Tabelas 1.23 (2000).

A Tabela 3, que faz comparativo intercensitário (1991 a 2010) da distribuição da renda pessoal nos domicílios rurais (Ativos, Inativos e Totais), revela claramente a melhoria distributiva aos inativos, menos fortemente para os ativos, na primeira década. No período 1991-2010 é eficaz do ponto de vista

distributivo, com queda generalizada do Índice de Gini (Total de 0,547 para 0,489; Inativos de 0,426 para 0,413 e Ativos de 0,545 para 0,497), tendência que se confirma plenamente nas estatísticas contínuas do IBGE (Pesquisas Nacionais por Amostragem de Domicílios)

Além da melhoria distributiva, o Censo também revela melhoria no nível da renda monetária percebida pelas famílias domiciliadas no espaço rural. A causalidade desse resultado, se por um lado remete à política social como vetor principal de efeitos distributivo e de crescimento, deixa, contudo dúvidas significativas quanto confrontada com as informações estritamente produtivas das outras fontes do IBGE, conforme análise que se apresentará em sequência.

## “Domicílios rurais” x “Estabelecimentos agropecuários”

Entre 2006 e 2010 o IBGE realizou dois Censos – o Agropecuário na primeira data e o Demográfico em 2010. Estes nos permitem, por diferentes caminhos, aferir a situação econômica e social da agricultura familiar e indiretamente a respeito do papel exercido pelas políticas públicas sobre produção, renda e riqueza desse grupo social, que a partir de 2006 o IBGE incluiu pela primeira vez no seu Censo Agropecuário. Conquanto o Censo Agropecuário da Agricultura Familiar seja elaborado para um dado conceito de agricultura familiar – da Lei nº 11.326/2006, este Censo não é a melhor fonte para aferir os efeitos do sistema previdenciário rural sobre os estabelecimentos rurais, em razão de uma forte subestimação que essa estatística oficial assumidamente prática na apuração das “outras receitas do estabelecimento agropecuário”. O Censo Agropecuário explicitamente exclui os rendimentos previdenciários dos demais membros do domicílio, exceto do *responsável pelo estabelecimento*.

É importante observar que estes resultados (de aposentadorias e pensões e programas especiais do governo em 2006) são referentes às rendas declaradas pelo produtor, e *não consideram os demais integrantes da família* (Censo Agropecuário de 2006, Agricultura Familiar, p. 23, grifo nosso).

Por sua vez, o Censo Demográfico, operando com outro conceito censitário – o *domicílio rural* – incorpora na conceituação do rendimento domiciliar *a soma de todos os rendimentos do trabalho e de outras fontes percebidas por todos os moradores com 10 anos ou mais de Idade* (Censo Demográfico de 2010 – Características da População e dos Domicílios, p. 33).

Do ponto de vista da renda familiar – O Censo Demográfico inclui praticamente 100% dos pagamentos oriundos da Previdência Rural, enquanto

que a subestimação do Censo Agropecuário é provavelmente maior que 50%. Somente pela exclusão do cônjuge levaria a resultado parecido.

Isto posto, vou por ora ignorar o Censo Agropecuário e comparar os domicílios rurais estratificados por rendimento domiciliar entre 1991 a 2010. Observe o leitor que os resultados dos Censos Demográficos são plenamente consistentes com as informações da Tabela 2, que nos dão conta (1991) e depois de 1992 a 2013, da entrada em vigor das Leis Previdenciárias da Previdência Rural – dos resultados sobre acumulação de “benefícios previdenciários rurais.

TABELA 4  
**Renda domiciliar mensal dos domicílios rurais, segundo classes de rendimento – 1991, 2000 e 2010**

Classes de Rendimentos	1991		2000		2010	
	% de Domicílios	Acumulado	% de Domicílios	Acumulado	% de Domicílios	Acumulado
Sem Rendimentos até 1/2 S.M.*	29,90	–	14,37	–	20,97	–
De 1/2 até 1 salário mínimo	35,19	65,08	20,52	34,89	23,14	44,09
Mais de 1 até 2 S.M.	18,40	83,57	25,60	60,44	29,50	73,59
Mais de 2 até 3 S.M.	6,89	90,46	13,49	73,98	12,11	85,70
Mais de 3 até 5 S.M.	3,54	94,00	13,29	87,27	8,70	94,40
Mais de 5 até 10 S.M.	2,50	96,50	8,74	96,02	4,00	98,40
Mais de 10 S.M.	1,12	97,62	3,97	99,99	1,23	99,63

Censo Demográfico de 2010 (Renda Domiciliar Total) – Tabela 1814

Censo Demográfico de 1991 (Características da População e dos Domicílios) – Tabela 2.3.

\*“Sem Rendimentos” em 1991 inclui também “Sem Declaração”

Fontes: Censo Demográfico de 2000 (Renda Domiciliar Total) – Tabela 1993.

Na Tabela 4, o ano de 1991 é inicial dos pontos temporais do período em consideração (1991-2010), porque é o ano censitário no qual não incidem ainda as regras novas da Previdência Rural, cuja aplicação efetiva vai ocorrer a partir de 1992. Neste sentido, pode-se confrontá-lo com os demais anos censitários como *antes* e *depois* da Previdência Rural. E como se vê, consistentemente com a magnitude da mudança histórica já apontada na seção V (Tabela 2), as mudanças na renda domiciliar são muito claras.



Começando-se pelo ano inicial (1991), sob vigência ainda do Funrural e da política ultra mitigada do Salário Mínimo (44 dólares, com benefício do Funrural de 22,00), o tamanho do que poderíamos chamar de ‘setor subsistência pura’ – domicílios “sem rendimentos monetários ou com até meio salário mínimo” – é então de mais de 2/3 dos domicílios rurais do país. Essa situação muda fortemente no ano 2000, e principalmente em 2010, quando 2/3 dos domicílios rurais se incluem numa faixa além de 1 salário mínimo, que é valorizado para 300,00 dólares equivalentes.

As evidências estatísticas já reveladas – do Anuário Estatístico da Previdência Social, do Censo Demográfico e da pesquisa direta do Ipea de 1999 (Cf. Delgado e Cardoso, 2000), creio que dispensam comentário mais exaustivo sobre o sentido de corroboração da melhoria da renda familiar rural, provocada pela Previdência Rural. Mas há necessidade de estabelecer o contraste relativamente a outros indicadores de desenvolvimento

Por outro lado, situação completamente distinta daquela que até aqui evidenciamos, revela o Censo Agropecuário. Não vou tratar dos rendimentos pelas razões que já expus; de forte subestimação de variável – chave aos propósitos deste texto – a renda oriunda da Previdência Social.

Considerando o principal indicador de resultados dos *estabelecimentos agropecuários* – o valor Bruto da Produção Agropecuária – VBP (ano de 2006), obtém-se informação aparentemente inconsistente com aquilo que foi observado no Censo Demográfico. Praticamente 2/3 dos estabelecimentos rurais estão em nível de produção de subsistência, gerando VBP médio-mensal equivalente a 1/2 Salário Mínimo, por estabelecimento (Ver Tabela 5).

TABELA 5  
Estabelecimentos Agropecuários – Indicador de Concentração da Produção – 2006

Classe VBP dos Estabelecimentos Agropecuários	% dos Estabelecimentos	VBP – V. Bruto da Produção (%)	VBP Médio em S.M.
0 – 2 SM	66,01	3,27	0,52
2 – 10 SM	22,63	10,08	4,66
10 – 20 SM	10,74	35,46	34,49
Mais de 20 SM	0,62	51,19	861,91
TOTAL 100%	4.400,52 = 100,00%	100,0	10,45

Nota – O n. total de ‘estabelecimentos’ deste Censo é de 4.400,52 mil.  
Fonte: Alves *et al.*, 2012, p. 48.

A discrepância de resultados desses dois Censos é muito grande e não se explica apenas pela diferença conceitual de suas unidades estatísticas – o domicílio rural no primeiro e o estabelecimento agropecuário no segundo. Mas para o que ora nos interessa enfocar, há neste Censo Agropecuário 2/3 de estabelecimentos rurais (2,90 milhões), que para efeitos práticos estariam no nível de subsistência pura, aparentemente sem renda monetária mínima. Observe-se que o VBP inclui também a produção para autoconsumo.

Por sua vez o último estrato, de 0,62% dos estabelecimentos totais (27,3 mil) apresenta VBP médio mensal equivalente a 861,9 salários mínimos, dado que não se coaduna com o conceito de renda domiciliar rural do Censo Demográfico, tudo indicando que se tratam de produtores não residentes no espaço rural.

## Conclusão

Em síntese o que se pode interpretar dos resultados muito diferentes dos dois Censos – o primeiro (Censo Demográfico), mais adequado a captar as mudanças da política social havidas no espaço rural, com resultados esperados e que confirmam o eficaz desempenho da Previdência Social na melhoria do nível e da distribuição da renda rural, e por essa via da igualdade social. O segundo (Censo Agropecuário de 2006), mais adequado a captar as variáveis econômicas da produção, indica uma forte desigualdade na distribuição da produção e praticamente uma proporção muito alta de agricultores de subsistência, marginalizados dos mercados mais dinâmicos e das políticas públicas específicas de fomento econômico.

Provavelmente esses dois resultados refletem a realidade concreta, ainda que a situação real dos agricultores familiares seja bem melhor que a apontada neste último Censo. Mas isto se deve basicamente à política social, visto que o vetor de produção de política agrícola e dos mercados de *commodities* aparentemente tem tido papel inverso à política social: contribui para concentrar a produção, enquanto àquela desconcentra a renda familiar.

Essa é a engenharia política – social e agrária, que ora vigora. Tem seu lado virtuoso pelo enfoque previdenciário, mas não parece convencer como estratégia de longo prazo, precisamente pela alta desigualdade da produção e de riqueza (concentração de terras) que contem.

Do ponto de vista do desenvolvimento rural verifica-se também uma contribuição restritiva. Melhoram os indicadores de igualdade e capacidade humana, que é lado positivo da situação, mas não há paralelo desempenho,

aparentemente, à melhoria da produtividade do trabalho, adequada às condições diversas da agricultura familiar brasileira. E isto no contexto atual pode ser interpretado como principal fator limitante ao desenvolvimento, subjacente aos resultados contraditórios dos dois Censos.

## Referências

ALVES, E. *et al.* Lucratividade na Agricultura. *Revista de Política Agrícola*, ano XXI, nº 2, abr./jun. 2012.

DELGADO, G. C.; CARDOSO, J. C. (Org.). *A Universalização de Direitos Sociais no Brasil: A Previdência Rural nos Anos 90*. Brasília: Ipea, 2000.

DELGADO, G. C.; THEODORO, M. Desenvolvimento e Política Social. In: JACCOUD, L. (Org.). *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005.

IBGE. *Censo Demográfico – Características da População e dos Domicílios*. Anos de 2000 e 2010.

IBGE. *Censo Agropecuário 2006 – Agricultura Familiar*. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

SEN, A. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

# Pobreza rural e o Programa Bolsa Família – desafios para o desenvolvimento rural no Brasil

**Carolina Braz de Castilho e Silva  
Sergio Schneider**

## Introdução

Tornar a vida das populações melhor tem sido uma preocupação recorrente de cientistas e formuladores de políticas, assim como de organizações e instituições sociais que vão desde a Igreja até as organizações não governamentais nas últimas décadas. Tal preocupação, inicialmente baseada em uma ideia de progresso econômico, tem sido modificada através dos anos, culminando nas diversas formas de conceber o desenvolvimento social e humano na atualidade.

Nos anos recentes, as discussões sobre o desenvolvimento retornaram à agenda, ainda que sob uma nova perspectiva. Questões como democracia, justiça social e sustentabilidade passaram a acompanhar as velhas retóricas sobre o crescimento econômico e a distribuição de riqueza. O debate recente tem deixado cada vez mais claro que desenvolvimento e crescimento não são sinônimos e que o alcance de um não leva ao outro de modo ineroxável. Mas também é cada vez mais consensual que uma sociedade ou um grupo social não

pode ser considerado desenvolvido quando há desigualdades que obstaculizam ou impedem a possibilidade de uma vida melhor.

Neste sentido, o desenvolvimento passa a ser visto como um processo que não possui um caminho predeterminado que pode ser recomendado como modelo e aplicado nos mais diversos contextos. Para dar conta das múltiplas faces do processo de desenvolvimento, sem apelar para uma fórmula predefinida e única, Kageyama (2008) apontou para a necessidade de uma visão ampliada de desenvolvimento. Conforme Kageyama (2008), é frequente que os estudos sobre desenvolvimento partam de uma ideia restrita, baseada na mensuração do crescimento econômico através de indicadores como o produto e a renda *per capita*. Mas, tal como foi salientado por Amartya Sen e posteriormente referendado através da criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), em 1990, o desenvolvimento é um processo multidimensional. Em seu livro seminal, *Desenvolvimento como Liberdade*, Sen (2000) analisou a relação entre a renda e as realizações individuais e questionou o entendimento da renda como um fim em si mesmo, destacando a necessidade de considerá-la como um meio que permite aos indivíduos realizarem aquilo que gostariam. Segundo Sen (2000), a renda não é o único fator a influir na qualidade de vida, e nem mesmo essa influência pode ser padronizada, uma vez que o impacto da renda na vida é variável.

Nesta perspectiva, as políticas públicas de combate à pobreza ganham novo significado para o desenvolvimento pelo fato de que podem amenizar uma situação adversa em período curto de tempo e servir de impulso para a sua superação em longo prazo, reduzindo as desigualdades sociais. Assim, políticas e programas, como a transferência condicionada de renda nos moldes do Programa Bolsa Família (PBF), podem ser vistos como uma ferramenta importante não só pelo acesso a renda mas também por condicionar a frequência escolar e o acompanhamento médico de crianças e mães beneficiárias do programa, influenciando nas capacitações dos beneficiários, além de incentivar o acesso ao mercado de trabalho, ao fornecer qualificação profissional.

Na opinião de Kerstenetzky (2009), os países em desenvolvimento têm buscado conciliar desenvolvimento com a redução das desigualdades e da pobreza, através das políticas sociais. O caso brasileiro do Bolsa Família demonstra essa possibilidade, mas é necessário que o programa seja reforçado nos aspectos de desenvolvimento que apresenta, sobretudo através da criação de incentivos para a educação infantil, entre outros.

Nesse sentido, é importante analisar o PBF no meio rural, uma vez que os serviços básicos podem ser de difícil acesso, inibindo a inclusão socioproductiva da população pobre e extremamente pobre que aí reside. Ademais, é necessário

compreender o PBF em sua relação com outras políticas públicas para entender em que medida essas políticas podem ser complementares, contribuindo para o desenvolvimento rural

Neste trabalho são discutidos alguns desafios das políticas públicas para o desenvolvimento rural tomando como referência o Programa Bolsa Família, que é considerado um dos principais fatores de redução da pobreza no meio rural do Brasil na última década. O artigo apresenta alguns dados da pobreza rural brasileira e a seguir analisa as contribuições que o PBF trouxe ao seu enfrentamento. Também são evidenciadas possíveis relações entre o Programa e alguns indicadores sociais, enfatizando o caso do Rio Grande do sul, estado no qual 19,37% dos beneficiários do PBF estão localizados no meio rural.

A discussão realizada aponta que no Brasil houve crescimento econômico e redução da pobreza, sem necessariamente avançar no desenvolvimento, a partir da perspectiva das capacitações de Sen. Para tal, é analisada a necessidade de se criar condições para a construção de mecanismos de saída dos beneficiários do PBF tomando como referência a perspectiva seniana de construção de capacidades e expansão das liberdades substantivas.

## **Redução da pobreza e da desigualdade – os alcances recentes da política social brasileira**

Na primeira década dos anos 2000, a população brasileira observou um aumento da sua renda, especialmente nos grupos de maior incidência da pobreza. Estudos indicam que também houve movimentos de redução de desigualdade social, revertendo a tendência de concentração de riqueza que marcou o país dos anos 1990 (Caisan, 2014; MDS, 2014).

Em comunicado divulgado em 2012, o Ipea indicava que embora o Brasil detivesse a posição de 12<sup>a</sup> maior desigualdade mundial, a renda da população mais pobre havia crescido cerca de 90% durante a década compreendida entre 2001 e 2011. Este último ano foi o de menor desigualdade medida pelo índice de Gini com dados da PNAD, desde que se iniciou essa medição na década de 1960, resultado obtido, sobretudo pela elevação da renda do trabalho.

Os resultados das análises do Ipea demonstraram que enquanto o grupo dos 10% mais pobres aumentou sua renda em 91,2%, os mais ricos tiveram acréscimo de renda de 16,6% no período, o que indica que a desigualdade entre as camadas mais pobres e mais ricas começa a diminuir. Além disso, os maiores ganhos de renda do trabalho estiveram concentrados entre as famílias do nordeste brasileiro e aquelas chefiadas por analfabetos, em detrimento das

famílias da região sudeste e cujos chefes possuíam mais anos de estudos, além de ter havido aumento de renda do trabalho para a população negra e parda superior à dos brancos. Já os programas Bolsa Família e Brasil Sem Miséria ajudam a compreender o crescimento da renda das crianças, maior do que o de grupos adultos.

Em comunicado mais recente, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS, 2014) divulgou resultados obtidos pelo Banco Mundial na avaliação da pobreza no Brasil, indicando uma redução de 76% na pobreza multidimensional entre os anos de 2004 e 2012. Conforme o estudo do Banco Mundial, a pobreza crônica, atingia 6,7% da população em 2004, passando a apenas 1,6% em 2012.

O estudo, realizado com dados da PNAD, parte de uma visão multidimensional de pobreza, utilizando como critério o valor de até 140 reais mensais (que equivale a pouco mais de um dólar ao dia) aliado a outras variáveis, a saber, a frequência escolar de crianças, o nível de escolaridade dos adultos, a disponibilidade de água potável e saneamento básico, a disponibilidade de eletricidade, as condições de moradia e o acesso a bens de consumo. Em casos onde há privações em quatro ou mais destas dimensões avaliadas, a pobreza é considerada crônica, o que tornaria mais difícil sua superação (MDS, 2014).

Castro (2008) aborda as transferências e outros serviços sociais através da análise do Gasto Público Social (GPS), demonstrando seu impacto no orçamento e sua recente expansão. O GPS, que é formado pelos recursos financeiros brutos direcionados pelo setor público para demandas sociais (bens e serviços) e transferências (Castro, 2008), é analisado a partir da divisão das ações sociais em “áreas de atuação”, conforme atendimento aos direitos e às necessidades sociais que prevalecem nas disposições jurídico-institucionais.

Em 1995, o gasto social federal era de R\$ 179,8 bilhões, e é expandido em cerca de 74%, totalizando R\$ 312,4 bilhões em 2005, sendo que o maior crescimento foi direcionado para a área da assistência social. Esta, em 1995 recebia apenas 1,3 bilhões de reais e em 2005 alcançou 18,8 bilhões, aumentando 13 vezes, por influência da implementação dos Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e dos programas de transferência de renda (Castro, 2008).

A análise de Castro (2008) demonstra que o GSF aumentou de forma mais acelerada do que a economia do país (PIB), tendo crescimento de 23%. As áreas de maior destaque foram a previdência social, a assistência social e a defesa do trabalhador. Além disso, a análise evidencia o caráter pró-cíclico

que tem o GSF, já que em momentos de instabilidade política e menor crescimento econômico ele apresentou menor crescimento. No período seguinte, de crescimento da economia, há melhora no nível de ocupação de mão de obra e nos rendimentos dos trabalhadores, aumentando também o GSF, motivada em grande parte pelo aumento dos programas de transferência de renda (Castro, 2008).

Conforme informações do balanço divulgado em 2014 (Caisan, 2014), que constam do Gráfico 1, abaixo, os valores destinados às políticas sociais cresceram em valores reais e em relação ao PIB, saindo de 326 bilhões, ou 12,9% do PIB no ano 2000 para 744 bilhões, o que é 16,9% do PIB do ano 2012.

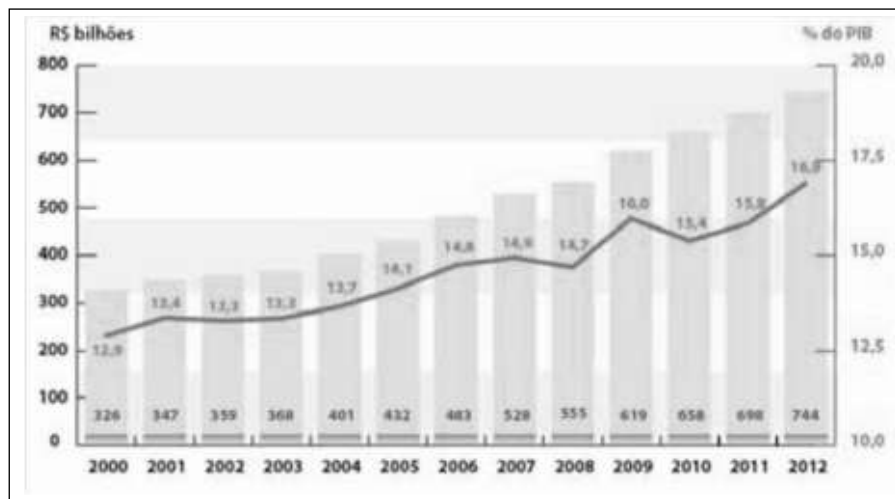


Gráfico 1 – Evolução do gasto em políticas sociais nos orçamentos da União (R\$ de 2012 e % do PIB)  
 Fonte: SIOP/MP e Conta Nacional/IBGE. Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A ausência ou insuficiência de renda é apontada, na maioria dos países, incluindo o Brasil, como impedimento para o acesso aos alimentos, portanto, os esforços para o aumento da renda dos mais pobres e diminuição das desigualdades no Brasil não devem ser menosprezados. Conforme divulgado pelo mesmo relatório (Caisan, 2014), as duas últimas décadas foram de redução nos índices de pobreza e pobreza extrema no Brasil. Em 2002 a pobreza extrema era de 8,81% e a pobreza atingia 24,26% da população. Já em 2012, a primeira havia sido reduzida para 3,55% e a segunda para 8,54% do total (ver Gráfico 2).



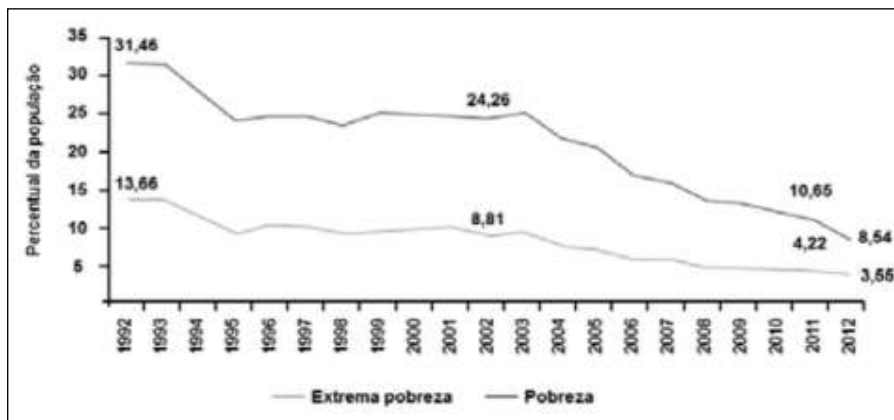


Gráfico 2 – Evolução da pobreza e extrema pobreza, segundo a proporção de pobres e extremamente pobres, Brasil, 1992-2012

Fonte: Microdados das PNADs 1992-2012. Elaboração: IPEA.

O índice de Gini da distribuição do rendimento mensal dos domicílios particulares permanentes com rendimento, calculado a partir de dados da PNAD, que havia atingido o valor de 0,553 em 2002, foi reduzido para 0,500 em 2012, indicando diminuição na desigualdade de renda. A capacidade de compra de cestas básicas do salário mínimo também aumentou no período de 2002 até 2012, saltando de 1,42 cestas no primeiro caso para 2,12 cestas básicas no ano final. Além disso, o Índice de Insegurança Alimentar Grave (que representa situação de fome) que em 2004 era de 6,95% caiu para 5% em 2009, enquanto a segurança alimentar aumentou de 65,05% para 69,76% no mesmo período.

No último decênio, as políticas sociais também são apontadas como responsáveis por melhorias no campo da saúde, para além da redução da fome e desnutrição. Em relação à mortalidade infantil, por exemplo, o Brasil superou a meta do Milênio de 21 para cada mil nascidos vivos até 2015. A mortalidade infantil que em 1990 era de 62, caiu, ainda em 2012, para 14, avançando sobre as metas estabelecidas (Caisan, 2014).

Conforme essas informações, percebe-se que o país melhorou não só a renda da população mais pobre, mas outros indicadores sociais que sinalizam para a melhoria da qualidade de vida da população. Grande parte dessas mudanças têm sido atribuída à expansão da transferência de renda realizada pelo Programa Bolsa Família, em valores monetários e número de beneficiários, conforme demonstrado a seguir.

# O Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família tem como objetivo o alívio imediato à pobreza e sua superação à médio e longo prazo, através da criação de oportunidades de inserção socioeconômica para as famílias beneficiárias. Ele surge para unificar outras ações do governo federal para auxílio das pessoas de baixa renda, quais sejam, o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação, o Cartão Alimentação e o Auxílio Gás, para agilizar o processo de recebimento, diminuir a burocracia e melhor controlar recursos (Weissheimer, 2006).

A Constituição Brasileira de 1988, ao equiparar a assistência social às políticas sociais de educação, saúde e previdência com a garantia do acesso aos serviços públicos à população pobre, aliada à posterior aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), já no início da década de 1990 serviram de pano de fundo para a criação do Bolsa Família, inaugurando uma nova agenda social no Brasil, ao unificar, racionalizar e ampliar diferentes programas sociais sob responsabilidade de distintos ministérios (Weissheimer, 2006; Mattos, 2011).

Contribuíram como geradoras de experiência diversas ações para melhorar renda e qualidade de vida da população pobre, destacando-se, entre outros, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), criado em 1996, considerada a primeira ação de transferência de renda condicionada do governo federal, seguida do Bolsa Escola (2001) e do Bolsa Alimentação (2003), também com condicionalidades (Weissheimer, 2006; Mattos, 2011). No entanto, esses programas não atingiam todo o país e eram financiados, executados e gerenciados por fontes próprias, gerando sobreposição ou exclusão de famílias. Somente em 2004, junto com o Auxílio Gás (sem contrapartidas) esses programas foram unificados no PBF, ao qual o Peti passou a integrar em 2005.

O funcionamento do PBF está dividido entre transferência de renda, compromissos assumidos pelos beneficiários (condicionalidades), e os programas complementares, que englobam ações variadas entre capacitação, trabalho, microcrédito, qualidade de vida, cultura, emissão de documentos, entre outros (Mattos, 2011). Outra característica é sua execução descentralizada, apontada como parte do êxito obtido, inclusive com a criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), em 2006, e também do Índice de Gestão Descentralizada Estadual (IGD-E), criado em 2010 (Rabelo, 2011).

O pagamento às famílias, conforme sua composição, é feito através do cartão magnético da Caixa Econômica Federal e é direcionada para o(a) responsável pela família, preferencialmente a mãe, sendo retirado pelo(a) beneficiário(a) na rede conveniada ao banco. O Benefício Básico equivale

atualmente a 77 reais, pago quando a renda mensal da família não excede R\$ 77,00. Já os Benefícios Variáveis, para as famílias com renda acima deste valor, são limitados a até cinco crianças (até 15 anos), nutrizes ou gestantes, no valor de R\$ 35,00 cada e até de dois adolescentes, no valor de R\$ 42,00. O Benefício para Superação da Extrema Pobreza é calculado especificamente para cada família que, mesmo com o recebimento dos benefícios, continue em situação de extrema pobreza (até 77 reais).

Entre as condicionalidades impostas, na área de saúde, para recebimento do benefício inclui-se o acompanhamento das crianças até sete anos por esta rede e aplicação do cartão de vacinação, além do acompanhamento de mulheres na faixa etária dos 14 aos 44 anos de idade, realização do exame pré-natal para gestantes e o acompanhamento médico para si e para o bebê no caso das nutrizes. No setor de educação exige-se a matrícula e frequência escolar mínima mensal de 85% para crianças entre seis e quinze anos, e de 75% no caso de adolescentes entre dezesseis e dezessete anos. Já os jovens até quinze anos que tiverem sido retirados do trabalho infantil ou estiverem em situação de risco, precisam participar também dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do Peti.

Desde sua criação o PBF tem despertado a atenção de pesquisadores, dentro e fora do Brasil. Hall (2006) analisou os programas de transferência de renda condicionada, especialmente o Fome Zero e sua substituição pelo Programa Bolsa Família, que se tornaram a principal forma de combate à pobreza na América Latina. O estudo aponta pontos positivos na satisfação das necessidades básicas a partir de programas de transferência de renda, mas também indica importantes problemas estruturais e de funcionamento nos primeiros anos de execução do programa (Hall, 2006).

Duarte e colaboradores (2009) investigaram o impacto da transferência de renda do PBF sobre os gastos com alimentação nas famílias rurais, demonstrando que fatores como a idade mais elevada (até certo ponto) do chefe da família bem como a presença de crianças pode aumentar as chances de participação no programa, enquanto com a aposentadoria há menor possibilidade de recebimento. Demonstrou, ainda, que do valor recebido pelas famílias, 88% é gasto com alimentação, impactando positivamente o consumo de alimentos.

A análise de Rabelo (2011), em Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, constata que o PBF não é capaz de suprir toda sua demanda, uma vez que grande parte dos indivíduos cadastrados e elegíveis ao benefício não o recebem. Dentre os beneficiários, 57,5% são mulheres (inclusive porque o programa é voltado para elas), 86,4% são solteiros e 38,3% são negros ou pardos. Além disso, 55,4% são crianças e adolescentes de até 17 anos, e apresentam baixa escolaridade.

Entre os beneficiários identificados como responsáveis pela família, 44,6% eram ativos (formalizados ou não), 50,4% não trabalhavam, 2,9% eram aposentados e/ou pensionistas e 2,1% estavam em outra situação (Rabelo, 2011).

Apesar da comprovação de impactos positivos dos programas sociais realizada por pesquisas, como as de Duarte e colaboradores (2009) e Rabelo (2011), alguns autores contestam a relação entre transferência de renda e diminuição da pobreza. Marinho e colaboradores (2011) apontam para uma relação não significativa entre estas duas variáveis quando controlados outros determinantes tais como crescimento econômico, desigualdade de renda, saída do PBF e suas condições de vida atuais.

Para Marinho e colaboradores (2011, p. 270), as transferências *per capita* para os mais pobres não apresentaram impactos relevantes nos índices de pobreza, sendo o aumento dos anos médios de estudo que contribui para a sua redução. Isso seria devido ao estímulo à dependência ao desmotivar os beneficiários na busca por alternativas de renda, aliada à má gestão e a quantidade limitada de recursos do programa, mantendo uma função assistencialista, sem, no entanto, reduzir a pobreza.

Já Medeiros e colaboradores (2007) avaliam os programas focalizados de transferência de renda Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que fornecem renda a idosos e a pessoas com severas deficiências de famílias com até 1/4 de salário mínimo e indicam que, de forma geral, os recursos são direcionados às famílias mais pobres e que há êxito na seleção dos beneficiários se comparado aos bem sucedidos programas de transferência de renda do México e do Chile (Medeiros *et al.*, 2007).

Embora incipientes, começam a surgir indicações de trajetórias contrárias ao apontado por Marinho e colaboradores (2011). Em 2013, duas matérias davam conta de que 1,69 milhão de famílias (cerca de 12% dos beneficiários em 2013) haviam voluntariamente cancelado o benefício por atingirem a linha de corte (Revista Fórum, 2013) e mostravam beneficiários que conseguiram tornar-se microempreendedores e assalariados, saindo do PBF, através da transferência de renda e dos cursos fornecidos (Isto É Independente, 2013). Porém, 88% dos beneficiários continuam vivendo em condições de pobreza e necessitando do complemento de renda e pouco se sabe sobre as condições em que os beneficiários conseguiram deixar o programa e suas condições de vida atuais.

De acordo com informações do Ipeadata (2014), o número de famílias beneficiadas com o PBF, durante o ano de 2004, foi de 6.571.839. O Gráfico 3, a seguir, mostra que esse número foi progressivamente aumentando, totalizando, durante 2012, 13.900.733 benefícios.

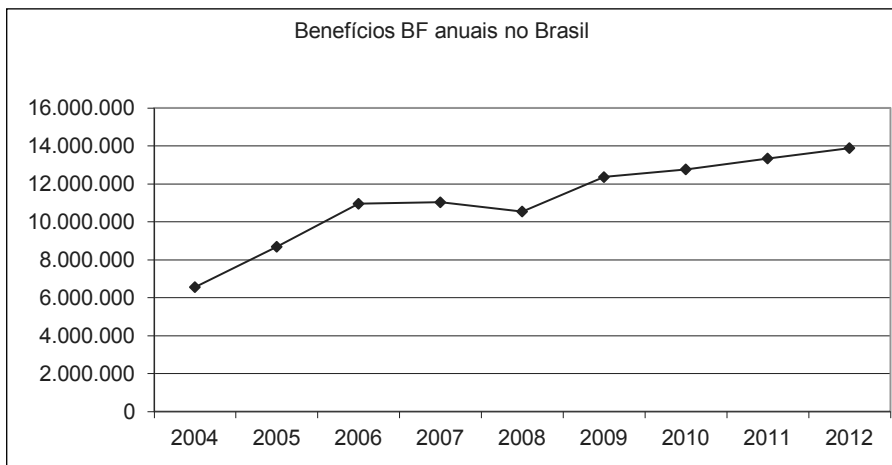


Gráfico 3 – Evolução do número de benefícios do Bolsa Família no Brasil, 2004-2012

Fonte: Elaboração própria com dados do Ipeadata, 2014.

Dados disponibilizados pelo Ipeadata demonstram também que o valor total dos benefícios destinados para o Rio Grande do Sul, em dezembro de 2012 foi de R\$ 63.581.600,00, distribuídos entre 463.519 famílias, o que significa, em média, cerca de 137 reais por família. O Gráfico 4 demonstra a evolução dos valores, no mês de dezembro de cada ano, evidenciando um aumento progressivo no montante, sendo no último ano três vezes maior do que no início do programa, em 2004.

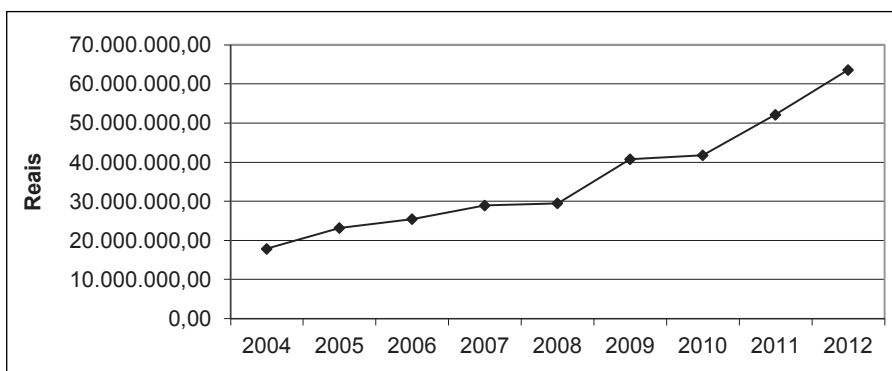


Gráfico 4 – Evolução dos valores dos benefícios do Bolsa Família no Rio Grande do Sul, no mês de dezembro, 2004-2012

Fonte: Elaboração própria com dados do Ipeadata, 2014.

As influências que o PBF tem sobre os seus beneficiários são diversas e ultrapassam a aquisição de alimentos ou o cumprimento das suas condicionalidades, impactando na permanência no mercado de trabalho e no ordenamento da vida social em contextos rurais.

Santos e colaboradores (2010) analisam o ingresso de homens e mulheres no mercado de trabalho rural conforme recebimento de transferências de renda, demonstrando que, em geral, homens ganham mais do que mulheres e que recebem mais renda aqueles indivíduos com seis ou mais anos de estudo (acima da média da população rural em geral). Evidencia-se maior probabilidade de ingresso no mercado de trabalho rural para homens, além de menor probabilidade de uma mulher casada ingressar no mercado, por outro lado, considerando-se pais e mães solteiros, no primeiro caso há redução da probabilidade de entrada no mercado, enquanto no segundo, há maior probabilidade.

Entre as mães solteiras há um acréscimo de três horas de trabalho sobre a jornada feminina em geral. Não obstante, o aumento no rendimento familiar *per capita* mensal e a existência de filhos pequenos reduz as probabilidades de a mulher ingressar no mercado. Do total que recebiam transferências de renda, 85% eram mulheres, e o recebimento implicava em redução na probabilidade de acessar o mercado de trabalho para as mulheres casadas e para as com filhos pequenos. Ademais, conforme o valor médio da renda do trabalho, o PBF fornecia um considerável suplemento de renda (SANTOS *et al.*, 2010).

Apesar da menor probabilidade de ingresso no mercado de trabalho, deve-se levar em conta, antes de concordar com a visão de acomodação e dependência das beneficiárias, que as mulheres casadas tendem a ter maior jornada doméstica e que a visão de que cabe ao marido o sustento da família ainda é muito comum, e que mulheres com filhos pequenos têm dificuldades de conciliar os cuidados com as crianças e o trabalho quando não há creches públicas ou algum membro da família que possa fornecer esses cuidados. É importante lembrar que o valor do benefício do PBF não é suficiente para pagar creches e escolas privadas, localizadas longe das propriedades rurais, na sede urbana dos municípios.

Favero (2011) estuda modificações não intencionais geradas pelo programa, ao analisar como o dinheiro transferido do PBF, entre outros programas, é apropriado, representado e utilizado pelos agricultores no Território de Identidade Bacia do Jacuípe (TIBJ), no semiárido do Nordeste, que apresenta altos índices de pobreza. Para o autor, as transferências de renda impactam a dinâmica do mercado local e a vida cotidiana ao fornecerem dinheiro atrelado ao Estado, através de uma instituição bancária e vinculado ao consumo, não

ao trabalho. Dessa forma, as políticas conduzem a uma transformação dos sujeitos e objetos, dos campos de ação social e dos sistemas de representação.

Nesse processo, alimentos comprados em mercados passam a ser mais valorizados do que os produzidos em casa, a mulher beneficiária do PBF participa mais das decisões sobre a renda e as condicionalidades a cumprir, e expande sua visibilidade na esfera privada e pública e rede de relações. Novas relações verticais entre indivíduo ou família e o Estado produzem deslocamentos na identidade, transformando o agricultor em beneficiário do PBF, deslocamentos na relação com as organizações sindicais e associações, utilizados apenas para serviços de assistência do Estado, e deslocamentos de definição do território, ficando cada vez mais a cargo da renda, perdendo importância o trabalho e a produção (Favero, 2011).

Por outro lado, o PBF produz uma nova relação com o governo federal, na figura do presidente que “dá” e com o governo municipal que “tira” o benefício, invertendo a lógica de confiança nos políticos/administração local. Assim, o agricultor familiar se transforma em um consumidor, afastado da produção, através da transferência de renda pública, tornando-se mais precário e dependente, através de uma inclusão social, econômica e política realizada por um processo de destruição de dignidade (Favero, 2011, p. 624).

Embora tais estudos forneçam informações relevantes para a compreensão do principal programa de transferência de renda brasileiro, a relação do PBF com o desenvolvimento rural ainda precisa ser aprofundada, através do conhecimento do perfil dos beneficiários e daquilo que necessitam para deixar a condição de pobreza.

## **Bolsa Família e desenvolvimento rural**

Mesmo tendo sido debatido desde o início da sua criação, a análise sobre o Programa Bolsa Família ainda não está esgotada, sobretudo quando se considera a população rural, que concentra grande parte da pobreza do país e no entanto, recebeu menor atenção dos analistas de políticas públicas para compreender os efeitos do PBF entre agricultores familiares.

Assim como no meio urbano, alguns autores, como Duarte e colaboradores (2009) dedicaram-se a compreender o Bolsa Família no meio rural a partir dos ganhos alimentares e nutricionais obtidos, ou mesmo o impacto no mercado de trabalho, como é o caso de Santos e colaboradores (2010), que demonstraram a importância das transferências sociais na renda familiar e a diminuição do ingresso no mercado de trabalho para mulheres casadas e as com filhos.

Outros autores procuraram compreender modificações mais profundas na relação do homem do campo com a sociedade, geradas a partir de mudanças dos hábitos alimentares e práticas cotidianas (Favero, 2011). Já Rego e Pinzani (2014) procuraram ouvir os beneficiários do Bolsa Família e defendem a ampliação da política voltada para o aumento da cidadania das populações pobres e beneficiárias do Bolsa Família.

No entanto, o programa ainda enfrenta resistências de vários seguimentos da sociedade brasileira. Rego e Pinzani (2014) apontam que doações em dinheiro têm sido preteridas à outras formas de auxílio, principalmente pela crença neoliberal de que cada um é responsável pela sua própria condição econômica, crença que favorece o preconceito contra os pobres e os programas que visam a amenizar essa situação, como o PBF. Segundo os autores, decorre daí a necessidade de se ouvir os pobres e de formar os diversos segmentos sociais para uma atitude de respeito e não humilhação frente aos beneficiários de políticas sociais, que frequentemente internalizam a visão de que são preguiçosos ou incapazes de administrar o dinheiro, por exemplo.

Embora considerem o PBF uma “política de urgência moral”, Rego e Pinzani (2014) também acreditam que possa ser transformada em uma política pública voltada à cidadania e possibilite o desenvolvimento nacional centrado na democracia. Conforme o estudo, as mulheres entrevistadas entendiam o Estado de forma distinta umas das outras, sendo o benefício uma dívida dentro da lógica do clientelismo ou um direito atrelado à cidadania das beneficiárias que pagam impostos.

Em relação ao Programa Bolsa Família, em dezembro de 2012, foram destinados ao Rio Grande do Sul 463.519 benefícios, no total de R\$ 63.581.600,00, com uma média de cerca de R\$ 137,17 por benefício (Ipea, 2014).<sup>1</sup>

A Tabela 1, a seguir, demonstra a quantidade de pessoas que recebem o Bolsa Família, separadas pela situação de domicílio (rural ou urbano), no Brasil e no Rio Grande do Sul, em julho de 2014. Conforme essas informações, no Brasil, 71,28% dos participantes do PBF estão no meio urbano, enquanto 28,67% no rural, enquanto no Rio Grande do Sul são 80,52% dos participantes com domicílio na zona urbana, e 19,37% na rural.

---

<sup>1</sup> O portal de dados do Ipea apresenta dados da população rural e urbana para o ano 2000. Naquele ano, no Rio Grande do Sul, a população total era de 10.187.798 habitantes. Destes, 1.869.814, ou seja, 18,35% eram residentes rurais enquanto 8.317.984, ou seja, 81,65% eram urbanos (Ipea, 2014).



TABELA 1

**Recebimento do PBF por situação do domicílio, Brasil e RS, julho de 2014 (%)**

<b>Situação do domicílio</b>	<b>Brasil (%)</b>	<b>RS (%)</b>
Urbano	71,28	80,52
Rural	28,67	19,37
Sem resposta	0,05	0,12
Total	100	100

Fonte: SAGI/CECAD, 2014.

Camargo e colaboradores (2013), utilizando dados do Cadastro Único indicam o perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família para o conjunto do país. A Tabela 2, reproduzida a seguir, permite perceber que 75,3% do total de beneficiários está concentrado no meio urbano, enquanto 24,6% se localizam no meio rural. Mas, quando analisada cada região individualmente, esse percentual se altera, sendo que 31,9% dos beneficiários do PBF da região Nordeste estão localizados no meio rural.

TABELA 2

**Perfil dos domicílios das famílias beneficiárias (tipo de localidade e construção), segundo as grandes regiões (março de 2013) (em % de domicílios)**

<b>Tipo de localidade</b>	<b>Brasil</b>	<b>Norte</b>	<b>Nordeste</b>	<b>Sudeste</b>	<b>Sul</b>	<b>Centro-oeste</b>
Urbanas	75,3	74,0	68,1	86,6	79,6	86,6
Rurais	24,6	26,0	31,9	13,2	20,2	13,4
Sem informação	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,0
<b>Tipo de construção dos domicílios</b>	<b>Brasil</b>	<b>Norte</b>	<b>Nordeste</b>	<b>Sudeste</b>	<b>Sul</b>	<b>Centro-oeste</b>
Alvenaria/tijolo com revestimento	62,4	24,9	66,3	76,5	43,0	66,5
Alvenaria/tijolo sem revestimento	11,5	10,5	10,8	13,3	9,4	15,3
Madeira aparelhada	7,8	36,6	0,4	1,3	35,5	7,5
Taipa revestida	2,6	1,6	4,5	0,4	0,1	0,3
Taipa não revestida	2,8	2,8	4,7	0,1	0,1	0,3
Madeira aproveitada	1,4	5,7	0,3	0,4	5,8	1,5
Palha	0,1	0,5	0,1	0,0	0,0	0,2
Outro material	8,6	13,9	10,5	5,0	2,6	4,2
Sem informação	2,8	3,5	2,4	2,9	3,3	4,1

Fonte: Camargo e colaboradores (2013), elaborado com dados do CadÚnico (SENARC/MDS).

Assim como se altera a proporção entre pobres rurais e urbanos entre as regiões brasileiras, as condições de moradia também apresentam diferenças. No caso da região Sul, percebe-se que grande parte dos beneficiários possui domicílios em alvenaria com ou sem revestimento (52,4%), mas, este número é menor do que a quantidade encontrada para o total do Brasil, que é de 73,9%, e demais regiões, exceto a Norte (35,4%).

Ainda conforme Camargo e colaboradores (2013), de forma geral, as famílias residentes no meio rural apresentam maiores dificuldades de acesso a serviços básicos, como iluminação elétrica, coleta de lixo, escoamento sanitário (rede pública ou fossa séptica) e água por rede pública, devido à baixa densidade demográfica que dificulta a expansão destas redes, aumentando sua situação de vulnerabilidade. Os domicílios localizados no meio rural brasileiro que possuem acesso simultâneo a esses serviços básicos são apenas 5,2%, sendo que no Rio Grande do Sul, por exemplo, são 6,9% dos domicílios rurais, enquanto 60% dos domicílios urbanos estão nessa situação.

Conforme dados atualizados para julho de 2014, apresentados no Gráfico 5, a maioria dos beneficiários do PBF (60,77%) no Rio Grande do Sul recebe até R\$ 77,00 mensais *per capita*.

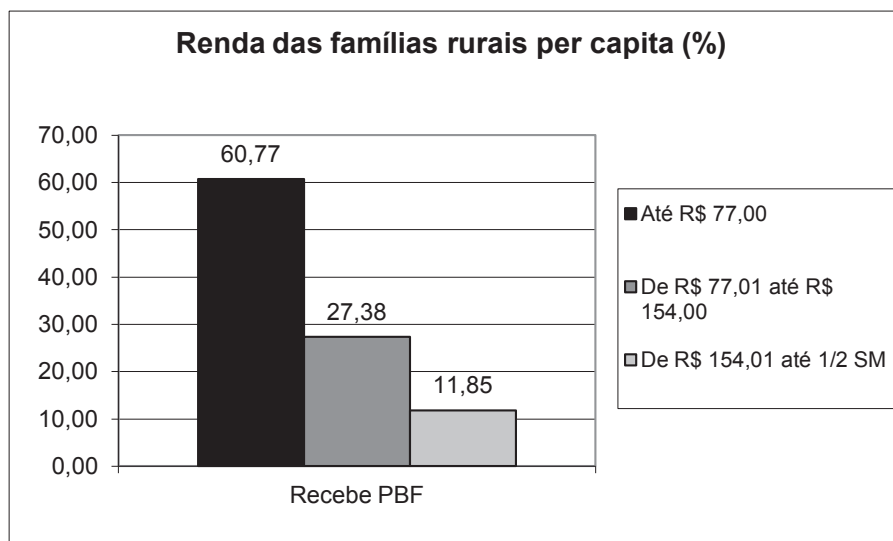


Gráfico 5 – Renda *per capita* (%) das famílias rurais beneficiárias do PBF no Rio Grande do Sul, 2014  
Fonte: Elaboração própria com dados da SAGI/CECAD, 2014.

Já o Gráfico 6, a seguir, demonstra o grau de instrução dos beneficiários rurais no Rio Grande do Sul, em julho de 2014. Percebe-se que predomina o Ensino Fundamental incompleto, seguido de beneficiários sem instrução (15,66%). Nota-se, ainda, que o Ensino Médio completo aparece para somente 3,86% dos beneficiários rurais.

A luz elétrica (seja em medidor próprio ou coletivo ou sem medidor) está presente em 92,17% dos beneficiários. No entanto, quase 4 mil participantes do programa, ou seja, 1,35% do total utilizam luz de velas, enquanto outros utilizam querosene, gás ou óleo (0,51%). O restante utiliza outras formas de iluminação (1,25%) ou não respondeu (4,72%).

O abastecimento de água dos beneficiários rurais do Bolsa Família, como indica o Gráfico 7, é predominantemente por poço ou nascente (60,29%), seguido pela rede geral (32,89%)

As poucas informações disponíveis sobre os beneficiários rurais do Programa Bolsa Família não permitem conhecer sua realidade de forma mais aprofundada, impedindo que as relações do programa com outras iniciativas para a inclusão socioprodutiva das famílias sejam conhecidas. Pouco se sabe sobre a relação entre o PBF e o Pronaf, um dos principais programas de apoio à agricultura familiar, e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), por exemplo. Além disso, o Pronatec, que oferece formação técnica para as famílias de baixa renda, ainda não teve seus resultados amplamente explorados, sobretudo no que concerne ao meio rural. Dessa forma, os estudos disponíveis ainda não foram suficientes para demonstrar as possíveis sinergias entre as políticas públicas hoje disponíveis para garantia de renda e inclusão social e produtiva das famílias pobres e extremamente pobres.

Garcia e colaboradores (2013) foram talvez os primeiros a demonstrar as possíveis sinergias entre programas de transferência de renda condicionada e políticas de desenvolvimento rural no Brasil. Para isso, analisam o PBF e o Pronaf individualmente e no tocante às suas possíveis sinergias, considerando a hipótese de que as famílias que participam dos dois programas terão melhor desempenho no aumento da produtividade da agricultura, terão melhoria de renda e mais sucesso na redução do trabalho infantil do que as demais famílias agricultoras, que participam de apenas um dos programas ou nenhum. No entanto, os resultados apontam que, em 2006, apenas 2,35% participavam de ambos os programas, enquanto 12,1% participam do Pronaf e 13,8% do PBF, concluindo que, mesmo onde há o acesso a ambas as políticas, não há sinergia entre os programas para as variáveis testadas.

Assim, para Garcia e colaboradores (2013) os programas sociais estão relacionados com menor produtividade da terra, sugerindo o aumento da

renda familiar como explicação possível. É importante destacar que o estudo também aponta que o PBF reduz o trabalho infantil, provavelmente devido às suas condicionalidades.

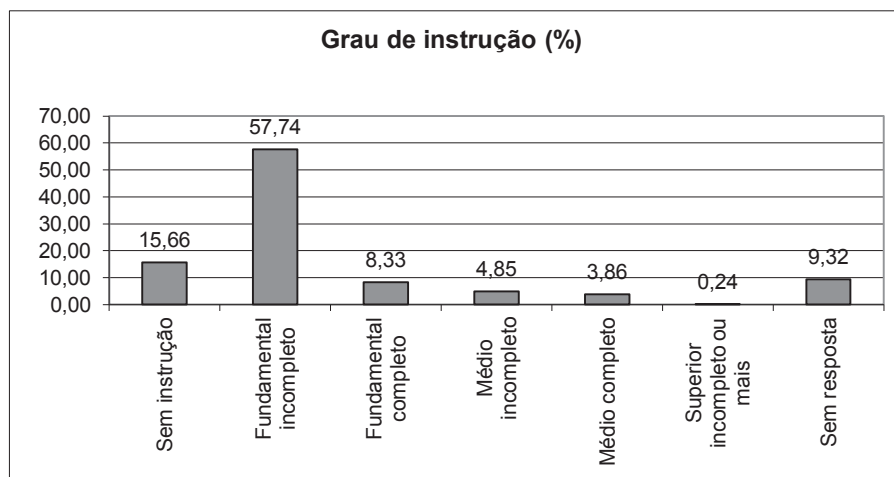


Gráfico 6 – Grau de instrução dos beneficiários rurais do PBF, no Rio Grande do Sul, 2014  
Fonte: Elaboração própria com dados da SAGI/CECAD, 2014.

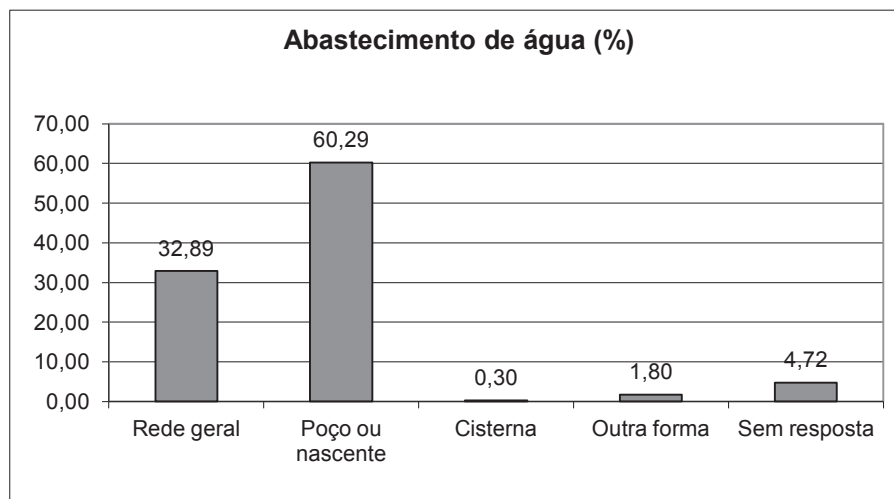


Gráfico 7 – Tipo de abastecimento de água dos beneficiários rurais do PBF, no Rio Grande do Sul, 2014  
Fonte: Elaboração própria com dados da SAGI/CECAD, 2014.

Em trabalho recente (Castilho e Silva, 2014) também ficou evidente que o Pronaf e o PAA, principais políticas para a agricultura familiar e potencialmente complementares ao PBF, pouco contribuem entre si, na região do Alto da Serra do Botucaraí, Rio Grande do Sul. A análise sugere que programas direcionados aos pobres do meio rural, como o Programa de Fomento Produtivo, que proporciona crédito a fundo perdido para melhorias nas propriedades rurais de beneficiários do Bolsa Família terão mais êxito, já que tais famílias apresentam restrições para participar do Pronaf, como falta de documentação, pouca disponibilidade de terra e acesso à informação, entre outros fatores, incluindo a falta de interesse em investir na produção através de programas como Pronaf.

Notadamente, as informações ainda são incipientes e fornecem apenas pistas para se compreender as sinergias entre diversos programas no meio rural.<sup>2</sup> Nesse sentido, é preciso avançar no entendimento sobre o PBF na sua relação com outras políticas públicas para compreender em que medida eles podem ser complementares, e quais outras medidas são necessárias para a emancipação das famílias, como por exemplo, a assistência técnica direcionada para as vulnerabilidades e carências das famílias rurais que recebem o Bolsa Família, cujas características socioeconômicas serão distintas dos demais agricultores familiares, e que necessitam de acesso a serviços básicos como iluminação, ainda que em menor quantidade de casos, e o aumento de anos de escolarização formal.

## Considerações finais

Ao completar uma década de existência, o Programa Bolsa Família se consolida enquanto principal programa de transferência de renda no Brasil e é apontado, junto com o aumento da renda do trabalho, como responsável pela redução das desigualdades sociais na atualidade. Muitas análises em torno dos efeitos do programa são positivas, demonstrando que, com um valor relativamente baixo, as famílias alcançam acréscimos em termos de nutrição, saúde, escolaridade das crianças, entre outros. No entanto, ainda não há análises suficientes sobre o abandono do programa por parte dos beneficiários por ocasião da melhoria da renda e da qualidade de vida, através de alternativas produtivas.

---

<sup>2</sup> Nesse sentido, encontra-se em andamento o projeto de pesquisa “A Articulação de políticas para a superação da pobreza rural: interfaces entre o Programa Bolsa Família e o microcrédito do Pronaf B nas regiões Nordeste e Sul do Brasil”, coordenado pelo professor Sergio Schneider, com financiamento do CNPq. O projeto visa a analisar os fatores que favorecem e/ou restringem o acesso dos beneficiários do PBF à outras políticas de inclusão produtiva, especialmente o Pronaf B.

Os estudos realizados acerca da transferência de renda promovida pelo Bolsa Família, ademais, apontam para consequências não previstas na sua formulação, tais como identificado pelo estudo de Favero (2011), no território TIBJ que sugere o deslocamento da identificação de agricultor familiar para a identificação de beneficiário de um programa governamental .

Os dados indicam que o Programa Bolsa Família teve progressivo aumento no número de beneficiários e no aporte de recursos, gerando impactos positivos para as famílias pobres e extremamente pobres. Apesar disso, não há indicações suficientes de que as famílias puderam superar a pobreza caso o benefício fosse interrompido.

Este fato deve-se às características socioeconômicas das famílias mais pobres do meio rural, cujos membros apresentam baixa escolaridade, pouco acesso à terra para produzir, entre outros fatores que limitam sua inserção socioproductiva. Dessa forma, acredita-se que é necessário integrar um maior número de programas e ações em torno do PBF, de forma a expandir a rede de proteção social para criar oportunidades de produção e renda compatíveis com a realidade das famílias rurais em situação de pobreza ou pobreza extrema, embora trabalhos incipientes, como o de García e colaboradores (2013) demonstrem que ainda não houve sinergia entre programas potencialmente complementares entre si, como o PBF e o Pronaf.

Uma vez que o desenvolvimento, na perspectiva seniana, envolve ampliar as liberdades, não apenas a renda das famílias, as políticas de crédito e de formação profissional são uma potencial resposta para a sustentabilidade de renda das famílias em situação de vulnerabilidade. Notadamente, tais políticas precisam estar de acordo com as necessidades dos agricultores familiares, uma vez que existir crédito e formação profissional não significa que necessariamente as famílias pobres farão uso desses recursos. Ademais, programas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003 para enfrentar a fome e a pobreza ao passo em que fortalece a agricultura familiar, através da comercialização direta de alimentos, se apresentam como possibilidade de ampliação das liberdades das famílias rurais, uma vez que tem sua formulação voltada para esse público. Neste caso, serão necessários outros estudos que comprovem uma relação complementar positiva entre eles e que seja capaz de contribuir ao desenvolvimento rural.

## Referências

BRASIL. *Decreto nº 5.209*, de 17 de setembro de 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm)>. Acesso em: 18 jan. 2014.

- BRASIL. *Lei nº 10.836*, de 9 de janeiro de 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm)>. Acesso em: 18 jan. 2014.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 18 jan. 2014.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasil reduziu a pobreza em suas várias dimensões, revelou estudo do Banco Mundial. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2014/setembro/brasil-reduziu-a-pobreza-em-suas-varias-dimensoes-revelou-estudo-do-banco-mundial>>. Acesso em: 2 set. 2014.
- CAISAN. CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Balanço das Ações do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Plansan 2012/2015. MDS, Secretaria Executiva da Caisan, Brasília, 2014.
- CAMARGO, C. F.; CURRALERO, C. R. B.; LICIO, E. C.; MOSTAFA, J. Perfil Socioeconômico dos Beneficiários do Programa Bolsa Família: O que o cadastro único revela? In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). *Programa Bolsa Família*. Uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013.
- CASTILHO E SILVA, C. B. de. O Programa Bolsa Família no meio rural: Um caminho ao desenvolvimento no Rio Grande do Sul? Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural). Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.
- CASTRO, J. A. de; RIBEIRO, J. A.; CHAVES, J. V.; DUARTE, B. de C.; SIMÕES, H. B. *Gasto Social e Política Macroeconômica*: trajetórias e tensões no período 1995-2005. Brasília: IPEA, 2008. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1324.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1324.pdf)>. Acesso em: jun. 2011.
- DUARTE, G.; SAMPAIO, B.; SAMPAIO, Y. Programa Bolsa Família: impacto das transferências sobre os gastos com alimentos em famílias rurais. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Piracicaba, v. 47, n. 4, out./dez. 2009, p. 903-918.
- GARCIA, F.; HELFAND, S.; SOUZA, A. P. *Conditional cash transfers and rural development policies in Brazil*: Exploring potential synergies between Bolsa Família and Pronaf. Fida Report, 2013.
- FAVERO, C. Políticas públicas e reestruturação de redes de sociabilidades na agricultura familiar. *Caderno CRH*, Salvador, v. 24, n. 63, 2011, p. 609-626.
- HALL, A. From Fome Zero to Bolsa Família: Social policies and poverty alleviation under Lula. *J. Lat. Amer. Stud.*, 38, p. 689-709, 2006.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Agropecuário 2006. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/>>. Acesso em: jan. 2014.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa\\_resultados.php?id\\_pesquisa=40](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=40)>. Acesso em: jan. 2014.
- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. *A década inclusiva (2001-2011)*: desigualdade, pobreza e políticas de renda. Comunicados do IPEA, nº 155. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_contentview=articleid=15593](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_contentview=articleid=15593)>. Acesso em: 4 jul. 2014.

- IPEADATA. *Ipeadata*. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 18 jan. 2014.
- KAGEYAMA, A. *Desenvolvimento Rural*. Conceitos e aplicação ao caso brasileiro. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2008.
- KERSTENETZKY, C. L. Welfare State e Desenvolvimento. *Dados*, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 53-83, 2009.
- MARINHO, E.; LINHARES, F.; CAMPELO, G. Os Programas de Transferência de Renda do Governo Impactam a Pobreza no Brasil? *RBE*, Rio de Janeiro, v. 65, n. 3, p. 267-288, jul./set., 2011.
- MATTOS, B. Uma Abordagem Seniana do Programa Bolsa Família. Dissertação (Mestrado em Economia). Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.
- MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. Transferência de renda no Brasil. *Novos Estudos*, n. 79, nov. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n79/01.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2012.
- RABELO, M. M. *O Programa Bolsa Família e o Cadastro Único em Porto Alegre*: Institucionalidade e perfil dos beneficiários. FEE. Textos para Discussão, 2011.
- REGO, W. L.; PINZANI, A. *Vozes do Bolsa Família*. Autonomia, dinheiro e cidadania. São Paulo: Editora da Unesp, 2014.
- REVISTA FÓRUM. *1,69 Milhão de Famílias Abrem Mão do Bolsa Família*. 2013. Disponível em: <<http://revistaforum.com.br/blog/2013/05/169-milhao-de-familias-abrem-mao-do-bolsa-familia/>>. Acesso em: 9 maio 2013.
- REVISTA ISTO É INDEPENDENTE. *Eu Saí do Bolsa Família*. Disponível em: <[http://www.istoec.com.br/reportagens/333863\\_EU+SAI+DO+BOLSA+FAMILIA+](http://www.istoec.com.br/reportagens/333863_EU+SAI+DO+BOLSA+FAMILIA+)>. Acesso em: 8 nov. 2013.
- SANTOS, G.; FONTES, R.; BASTOS, P.; LIMA, J. Mercado de Trabalho e Rendimento no Meio Rural Brasileiro. *Economia Aplicada*, v. 14, n. 3, 2010, p. 355-379. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-80502010000300005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-80502010000300005&script=sci_arttext)>. Acesso em: 23 dez. 2013.
- SCHNEIDER, S. Apresentação. *Dossiê Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, n. 27, p. 14-23, mai./ago. 2011.
- SEN, A. *Sobre Ética e Economia*. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 2000.
- WEISSHEIMER, M. A. *Bolsa Família: Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.





# O Programa Nacional de Habitação Rural como estratégia de inclusão e desenvolvimento rural<sup>1</sup>

**Jairo Alfredo Genz Bolter  
Sergio Schneider  
Jaqueline Mallmann Haas**

## Introdução

A manutenção das famílias no meio rural tem acentuado os atuais debates em torno do desenvolvimento rural brasileiro. Tanto a sucessão familiar como a permanência das famílias no campo têm sido o foco de inúmeros estudos e pesquisas desenvolvidas no início do século XXI. Além disso, nesse período, o tema tornou-se foco de inúmeros programas e políticas públicas idealizadas, formuladas e executadas pelo Estado brasileiro em parceria com as organizações sociais e sindicais rurais.

Tais ações, no período recente, vêm ao encontro do desenvolvimento e da inclusão social das famílias rurais, representando uma mudança nos rumos e encaminhamentos tomados pelos governos para com a agricultura familiar.

---

<sup>1</sup> O presente artigo foi desenvolvido a partir da tese do primeiro autor intitulada *Interfaces e Cogestão nas Políticas para Agricultura Familiar: uma Análise do Programa Nacional de Habitação Rural*.

Entre essas novas ações implementadas pelo Estado para a categoria, está o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR.

A instituição de programas e políticas de natureza social pode ser considerada fruto de uma mudança na concepção e na forma de agir do Estado diante da sociedade civil. Todavia, também pode representar uma mudança na forma de agir e atuar das próprias organizações sociais rurais. No período pós-redemocratização, o Estado brasileiro alterou significativamente a sua forma de agir e atuar. De forma mais permeável e mais receptiva diante das questões e/ou das propostas oriundas da sociedade civil organizada, o Estado possibilitou a constituição de “redes de atores” em torno do que McGee (2004) definiu como o “processo político” de formulação dos programas e das políticas públicas instituídas para o meio rural.

Por outro lado, a partir de meados da década de 1990, as organizações sindicais rurais brasileiras passaram a atuar de forma ativa no processo de formulação das ações do Estado para o meio rural, o que lhes proporcionou uma alteração em sua forma de agir e atuar: estas passaram das ações contestatórias e reivindicatórias, desenvolvidas nas décadas de 1970 e 1980, para ações propositivas, na década de 1990, e executivas, na primeira década do século XXI.

Dessas alterações, surgiram, em especial, a partir de meados da década de 1990, inúmeras políticas públicas voltadas para o meio rural. Inicialmente, foram instituídas políticas de cunho produtivo/econômico, por meio de ações de crédito, as quais possibilitaram o fortalecimento individual e coletivo dos agricultores familiares.

A partir do início do século XXI, já mais fortalecidos, os agricultores, por meio de suas organizações, passaram a atuar de forma mais ativa no processo político de formulação das ações, das políticas e dos programas públicos voltados para o meio rural. Essa participação fez que emergissem novas políticas e programas voltados para o meio rural, dentre as quais surgem as políticas de cunho social, como o Programa Nacional de Habitação Rural. Além disso, surgem novas organizações sociais, tais como a Cooperativa de Habitação da Agricultura Familiar (COOPERHAF), com o intuito de mediação entre os agricultores e o Estado.

A atuação das organizações sociais e sindicais rurais, para além do seu caráter contestatório e reivindicatório, é fruto, em especial do amadurecimento político e institucional de tais organizações. Estas, ao visualizarem suas pautas de reivindicações serem atendidas, necessitaram alterar o seu foco para novos temas e novas questões visando em especial à sua sobrevivência e sua manutenção como atores sociais e agora políticos. Além disso, a divisão ocorrida no sindicalismo dos trabalhadores rurais fez que as organizações necessitassem se

diferenciar frente às demais, para, assim, conquistarem novas bases e novos espaços de atuação. A conquista desses espaços fez que tais organizações ganhassem mais respaldo e legitimidade, política e socialmente.

Nesse sentido, o presente artigo visa traçar um breve histórico do PNHR, analisando as principais alterações, os principais atores envolvidos no processo político do Programa, bem como o seu processo operacional a partir da experiência da COOPERHAF, uma das organizações sociais pioneiras que mais tem atuado na construção e na execução do Programa.

Para tanto, o trabalho encontra-se dividido em três momentos: inicialmente, resgata-se um breve histórico do processo político de construção do PNHR; a seguir, são apresentadas as principais diretrizes do Programa, bem como as principais alterações que configuraram sua atual estrutura operacional, destacando os principais atores envolvidos; e, por fim, antecedendo as considerações finais, apresenta-se a execução do Programa a partir da atuação da COOPERHAF.

## **A origem do Programa Nacional de Habitação Rural**

Mesmo previsto em várias Leis Federais,<sup>2</sup> poucos recursos foram investidos pelo setor público em habitação rural no país até o ano de 2003, com exceção dos investimentos realizados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) nos assentamentos da reforma agrária e alguns investimentos em habitação rural realizados por Estados da federação, como é o caso do Rio Grande do Sul. O desinteresse e o descaso do Estado ampliavam o problema habitacional rural do país. As ações políticas e programas públicos de habitação até então existentes não conseguiam ser acessados pelos pequenos e médios agricultores, visto que estes não dispunham das condições exigidas pelos programas habitacionais urbanos. Sendo a habitação um fator central no processo de desenvolvimento e inclusão social das famílias, necessitava-se encontrar alternativas viáveis para tal problemática.

Diante da compreensão de tal situação, as organizações sociais e sindicais rurais passaram a reivindicar dos governos uma ação concreta para o problema

---

<sup>2</sup> Entre as Leis Federais que tratam da habitação rural, estão: a Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, que “Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para a aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e sociedades de crédito imobiliário, as letras imobiliárias, o Serviço Federal e Habitação e Urbanismo e dá outras providências”; o Artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de novembro de 1988; o Artigo 187 da mesma Constituição; e o Artigo 87 da Lei Federal nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, que “Dispõe sobre a Política Agrícola”.

habitacional no meio rural, partindo da constatação de que a permanência das famílias nesse meio só ocorreria mediante o desenvolvimento e a inclusão social destas. Para alcançarem esse objetivo, tais famílias necessitariam dispor das mínimas condições de vida, dentre as quais destaca-se como fundamental a habitação. A partir desse contexto, emergiram várias discussões e debates em torno do tema.

Em 1999, no estado do Rio Grande do Sul, foi instituído um grupo de trabalho para dialogar sobre uma série de ações de valorização e inclusão social das famílias visando à permanência destas no meio rural e ao retorno das que já estavam vivendo nas cidades, tendo como foco, num primeiro momento, os assentamentos antigos e novos da reforma agrária. Uma das ações desenvolvidas pelo grupo foi o Programa Estadual de Habitação Rural (PHRRS), instituído ainda em 1999. A partir desse momento, o grupo de trabalho responsável pela idealização, criação e execução das ações passou a debater as regras para o desenvolvimento e a implementação do programa. Surgiram, então, várias organizações sociais ligadas ao campo com o objetivo de operacionalizar e implementar o PHRRS em parceria com o governo.<sup>3</sup>

Em nível nacional, a discussão acentuou-se e ganhou força em 2001, durante a Primeira Caravana da Agricultura Familiar, organizada pela Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar da Região Sul do Brasil – Fetraf-Sul.<sup>4</sup> A partir de então, o problema passou a ser dialogado e trabalhado entre os atores sociais e políticos, os quais compuseram um grupo de trabalho em torno da proposta (processo muito semelhante ao de encaminhamento dos primeiros passos das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar desenvolvidas nos anos anteriores). Foram iniciados o diálogo e a configuração de um programa nacional de habitação voltado para a realidade existente no meio rural, tendo como norte a experiência gaúcha de habitação rural.

O grupo de trabalho propôs, já em 2003, a implementação de um programa de habitação rural nacional semelhante ao PHRRS, denominado Programa de Habitação Rural (PHR), o qual ficou vinculado ao Programa Nacional de Habitação (PNH), junto à Caixa Econômica Federal (Caixa).

Ou seja, os programas até então existentes não eram acessíveis à população rural, visto que as condições desta eram distintas das presenciadas no meio

---

<sup>3</sup> O programa, mesmo considerado relevante, foi operacionalizado no Estado durante um curto espaço de tempo, até o final de 2002.

<sup>4</sup> Participaram da Caravana diversos atores sociais e políticos, muitos dos quais, após o ano de 2003, vieram a compor o Governo Federal. Entre eles estavam Luis Inácio Lula da Silva (que se tornaria em 2003 Presidente da República), Olívio Dutra (que assumiu, em 2003, o Ministério das Cidades) e Miguel Rossetto (que assumiu, em 2003, o Ministério do Desenvolvimento Agrário). Mais informações podem ser acessadas em Bolter (2013).

urbano, em especial nos quesitos relacionados à renda e receitas econômicas das famílias. A renda e as receitas no meio rural, além de não serem fixas mensalmente, muitas vezes são incertas, o que impedia que a população rural, em especial a de baixa renda, conseguisse acessar os financiamentos de habitação nos moldes urbanos.

As normas estabelecidas para a institucionalização de um programa de habitação rural deveriam levar em conta, entre outros, os seguintes fatores: o ciclo de atividades agrícolas da família e da região; as garantias de financiamento adequadas (evitar a hipoteca); a reduzida capacidade econômica dos agricultores familiares. Para que o programa de habitação rural fosse acessível aos agricultores, em especial aos menos estruturados economicamente, eram necessárias, entre as condições, recursos a fundo perdido (em alguns casos); juros menores que os do mercado; e, principalmente, prazos de pagamento diferenciados. Para todos os atores que participavam do processo, em especial para os governos, tais ações se justificavam, devido ao “déficit habitacional rural” existente.

O fluxo operacional proposto estimulou que os futuros beneficiados se filiassem a uma entidade organizadora (associação, cooperativa). Além disso, o programa também poderia ser operacionalizado por um órgão do poder público que os representasse. Essa entidade precisava, entretanto, estar devidamente cadastrada junto à Caixa e não ter fins lucrativos.

Já a partir de 2003, quando os primeiros projetos foram encaminhados, os atores que participavam do processo político de criação do PHR constataram também a necessidade de alterações no formato original do programa, em especial nos valores e índices de enquadramento dos beneficiários, visto que a demanda era elevada e a capacidade de acesso dos agricultores ao programa estava baixa.

As negociações, reuniões, seminários, palestras, entre outras atividades desenvolvidas de 2003 em diante em torno da temática da habitação rural, culminaram, após diversas transformações, na criação, em 2009, do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), que passou a integrar o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), junto à Caixa e ao Ministério das Cidades (MC). Instituído pela Portaria Interministerial nº 326, de 31 de agosto de 2009, com diversas alterações das proposições iniciais, o programa mesmo tem hoje como objetivo principal financiar a construção, reforma ou ampliação da moradia dos agricultores familiares.

Segundo dados do Governo Federal, divulgados pela Caixa, conforme Tabela 1, de novembro de 2009 até setembro de 2014, foram contratadas mais de 130 mil unidades habitacionais, das quais aproximadamente 60 mil

já foram entregues. Para atender a esse montante, que supera inclusive a meta dos próprios atores (inicialmente previsto para contratar, até o final de 2014, aproximadamente 60 mil unidades habitacionais), já foram investidos em torno de R\$ 3,2 bilhões.

TABELA1  
**Unidades Habitacionais Construídas e Valor Investido (R\$, Milhões)**

<b>Ação/ano</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014*</b>	<b>Total</b>
Unidades habitacionais Contratadas	100	7.251	11.714	41.613	53.100	17.677	131.455
Investimento Realizado	1.080	92.770	162.817	1.009.980	1.486.249	49.8806	3.251.702

\*valores referentes até setembro 2014.  
 Fonte: Caixa, 2014.

## Principais características e modificações do PNHR

Quando surgiu, em 2003, o PHR iniciou com três modalidades de contratos: i) Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH); ii) Carta de Crédito com Operações Coletivas, FGTS (CCFGTS); e iii) Crédito Solidário (FDS), constatando-se que, nesse período, o Programa funcionava com recursos periféricos e incertos. A formatação inicial manteve-se até 2009, quando, através do Decreto Federal nº 6.819/2009, novas regras foram instituídas e o PHR passou a denominar-se de PNHR.

A partir dessa nova configuração, o Programa passou a contar com recursos diretos do Orçamento Geral da União – OGU. Além disso, o Programa passou a ser operacionalizado pela Caixa, por meio da da Superintendência de Habitação Rural (SUHAR) e do Banco do Brasil (BB). A consolidação dos recursos para o PNHR, bem como a criação da SUHAR e a entrada do BB no processo operacional do Programa são especialmente oriundas do processo político do PNHR e vêm no sentido da consolidação e da manutenção deste como uma das mais importantes políticas disponíveis para a agricultura familiar brasileira.

Atualmente, para os beneficiários acessarem o programa, permanece o dever de estarem organizados de forma associativa por entidades sem fins lucrativos ligadas ao meio rural (cooperativas, associações, etc.) ou pelo poder

público municipal. Além disso, os beneficiários devem ter uma renda bruta anual de no máximo R\$ 60 mil reais, havendo três faixas classificatórias de acordo com a renda: Grupo 1 – G1; Grupo 2 – G2; e Grupo 3 – G3 (Bolter, 2013).

No G1, são classificadas as famílias mais vulneráveis financeiramente, as quais, na classificação proposta por FOA/Incrá (1996), se enquadram na “Agricultura Familiar Periférica e/ou de Subsistência”. Essas podem ser beneficiadas com R\$ 25 mil para casa nova e R\$ 15 mil para reformas em seu imóvel. Desse montante, o beneficiário necessita devolver apenas 4% do capital em um período de quatro anos, sem juros e sem correção monetária. Para captar o crédito, o beneficiário terá que comprovar renda familiar anual bruta máxima de até R\$ 15 mil (Brasil, 2013).

O G2 é destinado às famílias intermediárias economicamente, classificadas pela FAO/Incrá (1996) como uma “Agricultura Familiar em Transição”. Essas podem obter um financiamento de até R\$ 20 mil. Com subsídio de R\$ 7 mil, o beneficiário terá um prazo máximo de dez anos para pagar o restante do valor financiado, ao qual será acrescida uma taxa de juro de 5% mais a taxa referencial (TR) ao ano. Os agricultores, para se incluírem nesse grupo, devem comprovar uma renda familiar bruta anual de R\$ 15 mil a R\$ 30 mil (Brasil, 2013).

O G3 é disponibilizado para as famílias consideradas mais estáveis economicamente e que se enquadram, de acordo com FOA/Incrá (1996), em uma “Agricultura Familiar Consolidada e Integrada ao Mercado”. Estas podem acessar um financiamento de, no máximo, R\$ 40 mil, com juros de 6% ao ano mais TR, a ser pago sem subsídio em até dez anos. Nessa faixa, o agricultor tem que comprovar uma renda bruta anual de, no máximo, R\$ 60 mil (Brasil, 2013).

Para ser contemplado com o financiamento, o beneficiário deverá ainda: i) ser indicado pela Entidade Organizadora – EO; ii) ter capacidade civil; iii) possuir CPF de forma regular junto à Receita Federal; iv) ser brasileiro nato ou naturalizado (se estrangeiro, ter visto permanente no país); e v) apresentar Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) emitida, no máximo, seis meses antes da data da apresentação da proposta/projeto de intervenção (Bolter, 2013).

Estão restritos de acesso ao Programa os agricultores que tenham recebido, a qualquer época, subvenções ou subsídios de finalidade habitacional, que tenham figurado como beneficiários de programas habitacionais lastreados nos recursos orçamentários da União ou do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), que sejam detentores de área superior a quatro módulos fiscais, dentre outras restrições.

Nota-se que, desde o início, as regras e normas que estabelecem o funcionamento do PNHR forçam a participação das organizações sociais no processo



político do programa, fato que legitima a existência da permeabilidade do Estado frente aos demais atores sociais e políticos. Essa permeabilidade legalmente prevista na legislação legitima-se na prática ao analisarmos a participação da COOPERHAF e da Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar da Região Sul (Fetrafsul) no processo político do PNHR, conforme veremos adiante.

Assim, as principais diretrizes e características do programa, que são apresentadas fundamentalmente mediante portarias interministeriais, e que são constantemente atualizadas, permitem uma atuação ampla e massiva das organizações sociais e sindicais rurais no processo. Estas participam das principais e mais importantes discussões que permeiam todo o processo político do PNHR. Um dos principais exemplos dessa dependência está relacionada à contrapartida do beneficiário. Atualmente, quando este não tem condições para custeá-la, poderá contar com o custeio pela entidade organizadora, que, por sua vez, em muitos casos, consegue viabilizar a contrapartida a partir de convênios com estados e municípios.<sup>5</sup>

De modo geral, observa-se que o Programa depende substancialmente da participação das organizações sociais rurais para o seu desenvolvimento/concretização. Sem essas Entidades Organizadoras (EOs), um grande percentual das unidades habitacionais muito possivelmente não teriam sido executadas, visto que nem todas as administrações públicas são comprometidas com o desenvolvimento e a execução do Programa.

De acordo com a SUHAR, as metas previstas de contrato, bem como as de construção das unidades habitacionais, estão sendo atendidas antes do período previsto graças ao envolvimento de todos os atores. Conforme Bolter (2013), o balcão dos Sindicatos e das Associações dos Trabalhadores Rurais, em muitos casos, tornou-se um balcão de negócios. Lá são encaminhadas várias questões, entre as quais, as que tratam da documentação, dos projetos e dos contratos das unidades habitacionais. Segundo o autor, as cooperativas, as associações, bem como os sindicatos dos trabalhadores rurais, ganharam cada vez mais espaço e legitimidade no processo político do Programa. Isso aconteceu, em primeiro lugar, pela distância do Estado para com os beneficiários e, em especial, por as organizações sociais terem se apropriado de um importante papel no espaço político do Programa, como veremos adiante, no tópico referente ao caso da COOPERHAF.

Ao analisar as motivações que levaram essas organizações sociais a participarem da construção e execução do Programa, percebem-se motivos, dentre os quais destacam-se os seguintes: permitir que o Programa chegue aos beneficiá-

---

<sup>5</sup> Doação de terrenos, terraplanagem, construção das unidades habitacionais, etc.

rios de forma mais ágil e condizente com a demanda; obter uma determinada renda para seu autofinanciamento, obtida a partir da EO;<sup>6</sup> conquistar novos espaços de atuação, a partir do oferecimento concreto de novos produtos aos seus sócios. Porém observa-se também que essas organizações passaram a atuar junto ao PNHR por solicitação/convocação do próprio Estado brasileiro.<sup>7</sup>

## Principais atores envolvidos no PNHR: suas ideias, razões e concepções

Entre os principais atores governamentais envolvidos no processo político do PNHR, destacam-se, conforme pode ser visualizado na Figura 1, o Ministério da Fazenda (MF), responsável pelo repasse dos recursos financeiros destinados à aplicação no programa; o Ministério das Cidades (MC), que, além de ser o gestor da aplicação dos recursos do FGTS e OGU, ainda é responsável por não só estabelecer os parâmetros operacionais do programa, como também acompanhar e avaliar os resultados obtidos na aplicação dos recursos; a Caixa e o BB, que são os agentes operadores e financeiros, responsáveis diretos pela operacionalização do programa.

Destaca-se ainda que a Caixa e o BB também são responsáveis por: i) controlar e acompanhar a execução orçamentária; ii) divulgar os procedimentos operacionais necessários à execução do programa; iii) repassar as informações sobre o programa ao MC; iv) repassar as informações aos gestores e ao conselho curador do Fundo (FGTS); v) definir e divulgar os procedimentos operacionais necessários à execução do programa; vi) receber as propostas/projetos de intervenção; vii) realizar a análise jurídica/cadastral, técnica de engenharia e do trabalho social, econômico-financeira da proposta; viii) contratar as operações com os beneficiários (os grupos de agricultores); ix) liberar os recursos; x) acompanhar o andamento das obras, (esse acompanhamento é realizado em parceria com as EO e os demais agentes que atuam junto ao Programa); e xi) receber do beneficiário as parcelas dos valores financiados.

---

<sup>6</sup> No caso dos contratos firmados com o BB, as entidades Organizadoras recebem R\$ 600,00 por contrato firmado com o beneficiário final (G1 e G2), referente ao custo com a execução de assistência técnica, repassados conforme cronograma físico-financeiro, e R\$ 400,00 por contrato firmado com o beneficiário final (G1 e G2), referente ao custo com a execução do Trabalho Social, repassados conforme cronograma físico-financeiro.

<sup>7</sup> De acordo com Bolter (2013), a COOPERHAF, após ser convidada pelo Governo Federal para atuar no Programa, não só ampliou a sua base de atuação como também auxiliou na organização dos trabalhadores rurais nas regiões sudoeste, nordeste e norte do Brasil. A Cooperativa atuou nessas regiões de 2006 a 2009.

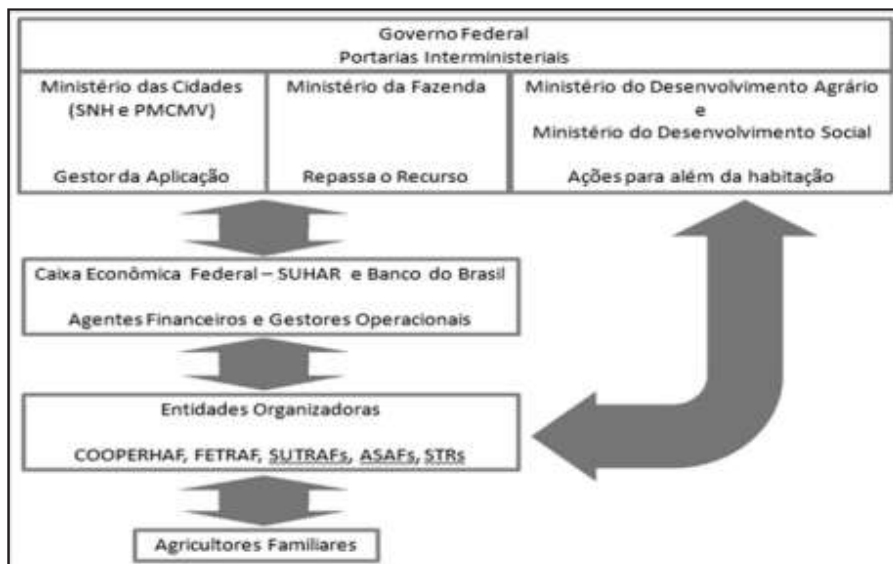


Figura 1 – Organograma de funcionamento do PNHR na base da COOPERHAF  
Fonte: Elaborado pelos autores.

Entre os demais atores envolvidos no processo, estão as EO, que são as pessoas jurídicas sem fins lucrativos que contratam ou formam parceria com a Caixa para viabilizar a execução do empreendimento. Essas são responsáveis basicamente por i) organizar e acompanhar os grupos de beneficiários; ii) elaborar os projetos técnico, ambiental e financeiro e promover ações necessárias ao planejamento, elaboração e execução da proposta; iii) contratar responsável técnico (RT) ou Assistência Técnica (ATEC) necessária para encaminhar e acompanhar os projetos; iv) encaminhar os projetos para os agentes financeiros; v) construir (juntamente com o beneficiário) as Unidades Habitacionais (UH) rurais, quando for o caso; vi) participar do investimento com recursos financeiros, bens e/ou serviços, quando for o caso; vii) assinar o termo de cooperação e parceria (TCP) com a Caixa; viii) participar como interveniente nos contratos firmados entre os beneficiários e a Caixa; ix) acompanhar e fiscalizar o andamento e a execução das obras,<sup>8</sup> apresentando mensalmente a

<sup>8</sup> Nesse quesito, cabe destacar o seguinte: caso ocorra algum problema com o andamento de uma determinada obra em execução, são suspensos futuros convênios/contratos da Caixa com a devida entidade organizadora, até que esta regularize a situação e o andamento da referida obra. Após regularizar a situação, poderão ser encaminhados novos contratos/convênios entre a Caixa e a entidade organizadora.

planilha de levantamento de serviços (PLS), conforme os projetos técnicos, especificações e cronograma físico e financeiro global aprovado, juntamente com os demais documentos necessários para a liberação das parcelas; x) elaborar e implementar os projetos sociais e ambientais previstos no projeto; xi) dar suporte e informação para os demais parceiros envolvidos no processo, bem como para os próprios beneficiários (Bolter, 2013).

Ainda fazem parte do processo político de formulação do PNHR, em muitos casos, as administrações públicas. As administrações públicas municipais podem ser as próprias EO e também pode fazer parte do processo de apoio de alguma EO oriunda da sociedade civil organizada. Nesse caso, as administrações públicas municipais auxiliam a partir de ações, como a terraplanagem do terreno de construção da obra e organização deste (disponibilização de energia elétrica e água encanada para a unidade habitacional, etc.). Já as administrações estaduais, na maior parte dos casos, quando se envolvem no processo, disponibilizam um aporte extra de recurso financeiro, o qual geralmente entra como contrapartida do beneficiário para o encaminhamento da obra.

Compõe ainda o campo do processo político do PNHR, o próprio beneficiário, que faz parte do grupo indicado pela EO cuja as responsabilidades são as seguintes: i) retornar à Caixa a contrapartida do beneficiário, correspondente ao subsídio concedido para a construção da UH; ii) participar da execução das obras e do acompanhamento destas por meio da comissão de representantes eleita em assembleia realizada entre os beneficiários; iii) participar das atividades do Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS) e iv) das etapas da construção, quando o regime adotado para produção das unidades habitacionais for o de autoconstrução assistida<sup>9</sup> ou mutirão assistido<sup>10</sup> (Bolter, 2013).

Por fim, em alguns casos, envolvem-se também as associações e os sindicatos dos agricultores familiares (Asaf, Sintraf e Sutraf) e os sindicatos dos trabalhadores rurais (STR), os quais atuam a partir das seguintes ações: i) proporcionar o espaço físico para as ações da EO; ii) divulgar o PNHR, nos meios de comunicação, para seus associados e a comunidade em geral, informando as regras, as exigências e determinações deste; iv) cadastrar os interessados em encaminhar os projetos; v) receber e encaminhar para a EO os documentos necessários dos beneficiários; vi) disponibilizar espaço físico para o desenvolvimento das atividades dos grupos de beneficiários; e vii) acompanhar, juntamente com a EO, a Caixa e o BB, o andamento e a execução das obras.

---

<sup>9</sup> Quando a construção é executada pelo beneficiário com o auxílio de assistência técnica especializada (engenheiro, mestre de obras, pedreiro, eletricista).

<sup>10</sup> Quando a construção é executada pelos beneficiários junto com o auxílio de assistência técnica especializada (engenheiro, mestre de obras, pedreiro, eletricista).

Em geral, a participação dos atores no processo político do PNHR acontece em prol do desenvolvimento e da inclusão social das famílias de agricultores familiares que não dispõem de unidades habitacionais com a mínima estrutura para viverem com suas famílias. Porém, essa atuação vai além: visa também obter mais credibilidade e apoio para os projetos desses atores, bem como recursos e estruturas para estes desenvolverem suas ações cotidianas.

## **A operacionalização do Programa Nacional de Habitação Rural: o caso da COOPERHAF**

A COOPERHAF é uma das EO pioneiras no processo político de construção das políticas e dos programas de habitação rural voltados para a agricultura familiar.<sup>11</sup> De um modo geral, a Cooperativa trabalha em consonância com as organizações sindicais ligadas à Fetrafsul, por meio de sua representação de base (seja ela sindicato ou associação), as quais fazem a intermediação entre a COOPERHAF e o beneficiário. É ao sindicato/associação que o beneficiário vai inicialmente para encaminhar a solicitação/cadastro, e, após a aprovação, é a esse local que ele vai para encaminhar os demais papéis, para, participar das reuniões, ou por outros propósitos. O sindicato local tem sido, então, a porta de entrada e de saída para a unidade habitacional dos agricultores familiares no caso em análise.

Nos sindicatos/associações, os beneficiários encontram as informações sobre o PNHR, encaminham suas demandas, os documentos necessários, etc. Para atender às demandas, a maior parte das organizações sindicais de base da Fetrafsul dispõe de um coordenador local de habitação, que é formado e capacitado pela COOPERHAF para atuar junto às organizações com o objetivo de atender às demandas habitacionais do município ou da região.

Junto à base social da Fetraf-Sul/COOPERHAF, o PNHR é operacionalizado conforme a Figura 2, onde: a) o agricultor faz um cadastro no sindicato local a fim de ser beneficiado com a construção ou a reforma de sua casa. Para fazer tal procedimento, o agricultor deve estar em dia com sua anuidade junto ao sindicato;<sup>12</sup> b) o sindicato encaminha junto à cooperativa o cadastro

---

<sup>11</sup> O histórico da Cooperativa poderá ser visualizado em Bolter (2013).

<sup>12</sup> O sindicato dispõe de uma equipe de funcionários que são encarregados de encaminhar as demandas e reivindicações dos seus sócios. Os custos operacionais dessa equipe são pagos pelos sócios, ou seja, o pagamento das anuidades e das prestações de serviços garantem ao sindicato o financiamento de suas ações.

e a solicitação para análise;<sup>13</sup> c) a cooperativa elabora um projeto de execução (geralmente o sindicato local já tem disponíveis alguns exemplos de projetos, a partir dos quais o futuro beneficiário faz sua escolha); d) o futuro beneficiário associa-se à cooperativa e faz o pagamento da parcela que dele é cobrada para encaminhar a solicitação;<sup>14</sup> e) a cooperativa encaminha o projeto junto à Caixa; f) contemplado, o beneficiário assina o projeto junto à instituição financeira; g) a cooperativa coordena a criação de um grupo de beneficiários, o qual irá abrir uma conta junto à Caixa para fazer a captação dos recursos e os pagamentos, tanto de material de construção como dos serviços necessários (mão de obra, etc.); h) a COOPERHAF, os sindicatos e, em alguns momentos, a Caixa (essa não acompanha o andamento e as etapas de construção de todas as obras, somente de um percentual preestabelecido para cada situação vivenciada) fazem a vistoria, o acompanhamento e a fiscalização das obras;<sup>15</sup> i) a COOPERHAF, em conjunto com os sindicatos locais, encaminha as demais etapas previstas no projeto.

Por fim, cabe destacar que várias ideias no âmbito do PNHR foram sendo instituídas pela COOPERHAF com o objetivo não só de melhorar a autoestima e a qualidade de vida dos beneficiários do programa<sup>16</sup> como também de aumentar o acesso dos aspirantes a beneficiários que não se enquadravam nas normas e regras exigidas.

---

<sup>13</sup> A Fetraf-Sul/COOPERHAF possui um sistema de informática, mantido pelas organizações, que visa agilizar a tramitação da documentação necessária para encaminhar o projeto. Esse sistema de informática é um diferencial fundamental no processo operacional do PNHR junto à base social da Fetraf-Sul/COOPERHAF, visto que torna o processo transparente, pois localiza em GPS as unidades habitacionais e armazena as fotos tiradas das obras durante todas as etapas, além de registrar informações fundamentais para o bom andamento dos projetos, tanto por parte dos beneficiários como por parte do agente financeiro.

<sup>14</sup> A cooperativa dispõe de uma equipe técnica para elaborar o projeto de arquitetura e os projetos sociais necessários para a captação dos recursos por parte do agricultor junto às instituições financeiras, em especial a Caixa. Essa equipe técnica é custeada pelas taxas pagas pelos sócios da cooperativa.

<sup>15</sup> Cabe aqui um breve comentário sobre esse processo, pois este é um diferencial na base social em análise. Os agentes municipais de habitação (pessoas ligadas aos sindicatos locais e à COOPERHAF) fazem o acompanhamento de todas as etapas da obra: fotografam-na, localizam suas coordenadas geográficas e, por fim, lançam as informações no sistema operacional da Fetraf-Sul/COOPERHAF. Essas informações podem ser acessadas pela COOPERHAF, pela Fetraf-Sul, pelos sindicatos locais, pelos agentes financeiros e também pelos agentes de governos em qualquer lugar em que estejam. Para tanto, basta estes disporem de um computador com acesso à internet. Todos os atores podem, além de acompanhar o andamento das obras (pelas fotos, etc.), fazer ajustes de acordo com problemas que surgirem durante o andamento destas.

<sup>16</sup> Originaram-se várias ações pontuais ligadas ao PNHR, dentre as quais cabe destacar a do vínculo do Programa com as Cisternas, que visa assegurar a segurança alimentar das famílias nas situações de irregularidade das chuvas e secas recorrentes. Mais informações podem ser acessadas em: <<http://www.bb.com.br/docs/pub/inst/dwn/ManualPNHR.pdf>>.



Figura 2 – Fluxo básico de encaminhamento de um projeto de habitação rural na base sindical da FETRAF-SUL/COOPERHAF

Fonte: Bolter (2013).

Destaca-se que uma das mais importantes iniciativas da Cooperativa tem sido a implementação de normas e ações que visam ir além das construções e das reformas habitacionais. Um dos exemplos de inclusão e valorização social é o projeto Caprichando a Morada,<sup>17</sup> que oferece aos beneficiários informações sobre a reestruturação e o embelezamento da casa e de seu entorno, bem como uma mudança na atuação das famílias, com ênfase na implementação de hortas, jardins, plantio de árvores frutíferas e produção de alimentos de subsistência visando à soberania alimentar da família, aos cuidados com o meio ambiente através do saneamento básico, abastecimento de água, instalações sanitárias para tratamento do esgoto, destino do lixo, etc. Em resumo, busca-se dar ênfase à implementação de uma metodologia que agregue a construção da

<sup>17</sup> O Projeto Caprichando a Morada deu origem ao atual Projeto de Trabalho Social, que é um conjunto de ações inclusivas, de caráter socioeducativo, voltadas para o fortalecimento da autonomia das famílias, sua inclusão produtiva e participação cidadã, contribuindo para a sustentabilidade dos empreendimentos. Mais informações em Bolter (2013).

moradia a um diálogo com a propriedade, buscando na família a centralização dos trabalhos.

## Considerações finais

O Programa Nacional de Habitação Rural, além de constituir um processo de mudança nos rumos e nos encaminhamentos do Estado para com o meio rural, faz parte de um novo período e de um novo contexto vivenciado no país, cujo foco não é mais somente a inclusão econômica e produtiva das famílias, mas o desenvolvimento e a inclusão social destas.

Evidenciou-se que o processo político de formulação do PNHR, via rede de atores, proporcionou a emergência de inúmeras organizações sociais ligadas aos sindicatos e às associações de trabalhadores rurais e agricultores familiares, com o intuito de operacionalizá-lo. Porém, algumas dessas organizações, como é o caso da COOPERHAF, que surge com um propósito semelhante, passaram a adentrar também no processo político das políticas e dos programas públicos de habitação rural como um todo.

Esse novo formato de atuação, tanto das organizações sociais e sindicais rurais como do próprio Estado, vem ao encontro de algumas questões que merecem destaque: percebe-se que a opção por tais encaminhamentos está relacionada à manutenção e ampliação das relações das organizações, bem como de seus dirigentes e assessores, com as suas bases sociais. Ou seja, a partir do momento em que as organizações começaram a participar do processo político das políticas e dos programas públicos voltados para a agricultura familiar, obtiveram maior prestígio e mais legitimidade por parte de seus associados. Além disso, angariaram mais legitimidade e respaldo da sociedade como um todo, pois o sindicato passou a ser o suporte de diálogo e de relações tanto do Estado para com a sua base social, como também dos consumidores e empresários para com os agricultores via organizações ligadas à produção, comercialização e prestação de serviços.

A atuação das organizações sociais e sindicais, além de suprimir uma “lacuna” entre Estado e beneficiários, tem agilizado o encaminhamento de diversas políticas, programas e ações públicas voltadas, em especial, para a agricultura familiar. Percebe-se ainda que a participação mais intensa das organizações transformou o PNHR em um programa de habitação rural para além da habitação, como é o caso do Projeto Caprichando a Morada.

Todos os atores sociais e políticos envolvidos nesse processo atuam com o objetivo de proporcionar aos beneficiários e suas famílias melhores



condições de vida. Contudo, há várias outras razões para o envolvimento de diferentes atores no processo. Enquanto os atores estatais querem obter mais legitimidade política para seu governo e suas ações, os atores sociais buscam fazer os programas chegarem mais rapidamente ao agricultor para beneficiá-lo de forma mais condizente com a demanda, a necessidade e condições que este apresenta. Além disso, as organizações sociais têm angariado mais credibilidade e apoio para as suas ações, visto que representam uma das principais categorias sociais existentes no meio rural, a agricultura familiar. Por fim, cabe ressaltar que a atuação desses atores no processo proporciona uma determinada renda para as organizações, que é utilizada para auxiliar na manutenção de suas equipes, funcionários, assessores e dirigentes, além de financiar ações e mobilizações sociais.

Em relação às causas e consequências do processo de formulação das políticas públicas em redes de atores, muitas indefinições permanecem. Entretanto, algumas questões podem e precisam ser consideradas sobre o processo: inicialmente, ao analisarmos a atuação do Estado junto ao processo político das políticas, percebe-se que este se encontra afastado do beneficiário das políticas e programas analisados. Nota-se que o Estado está, em certo sentido, se eximindo de suas responsabilidades, pois delega alguns encaminhamentos e a execução das políticas e dos programas para as organizações sociais, e, assim, deixa os beneficiários à mercê das determinações e das definições dessas organizações.

Analisando a questão à luz das ações das organizações sindicais rurais envolvidas no PNHR, nota-se que elas ficaram à mercê e a reboque do próprio Estado, pois, muitas vezes, dependem deste para viabilizar suas estruturas e organizar suas ações. Outra situação frequente é a de que essas organizações sindicais passaram a compor espaços políticos e institucionais com lideranças indicadas por elas, as quais servem de amortecedor para as divergências e as crises entre o Estado e as organizações, resultando em um processo de amenização e de minimização das mobilizações sociais e sindicais. No contexto atual, as negociações ocorrem muito mais a partir do diálogo do que por meio de mobilização e pressões sociais.

Uma terceira questão refere-se aos princípios e às razões do sindicalismo e do cooperativismo, uma vez que o número de associados registrados junto às organizações sociais e sindicais não necessariamente indica um total de pessoas mais conscientes de seu papel e da importância das organizações sociais e sindicais, mas pode refletir uma aproximação por mero interesse ou necessidade de acesso a uma determinada política ou programa público.

Contudo, percebe-se que o Processo Político em que está incluído o PNHR propiciou que este se tornasse uma das principais ações públicas volta-

das para a agricultura familiar brasileira disponível na atualidade. O Programa, que está sendo executado em forma de rede de atores, tem proporcionado a inclusão social de milhares de famílias que, até então, estavam à mercê de ações públicas de cunho social. Certamente, tanto o Estado como as organizações sociais rurais, de forma individual, não teriam conseguido tanto êxito com o Programa, caso o estivessem idealizando, implementando e executando o mesmo de forma individual.

## Referências

BOLTER, J. A. G. *Interfaces e Cogestão nas Políticas para Agricultura Familiar: uma análise do Programa Nacional de Habitação Rural*. Tese (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural). Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

BRASIL. *Lei n. 4380*, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para a aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e sociedades de crédito imobiliário, as letras imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4380.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm)>. Acessado em: 12 jan. 2013.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, promulgada em 5 de novembro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acessado em: 12 jan. 2013.

BRASIL. *Lei Federal n. 8.171*, de 17 de Janeiro de 1991. Dispõe sobre a Política Agrícola. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8171.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8171.htm)>. Acessado em: 12 jan. 2013.

BRASIL. *Lei n. 11.326*, de 24 de Julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. *Diário Oficial da União*, 25 jul. 2006.

BRASIL. *Lei n. 11.977*, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis n. 4.380, de 21 de agosto de 1964, n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, n. 8.036, de 11 de maio de 1990, e n. 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória n. 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)>. Acessado em: 10 jan. 2013.

BRASIL. Portaria Interministerial n. 326. Dispõe sobre o Programa Nacional de Habitação Rural, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 2 ago. 2009. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/Portaria-326-2009-MCMV-PNHR.pdf>>. Acessado em: 12 jul. 2012.

CAIXA. *Relatório Programa Minha Casa Minha Vida – Rural – Resultados*. Banco de Dados – Caixa Econômica Federal (CEF). 2014.

FAO/INCRA. *Perfil da Agricultura Familiar no Brasil*: dossiê estatístico. Projeto UTF/BRA/036. Brasília: FAO/INCRA, 1996.

FAVARETO, A. da S.; BITTENCOURT, G. L. Agricultura e Sindicalismo nos anos 90 – notas para um balanço. In: TEDESCO, J. C. (Org.). *Agricultura Familiar*. Realidades e Perspectivas. 3.ed. Passo Fundo: UPE, 2001.

MCGEE, R. Unpacking Policy: Knowledge, Actors and Spaces. In: BROCK, K.; MCGEE, R.; GAVENTA, J. P. *Reduction in Uganda and Nigeria*. Fountain Press, Africa Book Collective, 2004.

LEITE, S. (Org.). *Políticas Públicas e Agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 2001.

SEHAB – SECRETARIA ESPECIAL DA HABITAÇÃO. *A cidadania em construção*. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2001.

**Parte 7**  
**CIÊNCIA E TECNOLOGIA**



# Ciência, tecnologia e inovação no desenvolvimento rural da região amazônica

**Alfredo Kingo Oyama Homma**

## **Introdução**

A região amazônica desde o início do povoamento no século XVI não tem conseguido promover o desenvolvimento rural de forma duradoura e permanente, constituindo-se de diversos ciclos apoiado na utilização, esgotamento ou transferência do recurso natural (Watkins, 1963; Costa, 2012). Vários recursos da biodiversidade amazônica como o cacaueteiro, seringueira, guaranazeiro, etc., foram transferidos para a Ásia e África e para Estados fora da Amazônia. Há uma falsa concepção no potencial da sua biodiversidade futurística, esquecendo-se da biodiversidade do passado e do presente onde realmente estão suas reais possibilidades. A economia baseada na extração de recursos naturais e a escassez de tecnologias agrícolas e ambientais tem sido a causa da pobreza e da dificuldade de se criar alternativa de renda e emprego para o conjunto da população amazônica. A crença no extrativismo vegetal, na venda de créditos de carbono e de serviços ambientais, constituem tópicos das políticas lançadas a partir da repercussão do assassinato de Chico Mendes (1944-1988). A opção da “floresta em pé” (83%) e esquecendo o potencial

representado pela utilização das áreas já desmatadas (17%) têm sido o eixo das políticas de desenvolvimento preconizadas para a Amazônia.

A despeito do potencial da biodiversidade, as políticas voltadas para a ciência e tecnologia (CeT) na Amazônia Legal não corresponde com a ênfase dos discursos oficiais, predominando o uso de tecnologias indígenas, as transferidas pelos migrantes e instituições de pesquisas nacionais e externas e com pouca oferta de tecnologias autóctones (Academia, 2008; Centro, 2013). Os investimentos estaduais em CeT na Amazônia Legal representam 8,59% (2011) do total nacional. Com relação aos recursos federais em CeT devido à atuação interestadual/nacional é difícil precisar por Estado, estimando em 7% do país para a Amazônia Legal, sendo equivalente ao número de doutores (6,12%, dez 2013), para uma região que concentra 13,4% da população brasileira. O desenvolvimento rural, a redução dos impactos ambientais e o cumprimento dos preceitos legais vão depender da criação de alternativas tecnológicas e ambientais. Nesse sentido uma política agrícola é mais importante para resolver os próprios problemas ambientais na Amazônia (Tabela 1).

**TABELA 1**  
**Indicadores de PIB, Programa Bolsa Família, IDHM e famílias assentadas**

<b>Estado</b>	<b>% PIB do país 2011</b>	<b>% Agricultura PIB estadual 2011</b>	<b>PIB per capita 2011</b>	<b>Bolsa Família – Famílias atendidas 4/2014</b>	<b>IDHM 2010</b>	<b>Famílias assentadas 4/2014</b>
Acre	0,2	17,7	11.782,59	78.018	0,663	32.076
Roraima	0,2	4,5	15.105,86	45.914	0,707	16.515
Amapá	0,2	3,3	13.105,24	51.728	0,708	13.910
Tocantins	0,4	17,1	12.891,19	137.893	0,699	23.925
Rondônia	0,7	20,2	17.659,33	112.651	0,690	38.535
Maranhão	1,3	17,5	7.852,71	960.252	0,639	128.195
Amazonas	1,6	6,9	18.244,30	355.812	0,674	54.853
Mato Grosso	1,7	24,1	23.218,24	183.890	0,725	84.501
Pará	2,1	6,1	11.493,73	867.241	0,646	240.468
Amazônia Legal	8,4			2.793.399		632.978
Brasil	100,0	5,5		13.711.367	0,727	956.543

Fonte: IBGE, MDS, Inkra, Firjan.

Desde a ocupação portuguesa na Amazônia, que tem como marco de referência a fundação da cidade de Belém, em 1616, até a década de 1960, a

economia regional se baseou na coleta de produtos da natureza. O cacauero semidomesticado nas várzeas ao longo da calha do rio Amazonas condicionou a formação do primeiro ciclo econômico da região. As exportações de cacau pelo porto de Belém para Lisboa chegaram a representar mais de 50% das exportações da então Província do Grão Pará e Maranhão de 1730 a 1822 (Alden, 1974). A riqueza proporcionada pelo cacau deixou como herança as igrejas mais antigas de Belém, o Palácio Lauro Sodré (1771), atual Museu do Estado do Pará e o Círio de Nazaré (1793). Com a disseminação das sementes de cacauero efetuada por Louis Frédéric Warneaux, em 1746, para o município de Canavieiras, Bahia, na Fazenda Cubículo, de Antônio Dias Ribeiro, culminou na perda de competitividade, após a Independência do Brasil.

O declínio do cacau coincidiu com a valorização da borracha, com a invenção da vulcanização por Charles Goodyear (1800-1860), em 1839 e, mais tarde, a dos pneumáticos, por John Boyd Dunlop (1840-1921), em 1888. A nascente indústria automobilística e a implantação de cabos submarinos para a telegrafia faz com que a Amazônia se aproveite do monopólio extrativo. A borracha ganha importância nacional, chegando a participar como terceiro produto das exportações brasileiras após o café e o algodão, no período de 1887 a 1917. O extrativismo da borracha atraiu migrantes nordestinos, promoveu a anexação do Acre e a construção de infraestrutura produtiva (portos, estradas de ferro, etc.). O declínio do extrativismo da borracha ocorreu a partir de 1910 como resultado da globalização da seringueira no Sudeste asiático, cujas 70 mil sementes foram levadas por Henry Alexander Wickham (1846-1928) em 1876 (Homma, 2012b; 2013).

Com o declínio da borracha, a população e a economia da Amazônia entraram em estagnação até a década de 1930. A mão de obra liberada nos seringais passa a ser dedicada a atividades de subsistência, onde a extração da castanha-do-pará e do óleo essencial de pau-rosa não conseguiu ocupar o vácuo deixado pela economia gumífera. Destaca-se em 1927, a tentativa de Henry Ford (1863-1947), na região de Santarém (PA), de efetuar o primeiro plantio de seringueira no país, cuja identificação do mal-das-folhas em 1934, levaria a inviabilidade do projeto, sendo vendido ao governo brasileiro em 1945.

A imigração japonesa apoiada pelos governos do Pará e Amazonas, iniciado em 1929 e 1931, respectivamente, tiveram como saldo a introdução das lavouras de pimenta-do-reino e de juta, favorecendo a pequena produção. A lavoura de juta ocupou as várzeas dos Estados do Amazonas e Pará, a partir de 1937, provocando novo surto de prosperidade na economia pós-crise da borracha e da pré-economia da Zona Franca de Manaus. Atinge o seu apogeu na década 1960 contribuindo com um terço do PIB estadual amazonense,



levando a autossuficiência de fibra de juta em 1953 e, com o declínio, reiniciar as importações a partir de 1970. O cultivo da pimenta-do-reino atinge seu apogeu na década de 1970 quando participou com mais de 35% do valor das exportações do estado do Pará.

A transformação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), criada em 1953, na Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) em 1966, com o advento dos incentivos fiscais, promoveu uma grande expansão da pecuária bovina em áreas de floresta densa, sobretudo, no norte de Mato Grosso, sul do Pará e Rondônia. A abertura da rodovia Transamazônica durante o Governo Médici (1969-1974) foi acompanhada pela abertura de outras rodovias conectando as capitais da Amazônia, antes dependentes do transporte fluvial e de cabotagem, com o Nordeste, Sul e Sudeste, promovendo a vinda de migrantes para a região. O esgotamento das reservas madeireiras da Mata Atlântica e do Nordeste levaram a instalação de centenas de serrarias ao longo das rodovias abertas na Amazônia. O vazio a ocupar era considerado a prioridade geopolítica dos planejadores para a região que contrasta com o vazio a preservar (ACSELRAD, 1993).

O assassinato de Chico Mendes provocou um divisor de água na Amazônia com relação ao modelo de desenvolvimento e de conflitos com as políticas públicas. Por exemplo, entre a política agrária e ambiental, Ministérios (agricultura, desenvolvimento agrário, meio ambiente), instituições, empresários e na opinião pública (Tourneau e Bursztyn, 2010). Ocorreu a inserção das ONGs ambientais nas políticas públicas nas esferas federal, estadual e municipal, no qual foi bastante emblemático a indicação de José Lutzenberger (1926-2002) como Secretário Especial do Meio Ambiente (1990-1992) no Governo Collor (1990-1992). Um levantamento realizado pelo IBGE/IPEA em 2010 identificou 190 ONGs ambientais sediadas na Amazônia Legal, representando 8,47% do total nacional nessa categoria, do conjunto de 290.692 ONGs (IBGE, 2012). Este número está subestimado, pela existência de ONGs sediadas fora da Amazônia (no país e no exterior) com atuação na região, bem como àquelas de atuação correlatas (indígenas, direitos humanos, etc.).

A grande modificação política na pequena produção na Amazônia ocorreu no Governo Lula (2003-2011). Ampliou os recursos de crédito rural e o enfoque político das instituições públicas federais, estaduais e municipais tiveram uma guinada sem precedentes para “agricultura familiar” (Buainain *et al.*, 2013). O envolvimento dos líderes sindicais, produtores e comunitários na definição de políticas públicas foram importantes, mas incapazes de promover uma revolução tecnológica para esse segmento de produtores.

Vencer as limitações exigem avanços científicos, tecnológicos e de gestão que levam tempo cujas soluções não dependem de simples envolvimento com estes produtores.

Entre a realização da Rio 92 e a Rio +20 evidenciou a mudança da importância da biodiversidade em favor das mudanças climáticas. Este novo enfoque é perceptível ao se comparar o Prêmio Nobel da Paz atribuída à queniana Wangari Maathai (1940-2011), em 2004, em defesa da biodiversidade e, ao americano Albert Gore (1948), em 2007, com relação a mudanças climáticas. Estas passaram a ser identificadas como uma das maiores ameaças com impacto social, econômico e político para o futuro. Excetuando os conflitos bélicos as catástrofes provocadas por eventos climáticos e cataclismos naturais provocam receio e temor para as populações em maior grau do que a perda da biodiversidade (Homma, 2002; Embrapa, 2014).

A ideia do fracasso das atividades produtivas na Amazônia Legal sempre tem sido a tônica da maioria dos trabalhos científicos e da opinião pública. É importante ressaltar que muitas iniciativas agrícolas para pequenos produtores tiveram sucesso na Amazônia Legal, em termos de geração de renda e emprego, a despeito do baixo nível tecnológico. Lista-se a guisa de exemplos, as lavouras de juta, pimenta-do-reino, dendezeiro, cacauzeiros induzido pelo Plano de Diretrizes para a Expansão da Cacaucultura Nacional (Procacau) (1976-1985), manejo de açaizeiros, cultivo de fruteiras nativas e exóticas e hortaliças nas áreas periurbanas, entre outras. Todas estas opções atendem necessidades básicas do que a opção extrativa muito defendida pelos ambientalistas e organizações internacionais (Homma, 2005; Brasil, 2013; Embrapa, 2014).

## O desenvolvimento das instituições de pesquisa agrícola na Amazônia

Enquanto a borracha gerava riqueza e atraía contingentes de nordestinos para a Amazônia, a região começava a despertar para a formação da sua própria fronteira de conhecimento. Durante séculos XVII a XIX as expedições científicas externas para a Amazônia estavam voltadas para o conhecimento geográfico e humano e para a coleta e descoberta de novas plantas e animais. Quando possível transferir plantas de interesse econômico para os jardins botânicos da Inglaterra e França para serem cultivados nas colônias da África e Ásia.

A fundação da Associação Philomática, que seria o embrião do futuro Museu Paraense Emílio Goeldi, pelo mineiro Domingos Soares Ferreira Penna (1818-1888), em 6/10/1866, portanto, anterior à criação do Instituto

Agrônomo de Campinas, em 1870, mostra o interesse que despertava a criação de uma instituição de pesquisa na Amazônia.

O ensino agrícola na Amazônia é anterior à pesquisa agrícola e têm origem na Escola Universitária Livre de Manaus fundada em 17/1/1909 (anterior a Universidade do Paraná criada em 1912) com a criação da Escola Média de Agricultura. Em 26/2/1912 foi transformada em Escola Agrônoma de Manaus, diplomando a primeira turma de três agrônomos em 1918. Esta Escola teve entre seus brilhantes alunos, o amazonense de Benjamin Constant, Frederico de Menezes Veiga (1911-1974), formado em 1936, que daria nome ao Prêmio máximo da Embrapa.

Em Belém, no dia 1/3/1918 era criada a Escola de Agronomia do Pará, ampliada no ano seguinte para Escola de Agronomia e Veterinária do Pará, que perdurou até 1941. O ensino agrícola na Amazônia só foi retomado em 17/4/1951, quando iniciaram as atividades da Escola de Agronomia da Amazônia, em Belém, atual Universidade Federal Rural da Amazônia, fundada pelo primeiro diretor do Instituto Agrônomo do Norte (IAN), Felisberto Cardoso de Camargo (1896-1977).

O início da pesquisa agrícola na Amazônia pode ser tomado como origem, em 1907, quando o senador José Ferreira Teixeira (1865-1944) criou a Estação Experimental de Igarapé-Açu, localizada na margem da Estrada de Ferro Belém-Bragança (1908-1967), considerada como a fronteira agrícola da época. Outros esforços foram realizados pelo governo do Estado do Pará e pelo Museu Paraense, ao criar a Estação Agrícola Experimental de Peixe-Boi, para o fornecimento de mudas e plantas econômicas, em 1900 e, do Campo Experimental de Tracuateua, em 1925, com arquitetura inglesa, para dar apoio à produção de fumo e feijão.

A pesquisa agrícola somente se concretizou em 4/5/1939, quando o presidente Getúlio Vargas (1882-1954), criou o IAN entregando ao agrônomo Enéas Calandrini Pinheiro (1880-1945) a tarefa da sua instalação, tendo Felisberto Cardoso de Camargo como seu primeiro diretor (1941-1952). Em 11/10/1962 o IAN foi transformado em Instituto de Pesquisa e Experimentação Agropecuária do Norte (Ipean) e, em 23/1/1975, já sob a égide da Embrapa, em Centro de Pesquisa Agropecuária do Trópico Úmido (CPATU), atualmente Embrapa Amazônia Oriental. O IAN e suas sucessoras foram às precursoras de todas as Unidades da Embrapa na Região Norte (exceto Tocantins).

Em 1965 a Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (Cepac) iniciava suas atividades na Amazônia no Ipean. Cabe destacar o início do Projeto Radam, em outubro de 1970, cujos resultados divulgados até 1982,

ampliou o conhecimento da Amazônia Legal, considerado como o maior projeto de prospecção de recursos naturais na época.

A criação da Embrapa, em 1973, pelo presidente Emílio Garrastazu Médici (1905-1985) ampliou e qualificou o quadro de pesquisadores na Amazônia e no país. As políticas sobre CeT voltadas para o setor agrícola na Amazônia confundem com o desenvolvimento da Embrapa na região. Em 1971 havia na Região Norte apenas três pesquisadores com mestrado como titulação máxima e, atualmente, 978 pesquisadores com doutorado na área agrícola (31/12/2013), perfazendo 8,94% do total nacional. Este número é superior uma vez que não estão incluídas outras categorias profissionais que também colaboram com a pesquisa agrícola.

Em 15/5/1969 foi criado o Instituto de Pesquisa e Experimentação Agropecuária da Amazônia Ocidental (IPEAAOc), em Manaus, pelo Ministro da Agricultura Ivo Arzua Pereira (1925-2012), que seria transformado em 16/4/1974 no Centro Nacional de Pesquisa de Seringueira. Em 20/10/1980, além da seringueira foi incorporado o dendezeiro, passando ser o Centro Nacional de Pesquisa de Seringueira e Dendê que vigorou até 11/7/1989, transformado em Centro de Pesquisa Agroflorestal da Amazônia. Com a implantação do programa de expansão do dendezeiro em 6/5/2010, pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva, denotou o vácuo tecnológico com a redução das pesquisas com esta palmeira, reativada depois de 21 anos. Com a expansão do cultivo da seringueira nos Estados de São Paulo, Bahia, Mato Grosso, Espírito Santo, Minas Gerais, ocorreu à mudança do conhecimento sobre a cultura da Amazônia para São Paulo.

Em 13/6/1975 foram criadas as Unidades de Execução de Pesquisa de Âmbito Estadual (UEPAE) de Manaus e de Altamira e, em 10/7/1975, a UEPAE de Rio Branco e a Unidade de Execução de Pesquisa de Âmbito Territorial (UEPAT) de Porto Velho. Em 13/8/1981 foram criadas as UEPAT de Boa Vista e de Macapá. Com a exceção de Altamira incorporada a Embrapa Amazônia Oriental, todas as UEPAEs e UEPATs foram transformadas em Centros de Pesquisa dos respectivos Estados.

As Unidades da Embrapa na Amazônia Legal sofreram três mudanças de denominação desde a fundação, para adequar as novas políticas e estratégias de planejamento. A UEPAE de Altamira e a UEPAT de Porto Velho tinham como prioridade apoiar os colonos estabelecidos na rodovia Transamazônica, cuja abertura foi iniciada em 1970 e concluída em 1972. A UEPAE Altamira, em 1984, foi transferida para Belém, o que constituiu em grande equívoco a luz da conjuntura atual, com a consolidação da Transamazônica e o início da construção da Hidrelétrica de Belo Monte em 2010.

As políticas ambientais passam a interferir nas prioridades de pesquisa agrícola na Amazônia. Em 1/3/1991, todas as Unidades da Embrapa na Amazônia passaram a ser designados Centros de Pesquisas Agroflorestais (Pará, Amazonas, Rondônia, Acre, Roraima e Amapá), onde a questão da sustentabilidade passou a ser enfatizado, atendendo aos novos ventos do ambientalismo nacional e mundial.

Destaque deve ser dado com a fundação de ONGs voltada para a pesquisa como o Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), criada em 1990 e o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam) em 1995, todas nascidas nas dependências da Embrapa. A primeira enfatizou estudos sobre a extração madeireira, pecuária e monitoramento dos desmatamentos e o segundo sobre as mudanças climáticas e do uso da terra.

Em 1999 foi criado o Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSMA), sediado em Tefé, Amazonas, vinculado ao Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação. Instituição nascida dos princípios estabelecidos por José Márcio Ayres (1954-2003), a partir de seus estudos desde 1980, permitiu a criação do modelo de Reserva de Desenvolvimento Sustentável, baseado no manejo fundamentado em pesquisa científica, zoneamento da área e normatização do uso dos recursos naturais. Destacou-se no manejo do pirarucu e de jacarés, com a participação de pescadores e estabelecimento de regras de conduta garantindo a extração sustentável (Gonçalves, 2013). Deve ser ressaltada que a renda bruta individual da maioria dos projetos ambientais na Amazônia é baixa.

Em 2009 foram criados a Embrapa Agrossilvipastoril, em 7/5/2009, em Sinop, no norte de Mato Grosso, a Embrapa Pesca e Aquicultura, em 12/8/2009, com sede em Palmas, Tocantins e, o Centro de Pesquisa Agropecuária de Cocais e Planícies Inundáveis (CPACP), em 14/12/2009, em São Luís, Maranhão. Pode-se afirmar que desde a criação do IPEAAOC em 1969 e das UEPAEs e UEPATs entre 1975 e 1981, não se concretizou um investimento dessa natureza.

Em 2002 ocorreu a criação do Centro de Biotecnologia da Amazônia, sediada em Manaus, que tem como objetivo transformar a biodiversidade em riqueza para a população regional. O sucesso dos parques tecnológicos implantados nos Estados Unidos, Inglaterra, França, Japão, Coreia do Sul, Cingapura, Taiwan, China, Índia, Finlândia, Irlanda, Espanha e nos Estados sulistas do país, estimulou a implantação de Parques Tecnológicos em Belém, Marabá, Santarém e Manaus a partir de 2008. O objetivo seria reunir a capacidade científica e tecnológica das Universidades, com as indústrias e instituições do governo, viabilizando novas alternativas produtivas. A criação em 2009, do

Instituto Tecnológico Vale Desenvolvimento Sustentável, sediada em Belém, tem como ênfase encontrar alternativas para os recursos da biodiversidade amazônica.

O avanço nos investimentos estaduais na pesquisa ocorreu de forma expressiva no Estado do Amazonas a partir de 2003 e no Estado do Pará a partir de 2007. O Estado do Amazonas retém mínimo de 5,0% do faturamento bruto no mercado interno das empresas produtoras de bens e serviços de informática do Polo Industrial de Manaus para atividades de pesquisa e desenvolvimento. O Estado do Amazonas apesar de ter menos da metade da população do Estado do Pará apresenta quase o dobro de investimento *per capita* em pesquisa. Mato Grosso também se destaca com expressivo volume de investimento, sendo para os demais Estados com montante bastante reduzido (Tabela 2).

O Estado de Mato Grosso criou a primeira fundação de pesquisa na Amazônia Legal em 1994, para dar apoio à expansão da agricultura, seguido pelo Amazonas em 2002, Maranhão em 2003, Pará em 2007, Amapá em 2009, Tocantins e Rondônia em 2011 e Acre em 2012. Estas fundações canalizam recursos federais em contrapartidas com recursos estaduais na forma de editais competitivos estimulando determinados temas prioritários. A crítica com relação aos editais decorre da defasagem com relação aos temas prioritários serem de curto prazo e sem possibilidades de consolidação de pesquisas com cultivos perenes, florestais, etc., que requerem etapas a serem atingidas.

A cooperação internacional no pós-guerra na Amazônia promoveu a vinda de pesquisadores estrangeiros e de recursos financeiros para tópicos específicos. A lista abrange mais de 40 instituições dos Estados Unidos, Alemanha, Canadá, Itália, Inglaterra, França, Holanda, Suíça, Suécia, Noruega, Japão, etc. envolvendo governos, agências internacionais, universidades, fundações, ONGs, pesquisadores e estudantes avulsos. Algumas são bastante antigas, como a FAO que realizou trabalhos pontuais sobre inventários florestais em 1957 e a cooperação japonesa iniciada em 1962 para dar apoio aos imigrantes radicados na Amazônia. Existe uma ampla fronteira científica desenvolvida sobre a Amazônia por pesquisadores estrangeiros e/ou com colaboração com nacionais de alto nível. A crítica maior é que não há interesse no desenvolvimento de tecnologias e a contrapartida de pesquisadores nacionais terminam desfocando as prioridades de pesquisa de interesse local.

As colaborações internacionais pelos países desenvolvidos ampliaram a partir da década de 1970, com os desmatamentos e queimadas, expansão da pecuária e da extração madeireira, abertura da Transamazônica, questões fundiárias, indígenas, garimpos, produtos florestais não madeireiros (PFNM), grandes hidrelétricas, entre os principais. Os temas destas pesquisas estão rela-

TABELA 2  
**Dispendios dos governos estaduais em CeT (R\$ 1.000.000,00 correntes)**

Grandes Regiões / Unidades da Federação	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	População 2010	CeT per capita R\$ 1,00 2010
Acre	5,4	4,5	8,6	8,2	7,3	11,6	22,3	24,6	31,4	37,9	33,0	46,6	733.559	45,39
Amapá	5,7	7,8	6,3	3,8	2,8	3,6	4,9	5,2	11,7	10,2	11,3	6,8	669.526	16,88
Amazonas	7,4	5,3	1,8	11,4	24,4	35,3	73,1	62,1	91,2	104,6	128,9	118,7	3.483.985	37,00
Pará	6,8	6,5	7,5	8,6	4,0	4,6	7,4	29,4	73,6	122,7	173,0	153,3	7.581.051	22,82
Rondônia	0,3	0,6	0,7	1,3	1,7	2,1	1,8	1,7	2,9	37,9	52,1	63,3	1.562.409	33,45
Roraima	0,8	0,3	0,3	0,5	0,1	0,4	0,5	2,9	6,1	8,4	4,9	4,8	450.479	10,88
Tocantins	0,01	1,3	1,8	2,6	1,1	10,8	15,0	26,3	28,8	23,4	26,6	33,9	1.383.445	19,23
Maranhão	2,7	23,9	8,1	20,4	6,7	10,2	13,0	13,4	18,9	26,5	75,1	33,2	6.574.789	11,42
Mato Grosso	1,2	1,3	1,9	4,9	28,4	32,8	35,8	36,2	59,2	80,5	106,0	131,6	3.035.122	34,92
Amazônia Legal	30,31	51,5	37,0	61,7	76,5	111,4	173,8	201,8	323,8	452,1	610,9	592,2	25.474.365	23,98
Nordeste	139,2	216,6	228,2	281,3	311,3	393,9	441,7	515,2	732,5	938,8	1.296,6	1.245,1	53.081.950	24,43
Sudeste	2.377,4	2.703,8	2.851,4	3.014,9	3.066,1	3.006,8	3.141,8	4.289,8	5.225,4	5.871,1	6.936,8	8.487,9	80.364.410	86,32
Centro-Oeste	37,2	32,1	11,8	21,8	56,7	66,5	71,7	143,7	153,8	269,3	356,2	405,5	27.386.891	13,01
Norte	26,3	26,3	26,9	36,3	41,3	68,5	125,0	152,2	245,8	345,1	429,8	427,4	15.864.454	27,09
Brasil	2.854,3	3.287,1	3.473,3	3.705,7	3.900,5	4.027,3	4.282,1	5.687,4	7.138,0	8.424,8	10.201,8	11.871,6	190.755.799	53,48

Fonte: MCTI.

cionados às questões de impacto do momento e apresentam forte viés contra o agronegócio, o apoio à pequena produção, questões indígenas, defesa do extrativismo vegetal, pesca artesanal, direito das populações tradicionais e as questões ambientais. O ataque às torres do World Trade Center (11/9/2001) e da reversão do país como credor no FMI em 2005 incentivou a saída das maiores economias como Estados Unidos, Japão, Inglaterra, Canadá, França, com exceção marcante da Alemanha, na colaboração financeira e técnica para pesquisa na Amazônia.

A fundação do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Inpa), em 1952, pelo presidente Vargas, decorreu da resposta às pressões internacionais com vista à fundação do Instituto Internacional da Hileia Amazônica pela Unesco. O Inpa constitui na atualidade a que apresenta maior envergadura científica na Amazônia Legal. A congregação de diversas faculdades, na Universidade Federal do Pará, em 1957, deu início à criação de universidades federais, estaduais e privadas nas unidades federativas da Amazônia. No contexto global, as pesquisas das Universidades com relação pequena produção, na Amazônia Legal, tiveram maior avanço no campo das ciências sociais, em detrimentos das questões tecnológicas, que constitui a principal demanda não percebida.

## **A fronteira tecnológica para a pequena produção**

Muitas práticas e conhecimentos ainda utilizados no presente decorrem da herança dos povos indígenas: o cultivo e o beneficiamento da mandioca, fruteiras nativas, plantas aromáticas, medicinais, corantes, oleaginosas e tóxicas, técnicas de caça e pesca, utensílios, material para habitação, canoas, etc. A designação indígena de muitas plantas, peixes, animais, utensílios, palácios, ruas, praças, aviões, etc., indicam a influência desta contribuição (Homma, 2013a).

A introdução da biodiversidade exótica na Amazônia teve reflexos na economia regional e para o país desde o século XVIII. Destaca-se o cafeeiro, bubalinos, bovinos, pastagens, pimenta-do-reino, juta, soja, mamoeiro, melão, eucalipto, bananeira, etc., como aqueles que tiveram maior impacto na economia regional e nacional (Tabelas 3 e 4). Recursos da biodiversidade externa que apresentam impactos locais têm sido introduzidos ao longo do tempo (mangostão, noni, goiaba, rambutã, teca, jambo, mangueira, etc.). A introdução de capins africanos, sobretudo das famílias do colônio e braquiária, representa a maior área plantada da Amazônia (Homma, 2013a).



TABELA 3

**Introdução de recursos da biodiversidade externa com impacto econômico na Amazônia e no país**

<b>Cultura/criação</b>	<b>Introdutores/Aclimatadores</b>	<b>Origem</b>	<b>Ano</b>
Bovinos	Portugueses	Cabo Verde	1622
Cafeeiro	Francisco Melo Palheta	Guiana Francesa	1727
Bubalinos	Vicente Chermont de Miranda	Guiana Francesa	1882
Pimenta-do-reino	Makinossuke Ussui	Cingapura	1931
Juta	Ryota Oyama	Índia	1931
Mangostão	Felisberto Cardoso de Camargo	Panamá	1942
Brachiaria decumbens	IPEAN	África	1952
Dendezeiro	Sudam/IRHO	África	1965
Gmelina	Projeto Jari	Panamá/África	1968
Eucalipto	Projeto Jari	?	1968
Mamoeiro	Akihiro Shironkihara	Havaí	1970
Meloeiro	Imigrantes japoneses	?	Década 1960
Soja	Leonardus Phillipsen (Maranhão)	?	1977
Laranjeira	Antônio Soares Neto	Sergipe	Década 1970
Mogno africano	Ítalo Claudio Falesí	Costa Marfim	1973
Planta ornamental ( <i>Mussaenda alicia</i> )	Vicente Haroldo Figueiredo Moraes	Malásia	Década 1980

Fonte: Homma (2014).

TABELA 4

**Saída de recursos da biodiversidade amazônica com impacto econômico para outras regiões do país/externo**

<b>Cultura/criação</b>	<b>Introdutores</b>	<b>Novo Local</b>	<b>Ano</b>
Cacaueiro	Louis Frederic Warneaux	Bahia, África, Ásia	1746
Cinchona	Clements Markham e Richard Spruce	Ásia	1860
Seringueira	Henry Alexander Wickham	Sudeste asiático, São Paulo, Bahia, Mato Grosso	1876
Guaranzeiro	Imigrantes japoneses	Bahia	Década 1970
Pupunheira	Adilson Pereira	Espirito Santo, São Paulo, Bahia	1990
Cupuaçuzeiro	?	Bahia	?
Açaizeiro	?	Bahia	?
Jambu	Centralflora	São Paulo, Ásia	2004

Fonte: Homma (2014).

A partir da década de 1980 a Amazônia Legal começa a participar como importante centro produtor agrícola do país, ao contrário da imagem apenas da destruição florestal. Não resta dúvida que a expansão agrícola foi realizada com altos custos sociais e ambientais. A extração madeireira predatória e ilegal, monocultivos anuais e perenes mecanizados e integrados à agroindústria, pecuária, reflorestamento, passam a ser domínio de médios e grandes produtores. Para alguns produtos agrícolas prevalece um dualismo tecnológico interdependente, com uma agricultura altamente modernizada e pequenos produtores praticando “agricultura no toco”, com baixa produtividade e com destruição de recursos naturais. Apesar da existência de um aparato institucional voltado para CeT na Amazônia Legal muitas conquistas decorrem de adaptação de tecnologias de outros locais, esforços de pesquisadores isolados, produtores e empresários schumpeterianos através do processo de tentativa e acerto, do que a ação de uma política concreta.

Os impactos da CeT agrícola na Amazônia Legal são localizados, de forma heterogênea, sem ainda caracterizar uma grande mudança para a melhoria da qualidade de vida para o conjunto da população urbana e rural. A expansão das lavouras mecanizadas de soja, milho, algodão, arroz e feijão nos Estados de Mato Grosso, Maranhão, Pará, Tocantins e Rondônia constitui na face visível deste avanço tecnológico capitaneado pela Embrapa, empresas multinacionais de sementes e de máquinas agrícolas, governos estaduais e da iniciativa privada (Homma, 2013b; Mercante, 2013).

Lista-se abaixo as tecnologias que tiveram maior democratização ou impacto econômico na pequena produção transferida de outros locais, geradas na região ou desenvolvidas e adaptadas pelos próprios produtores. Comentar sobre a fronteira científica seria motivo de outro capítulo.

- técnicas de plantio de pimenta-do-reino introduzida por Makinossuke Ussui (1896-1993), em 1933, levou o país atingir a autossuficiência em 1953 e situar entre os maiores produtores mundiais dessa especiaria. Em 2013 as exportações superaram mais de 200 milhões de dólares, a área colhida com até 2 hectares perfazem 72% dos produtores, 38% da área plantada e 52% da produção;
- a juta aclimatada por Ryota Oyama (1882-1972), com posterior domesticação da malva, erva daninha que vigorava nas áreas degradadas de terra firme do Nordeste Paraense, para produção de fibras, foram importantes até a década de 1980;
- implantação de 163 mil hectares de cacauzeiros pela Ceplac nos Estados do Pará (110 mil), Rondônia (42 mil), Amazonas (10 mil), Mato Grosso (1 mil) e com tendência de crescimento;

- 177 mil hectares de cafeeiros plantados na Amazônia Legal, com ênfase em Rondônia (145 mil), que têm sido implantados desde a década de 1970, para apoiar programas de colonização;
- 162 mil hectares de dendezeiros plantados no Estado do Pará que parte está sendo incorporada pela pequena produção;
- manejo de açais nativos em áreas de várzeas do estuário amazônico para produção de frutos (100 mil hectares) e cultivo em áreas de terra firme com e sem irrigação;
- cultivares de cupuaçuzeiros resistentes à vassoura-de-bruxa, permitindo o plantio de 25 mil hectares, nos Estados do Pará, Amazonas, Acre, Rondônia, Tocantins, Roraima, Amapá e Bahia;
- cultivares de guaranzeiro, sendo que a Bahia produz mais da metade da produção nacional, seguido do Estado do Amazonas;
- plantio de castanheira-do-pará, fazendo com que 2% da produção já sejam provenientes de pequenos e grandes plantios. A tendência é de crescimento face ao grande mercado e para recompor Áreas de Reserva Legal (ARL) e de Preservação Permanente (APP);
- variedades resistentes a sigatoka-negra, a mais grave doença da bananeira, constatada nos municípios de Tabatinga e Benjamin Constant (AM) em 2/1998, em Almeirim (PA) em 11/2000, no Vale do Ribeira (SP) em 6/2004, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio Grande do Sul e Minas Gerais em agosto e Santa Catarina em outubro;
- etnotecnologias sobre extrativismo da seringueira, castanha-do-pará, babaçu, açaí, tucumã, bacuri, bacaba, plantas aromáticas, medicinais, cipó titica, etc. A coleta de produtos extrativos envolve o maior contingente de pequenos produtores, com utilização parcial de tempo e contribuição na formação da renda;
- cultivo de hortaliças regionais (jambu, chicória, cubiu, etc.) e exóticas nas áreas periurbanas, manejo e plantio de fruteiras nativas (bacurizeiro, uxizeiro, tucumã, maracujá, abacaxi, pupunheira), plantio de fruteiras exóticas (mamoeiro hawai, melão, mangostão, rambutã, coqueiro, citrus), etc. Culturas como coqueiro, abacaxi, maracujá e laranjeira destaca o Estado do Pará em nível nacional;
- técnicas de cultivo para feijão caupi, mandioca, milho e, arroz, para as áreas de terra firme, várzeas e com irrigação tem sido elaboradas ao longo do tempo. O cultivo de soja característico de médios e grandes produtores é possível encontrar pequenos produtores que se dedicam a esta cultura utilizando maquinaria alugada;

- sistemas de agricultura sem o uso de queima, variando desde a utilização de tratores e implementos inovadores até àqueles mais simples com tecnologia convencional;
- etnotecnologias relativas à pesca artesanal e caça, nem sempre sustentáveis, no qual somente no Estado do Pará estão listadas 181 espécies da flora e fauna ameaçadas de extinção;
- manejo para pirarucu e outros peixes, jacarés e fruteiras nativas (açazeiro, bacurizeiro, etc.), óleos vegetais, utilizadas por comunidades rurais com códigos de conduta estabelecidos;
- replicação de Sistemas Agroflorestais desenvolvidos pelos colonos nipo-brasileiros de Tomé-Açu (Pará) por pequenos produtores, tornando-se referência mundial e como modelo de ocupação da Amazônia, utilizando áreas degradadas;
- a despeito da queda na extração madeireira na Amazônia e a desintegração das grandes serrarias, as técnicas de manejo estão sendo utilizadas para projetos de extração madeireira comunitária;
- plantio de espécies madeireiras exóticas como a gmelina, eucalipto, teca, mogno africano, pinus e *Acacia mangium* e nativas como o paricá, mogno brasileiro, independentes do mercado e como estratégia de renda;
- tecnologias agroindustriais relacionados ao beneficiamento de frutas nativas, pescado, oleaginosas, secagem madeira, guaraná pó solúvel, tem sido desenvolvidos;
- domesticação de peixes amazônicos (pirarucu, tambaqui, matrinhá, híbridos, etc.), permitindo a criação comercial em grande escala e para pequenos criatórios. A piscicultura avançou em Mato Grosso, Maranhão, Amazonas, Roraima, Rondônia e Pará, nessa ordem;
- criação de abelhas nativas sem ferrão e africanizadas, que constituem base de muitos projetos da pequena produção;
- rebanho bovino (corte e leite) de 77 milhões de cabeças, 37% do total nacional e em franco crescimento. A pecuária leiteira de pequenos produtores expandiu nos Estados de Rondônia e Pará a partir da década de 1990;
- introdução de capins africanos que constitui a base principal de mais de 51 milhões de pastagens na Amazônia;
- criação de bubalinos para pequenos, médios e grandes produtores, no qual os Estados do Pará (Marajó) e Amapá concentram mais de 720 mil reses, totalizando 56% do rebanho nacional;
- criação de aves, suínos e outros pequenos animais para consumo local;

- utilização de motosserras, roçadeiras costeais, herbicidas, fertilizantes químicos, calcário, etc., pelos pequenos produtores para aumentar a produtividade da terra e da mão de obra.

Ocorreu um avanço de médios e grandes produtores nos plantios de seringueira, açaizeiro, castanheira, pupunheira, guaranazeiro, mandioca mecanizada, etc., antes restrita a pequenos produtores. A recente expansão do dendezeiro por pequenos produtores no Estado do Pará induzido, a partir de 2010, pelo governo federal, representa um movimento inverso. Muitos sistemas agrícola/extrativo também desapareceram, em nível local ou regional, decorrente do surgimento de substitutos, mudança de mercado, esgotamento do recurso, aspectos legais e por outras atividades. O desinteresse de jovens para dedicar as atividades extrativas (quebradeiras de coco, seringueiros, etc.) prenuncia o desaparecimento destas atividades em médio e longo prazo. O obscurantismo e o culto ao atraso quanto a algumas propostas de CeT, por exemplo, a de proibir pesquisas sobre melhoramento genético do babaçu defendida por determinados movimentos sociais pode refletir em prejuízos futuros para este segmento de produtores.

## Quais os caminhos para a pequena produção na Amazônia?

É possível um desenvolvimento rural mais sustentável para a Amazônia, com gradientes diferenciados de sustentabilidade econômica, social, ambiental e política, com ganhos e perdas entre estas variáveis (Tourneau *et al.*, 2013). O desafio envolve, entre outros, de encontrar alternativas mais sustentáveis para 632.978 famílias assentadas pelo Incra em 3.633 Projetos de Assentamentos na Amazônia Legal. Representa 66,17% de famílias assentadas, 71,99% da área dos assentamentos e 39,80% dos Projetos de Assentamentos do país (29/4/2014). De encontrar saídas para 2.793.399 famílias assistidas pelo Programa Bolsa Família, que representa 20,37% do total nacional (4/2014) e daqueles que dependem de outras transferências governamentais no meio rural. Este contingente de pequenos produtores é muito maior, pois envolve não apenas populações de assentados do Incra ou de assistidos pelo Programa Bolsa Família.

A premissa básica defendida neste artigo para reduzir os desmatamentos e queimadas é utilizar a fronteira interna já conquistada do que a coleta de produtos florestais e da venda dos serviços ambientais. Foram

desmatados 75 milhões de hectares (2013) que correspondem à superfície de três Estados de São Paulo ou mais do que a soma dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. É primordial uma política voltada para a utilização das áreas já desmatadas e recuperar áreas que não deveriam ter sido desmatadas por infringir preceitos legais e de conservação e preservação. Esta área desmatada constitui a Segunda Natureza e a floresta primária a Primeira Natureza. O desafio seria como transformar uma parte da Segunda Natureza em uma Terceira Natureza com atividades produtivas mais adequadas (Homma, 2005).

A redução dos desmatamentos e queimadas constitui a solução mais barata para se atingir a meta de redução das emissões de CO<sub>2</sub> de 36,1% a 38,9% até 2020, tendo como base o ano de 2005, acordado pelo governo brasileiro em Copenhague em 2009. As pressões internacionais contemporâneas com relação à Amazônia estão consubstanciadas no REDD (*Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação*), que ganhou corpo a partir da COP 9, realizado em Milão, Itália, em 2003. A lógica desta política é defender a floresta amazônica mediante a valorização dos PFM e de serviços ambientais para garantir a permanência das populações tradicionais pelo seu baixo custo de oportunidade da agricultura de subsistência (Souza, 2013; Wunder *et al.*, 2008). São ações pontuais, propícias para canalização de recursos para as ONGs atuando com as comunidades, com perspectivas futuras duvidosas (Godoy, 2006). Os benefícios proporcionados pelo Programa Luz para Todos (2003), por exemplo, induziu a aquisição de eletrodomésticos, onde a baixa renda auferida pela extração de PFM, promoveu a expansão da pecuária e de estímulo para novos desmatamentos. As atuais políticas do REDD seriam mais adequadas investindo na geração de tecnologias apropriadas do que criar um assistencialismo ambiental (Cunha, 2014).

Os grandes projetos concluídos, em implantação e planejados na Amazônia, envolvendo complexos agroindustriais e, sobretudo, na área mineral e hidrelétrico, estão orientando os investimentos em infraestrutura ferroviária, portuária e hidroviária. O setor agrícola terá sucesso se conseguir aproveitar esta infraestrutura de forma apropriada. Por exemplo, as reivindicações das populações atingidas pelas grandes hidrelétricas em construção estão restritas a compensações individuais, esquecendo o coletivo e no contexto de longo prazo.

A movimentação de recursos genéticos em dois sentidos deverá prosseguir para os anos futuros. A biopirataria de produtos ativos da economia regional e potenciais retiram as oportunidades para o desenvolvimento da agricultura regional. A maneira de contrapor seria a de

formar um parque produtivo integrado na região, envolvendo o processo produtivo e a sua verticalização. A pedagogia do mercado está induzindo a práticas mais saudáveis e éticas (madeira, carne, óleo de dendê, etc.) com normas estabelecidas por organizações formais (agricultura orgânica, certificadoras, etc.), que no futuro poderão ser dispensadas se todos aderirem. A crise de água no Nordeste, Sul e Sudeste, acenam possibilidades da agricultura na Amazônia, em médio e longo prazo. Uma ideia em voga refere-se à defesa de tecnologias primitivas, em função do baixo custo de capital, pequena escala, simplicidade e respeito à dimensão cultural, como sendo mais adequado para a Amazônia. A grande limitação refere-se a sua competitividade e a escala para atender o mercado (Tecnologia, 2009).

A segurança e a mudança de hábitos alimentares têm recebido pouca atenção da pesquisa agrícola na Amazônia. Dos treze alimentos que compõem a cesta básica do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese): carne, leite, feijão, arroz, farinha, batata, tomate, pão, café, banana, açúcar, óleo e manteiga, verifica-se que vários produtos são provenientes de outras regiões do país ou até do exterior. O arroz, por exemplo, vem apresentando uma forte queda e dependendo de importações do Rio Grande do Sul. Pode parecer paradoxal, mas os rizicultores gaúchos e os criadores de frango de Santa Catarina estão contribuindo para reduzir os desmatamentos e queimadas na Amazônia. Frango, leite, ovos, carne suína, tomate, batata, são provenientes de estados fora da Amazônia. O avanço de monocultivos de grãos e algodão retirou a competitividade da pequena produção, podendo ocorrer futuramente com a mandioca, cultivos perenes e pecuária de corte.

As agroindústrias rurais e urbanas representam uma solução para agregar valor, viabilizar a sua comercialização e gerar emprego. Ao longo do tempo, muitas agroindústrias foram instaladas (serrarias, coco, dendê, juta/malva, frigoríficos, laticínios, polpa de frutas, pescado, cacau, castanha-do-pará, palmito, beneficiamento de arroz, milho e soja, etc.), outras desapareceram pela má gestão, corrupção, falta de matéria-prima, mudança de mercado e restrições ambientais. O isolamento da Amazônia antes da abertura da rodovia Belém-Brasília (1960) permitia a existência de diversas indústrias como a de sabonetes, botões, calçados, cordoarias, cigarros, etc.

A perspectiva do planejamento integral da Amazônia foi marcada pela criação da SPVEA em 1953, que perdurou até a criação da Sudam, em 1966. Tratava-se de uma experiência pioneira no país, de imitar a Tennessee Valley Authority (TVA) criada pelos americanos em 1933, para promover o desen-

volvimento da calha do rio Mississipi. A partir do Governo Collor (1990-92) com as sucessivas denúncias de corrupção, da perda do poder político e na ênfase no planejamento setorial (minérios, hidrelétricas, grãos, carne, meio ambiente, etc.), a instituição foi perdendo a sua importância como órgão de planejamento regional. O reflexo destas políticas setoriais foi à perda da visão de conjunto sobre o desenvolvimento regional e do consequente esvaziamento institucional (Brito, 2001).

A perda absoluta e relativa da população rural no país identificado no Censo Demográfico de 1970 iniciou-se na Amazônia Legal a partir do Censo Demográfico 1991. A escassez de mão de obra rural na Amazônia já se verifica em muitos locais prejudicando a expansão de lavouras de cacaueteiro, mandioca, dendezeiro, sobretudo àquelas intensivas em mão de obra e com dificuldade de sua mecanização em alguma fase do processo produtivo. Há necessidade do desenvolvimento de máquinas apropriadas para atender aos agricultores da Amazônia: colhedeiras e debulhadeiras de açaí, despoldadeira para fruto de bacuri e tucumã, descascadora para andiroba, quebradeira manual para castanha-do-pará, colhedeira de dendê, babaçu, etc. que a iniciativa privada tem pouco interesse no desenvolvimento e fabricação. A legislação trabalhista impõe normas que tornam bastante difícil para grandes empresas atuarem nas atividades intensivas em mão de obra.

Nos próximos 10 a 15 anos o desmatamento na Amazônia deverá reduzir paulatinamente, decorrente do nível tecnológico dos pequenos produtores. É possível que a implementação do Novo Código Florestal reverta a curva de redução da cobertura florestal na Amazônia. Há necessidade de atender a novas demandas de CeT para o setor produtivo decorrente do fechamento da fronteira agrícola, a redução da área útil da propriedade (20% para atividades produtivas) e das novas condicionantes emanadas do consumidor (produtos seguros). O *trade off* decorrente das áreas para a recomposição de ARL e APP das propriedades agrícolas na Amazônia vai refletir na redução das áreas para produção de alimentos e para a pecuária (Homma, 2012a). Esta escolha implicará na ampliação da área reflorestada, com reflexo no aumento da oferta de madeira e na redução de alimentos (grãos e carne). No país esta mudança já ocorreu para a produção de madeira em tora proveniente de plantios três vezes superior à da madeira extraída, apesar de usos diferentes. Ressalta-se que a lenha extrativa ainda é o dobro da plantada e a produção de carvão vegetal de madeira extrativa é equivalente a da plantada (Tabela 5). Para a Amazônia Legal a participação de florestas plantadas é muito reduzida necessitando multiplicar 9 vezes a produção de madeira em tora, 34 vezes a de lenha e triplicar a de carvão vegetal para ocorrer à substituição.



TABELA 5  
Agricultura na Amazônia Legal (média 2010-2012) e domínio da produção

Atividades	Brasil	Amazônia Legal	% relação Brasil	Pequenos	Médios e Grandes
<b>Culturas anuais</b>					
Malva	12.431,33	12.431,33	100,00	X	
Juta	993,67	993,67	100,00	X	
Girassol	96.062,00	54.934,67	57,19		X
Algodão herbáceo	4.329.875,33	2.344.569,67	54,15		X
Mandioca	24.453.717,00	9.450.863	38,65	X	
Soja	69.806.882,33	23.888.381,33	34,22		X
Abacaxi	1.581.698,33	462.489,33	29,24	X	
Milho	60.699.105,33	12.607.697	20,77		X
Melancia	2.110.366,33	381.049	18,06	X	
Arroz	12.087.620,33	2.155.219	17,83		X
Sorgo	1.826.690,67	306.330,67	16,77		X
Tomate	4.132.494,33	462.489,33	11,19	X	
Feijão	3.129.708,33	340.729,33	10,89		X
Amendoim	302.362,67	12.209,67	4,04	X	
Batata-doce	506.475,67	13.286	2,62	X	
<b>Culturas perenes</b>					
Dendê	1.278.299	1.061.162,67	83,01		X
Pimenta-do-reino	46.697,33	35.283,67	75,56	X	X
Urucum	12.707,33	4.794,33	37,73	X	
Cacau	245.708	84.574,67	34,42	X	
Guaraná	3.894,67	1.096	28,14	X	
Coco-da-baía	1.937.474,33	279.619,67	14,43		X
Banana	7.066.987	999.139	14,14	X	
Borracha	264.210,67	32.094,67	12,15		X
Maracujá	873.822	61.994,33	7,09	X	
Castanha de caju	138.585,67	9.058	6,54	X	
Café	2.881.779,67	128.803,67	4,47		X
Palmito	138.142,33	5.877,67	4,25		X
Goiaba	337.244	11.521,33	3,42	X	
Mamão	1.748.000	48.854	2,79	X	
Limão	1.118.584	30.330,33	2,71	X	

Laranja	18.775.587,67	280.560,67	1,49	X	
Pecuária					
Bubalino	1.241.502	891.265	71,79		X
Bovino	211.211.834	79.217.733	37,51		X
Suíno	39.019.998	4.813.440	12,33	X	
Galinhas	213.403.698	22.099.044	10,35	X	
<b>Produtos extrativos</b>					
Castanha-do-pará	121.314	121.312	100,00	X	
Açaí	538.918	538.478	99,92	X	
Palmito	15.270	15.248	99,85	X	
Borrachas	8.858	8.821	99,58	X	
Babaçu	306.374	288.842	94,28	X	
Madeira em tora	41.697.496	36.419.718	87,34		X
Carvão vegetal	4.013.884	1.497.726	37,31	X	
Lenha	110.094.961	34.745.618	31,56	X	
<b>Silvicultura</b>					
Madeira em tora	124.491.105	4.021.010,67	3,23		X
Carvão vegetal	4.224.600	286.875,67	6,79		X
Lenha	52.202.149,67	937.256,00	1,79		X
<b>Pesca (2010/2011)</b>					
Extrativa	794.316,80	307.752,3	38,74	X	X
Aqüicultura	554.051,45	127.543,9	23,02	X	X

Com exceção de abacaxi (mil frutos) e lenha e madeira (m<sup>3</sup>), os demais são em toneladas.  
Fonte: IBGE.

O atual cenário de riscos e incertezas com relação à legislação da biodiversidade provoca uma insegurança que afasta investimentos em pesquisa e seu aproveitamento industrial. A Medida Provisória nº 2.186/16, editada em 2001, desestimula a prospecção que envolva a repartição de benefícios econômicos com comunidades nativas. Esta legislação em vez de criar alternativas concretas para as populações tradicionais produz um efeito bumerangue decorrente destes recursos da biodiversidade não serem pontuais, cria uma burocracia inexistente nos países vizinhos detentores destes mesmos recursos, os benefícios podem desaparecer em médio e longo prazo para diversos produtos e exigem pesados investimentos para a sua viabilização. A insegurança jurídica e fundiária provocada por invasões de propriedades produtivas, a violência no meio rural e roubos desestimulam os investimentos e alteram os sistemas agrícolas na Amazônia (Homma, 2013).

A geografia agrícola quando a Embrapa foi criada em 1973 sofreu forte mudança a partir do final da década de 1980, com a eclosão de novos grandes Estados produtores, sobretudo nos cerrados. O cultivo de soja liderado pelo Estado do Rio Grande do Sul até 1990 passou para o Paraná e, Mato Grosso a partir de 2000. A posição olímpica da Bahia na produção de mandioca foi ultrapassada em 1993 pelos Estados do Pará e Paraná. Com a mudança dos antigos Estados maiores produtores, a localização dos centros de pesquisa da Embrapa como a de mandioca (Cruz das Almas, BA), soja (Londrina, PR), algodão (Campina Grande, PB), pecuária de corte (Campo Grande, MS), floresta (Colombo, PR), resultam no vácuo de informações tecnológicas locais. As culturas anuais (arroz, milho, feijão, soja) tiveram um grande avanço tecnológico nos Estados de Mato Grosso, Maranhão, Tocantins, Rondônia e Pará, com cultivos mecanizados e utilizando variedades melhoradas.

## Conclusões

A reduzida oferta de tecnologia na Amazônia tem sido uma das causas dos pesados custos sociais, econômicos e ambientais das atividades agrícolas desenvolvidas na Amazônia. Os desafios para as grandes obras de infraestrutura para o setor mineral e de geração de energia hidráulica têm sido contornados, mas o mesmo não acontece com relação aos recursos da biodiversidade, agricultura e dos desafios ambientais. A despeito do potencial representado pela sua biodiversidade, até o momento a ação do Governo Federal tem sido reduzida.

Há necessidade de dar mais foco para os parques recursos investidos em CeT na Amazônia Legal, com metas concretas em curto, médio e longo prazo. A criação de novos centros de pesquisas em Altamira, Marabá, Imperatriz, Santarém ou Cuiabá e ampliar os investimentos na pesquisa agrícola devem fazer parte da agenda regional. Recursos humanos qualificados para a pesquisa é a garantia de sucesso para estes investimentos.

Como os resultados de pesquisa levam tempo para serem desenvolvidos, uma solução em curto prazo seria utilizar o conhecimento dos produtores mais eficientes transferindo para os menos eficientes, promovendo um nivelamento tecnológico. Os pesquisadores em ciências sociais teriam um grande papel nesta transformação identificando as etnotecnologias mais apropriadas. Conservação de solos, recuperação de ecossistemas destruídos, domesticação de recursos da biodiversidade, máquinas agrícolas apropriadas para os agricultores amazônicos, vencer as limitações de pragas e doenças, são tópicos de uma agenda de pesquisa que precisam ser desenvolvidos.

A dificuldade de órgãos do setor agrícola em solucionar os problemas existentes, a falta de foco, o controle político, a corrupção, a insegurança e o baixo capital humano das populações rurais desviam o esforço de desenvolvimento rural dos municípios e dos Estados da Amazônia Legal. A falta de treinamento dos técnicos envolvidos no setor agrícola, os contextos ideológicos, o culto ao atraso, tendem a solapar as iniciativas para fortalecer a atividade produtiva.

A prioridade enfatizada para a pequena produção na Amazônia corre o risco de não se concretizar se medidas concretas não forem tomadas visando o contínuo desenvolvimento de tecnologias apropriadas e de investimentos para a melhoria do capital social. Esta assertiva é também válida para as questões ambientais. Grande parte das justificativas de desenvolvimento sustentável na Amazônia se apoiam em uma sustentabilidade exógena em vez de endógena ao sistema.

Há grandes oportunidades não convencionais que a pequena produção na Amazônia precisa dedicar nos próximos anos: reflorestamento para recomposição de ARL e APP com espécies de utilidade econômica, cultivo de plantas da biodiversidade, atividades agrícolas intensivas em mão de obra com dificuldade de desenvolvimento por médios e grandes produtores, fruticultura, piscicultura, entre outros.

Os problemas ambientais na Amazônia não são independentes, mas conectados a outras partes do país e do mundo e a sua solução vai depender da utilização parcial da fronteira interna alterada e de um forte aparato de pesquisa CeT e de extensão rural. Há necessidade de se construir o futuro da Amazônia em um cenário sem desmatamento e queimadas, independente de pressões externas. As grandes empresas na Amazônia não estão cumprindo o potencial de articulação entre o grande capital e a pequena produção e para o conjunto da população regional. O risco das verdades transitórias está sempre presente na Amazônia.

## Referências

ACADEMIA Brasileira de Ciência. *Amazônia: desafio brasileiro do século XXI*. São Paulo: Fundação Conrado Wessel, 2008. 32p.

ACSELRAD, H. Programa para a Amazônia-Conservar para Quem? *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, p. 48-50, 1993.

ALDEN, D. *O significado da produção de cacau na região amazônica no fim do período colonial: um ensaio de histórica econômica comparada*. Belém: UFPA/NAEA, 1974. 90p.

- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Projeções do Agronegócio: Brasil 2012/2013 a 2022/2023; projeções de longo prazo*. Brasília: MAPA/ACS, 2013. 96p.
- BRITO, D. C. de. A SUDAM e a crise da modernização forçada: reforma do estado e sustentabilidade na Amazônia. *Ambient. Soc.* [online], n. 8, p. 69-90, 2001.
- BUAINAIN, A. M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J. M.; NAVARRO, Z. Sete teses sobre o mundo rural brasileiro. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, v. 32, n. 2, p. 105-121, abr./ mai./jun. 2013.
- CENTRO de Gestão e Estudos Estratégicos. *Plano de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento da Amazônia Legal*. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2013. 84 p. (Série Documentos Técnicos, dez. 2013, n. 17).
- COSTA, F. A. Grande capital e agricultura na Amazônia: a experiência Ford no Tapajós. 2.ed. Belém: NAEA, 2012. (Coleção Economia Política da Amazônia, Série III, Livro 2).
- CUNHA, D. T. de C. *Informação pessoal*. Presidenta do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Xapuri. Porto de Moz, 25 fev. 2014.
- EMBRAPA. *Visão 2014-2034: o futuro do desenvolvimento tecnológico da agricultura brasileira: síntese*. Brasília: Embrapa, 2014. 53 p.
- GODOY, A. M. G. A gestão sustentável e a concessão das florestas públicas. *R. Econ. contemp.*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 631-654, set./dez. 2006.
- GONÇALVES, A. C. T. O manejo participativo de pirarucu (*Arapaima gigas*) nas Reservas de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá e Amaná. In: FIGUEIREDO, E. S. A. (Org.). *Biologia, conservação e manejo participativo de pirarucus na Pan-Amazônia*. Tefé: IDSM, 2013, p. 267-277.
- HOMMA, A.K.O. Biodiversidade na Amazônia: um novo Eldorado? *Revista de Política Agrícola*, Brasília, v. 11, n. 3, p. 61-71, 2002.
- \_\_\_\_\_. Amazônia: como aproveitar os benefícios da destruição? *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 54, n. 19, p. 115-135, mai./ago. 2005a.
- \_\_\_\_\_. Biopirataria na Amazônia: como reduzir os riscos? *Amazônia: Ciência e Desenvolvimento*, Belém, v. 1, n. 1, p. 47-60, jul./dez. 2005b.
- \_\_\_\_\_. Ciência e tecnologia para o desenvolvimento rural da Amazônia. *Parcerias Estratégicas*, Brasília, v. 17, n. 34, p. 107-130, jan./jun. 2012a.
- \_\_\_\_\_. Amazônia: pós Código Florestal e Pós Rio +20, novos desafios. *Revista de Economia e Agronegócio*, Viçosa, v. 10, n. 2, p. 205-240, mai./ago. 2012b.
- \_\_\_\_\_. Amazônia: os avanços e os desafios da pesquisa agrícola. *Parc. Estrat.*, Brasília, v. 18, n. 36, p. 33-54, jan./jun. 2013a.
- \_\_\_\_\_. *História da agricultura na Amazônia: da era pré-colombiana ao terceiro milênio*. 2.ed. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2013b. 274p. E-book.
- \_\_\_\_\_. A questão da produção do conhecimento regional e a biodiversidade. In: LINS NETO, J. T.; LOPES, M. L. B. *1912-2012 cem anos da crise da borracha: do retrospecto ao prospecto: a Amazônia em doze ensaios: coletânea do VI ENAM*. Belém: Corecon-PA, 2013c, p. 121-145.

\_\_\_\_\_. Extrativismo vegetal na Amazônia: história, ecologia, economia e domesticação. Brasília, DF: Embrapa, 2014.

IBGE. *As fundações privadas e associação sem fins lucrativos no Brasil 2010*. Rio de Janeiro, 2012. 178p. (Estudos e Pesquisas. Informação Econômica, 20).

MERCANTE, M. S. *A interconexão entre saberes, práticas e percepções: o mediador entre cultura e natureza*. Disponível em: <<http://www.cfh.ufsc.br/~mercante/intercon.htm>>. Acesso em: 24 maio 2014.

SOUZA, C. A. A construção da estratégia brasileira de REDD: a simplificação do debate na priorização da Amazônia. *Ambiente e Sociedade*, São Paulo, v. 16, n. 1, jan./mar. 2013.

TECNOLOGIA social na Fundação Banco do Brasil: solução para o desenvolvimento sustentável. Fundação Banco do Brasil, 2009. 100p.

TOURNEAU, F. M. le; BURSZTYN, M. Assentamentos rurais na Amazônia: contradições entre a política agrária e a política ambiental. *Ambiente e Sociedade*, Campinas, v. 13, n. 1, p. 111-130, jan./jun. 2010.

TOURNEAU, F. M. le; MARCHAND, G.; GREISSING, A.; NASUTI, S.; DROULERS, M.; BURSZTYN, M.; LENA, P.; DUBREUIL, V. Assessing the impacts of sustainable development projects in the Amazon: the DURAMAZ experiment. *Sustainability Science*, v. 8, n. 2, p. 199-212, 2013.

WATKINS, M. R. A staple theory of economic growth. *Canadian Journal of Economic and Political Science*, v. 29, n. 2, p. 141-158, may 1963.

WUNDER, S.; BÖRNER, J.; RÜGNITZ, M. T.; PEREIRA, L. *Pagamentos por serviços ambientais: perspectivas para a Amazônia Legal*. Brasília: MMA, 2008. 136 p. (Série Estudos, 10).



# Políticas públicas e pesquisa para o desenvolvimento rural no Brasil<sup>1</sup>

**Waldyr Stumpf Junior**  
**Otávio Valentim Balsadi**

## Introdução

A pesquisa agropecuária nasceu como uma proposta de abordagem setorial, voltada fundamentalmente para beneficiar o nascente setor agrícola, com uma visão de torná-lo competitivo e ampliar sua capacidade de gerar divisas e produzir alimentos para uma população crescente e uma sociedade em início de industrialização e urbanização.

Pode-se dizer que a pesquisa agropecuária no Brasil foi conformada a partir da criação de instituições públicas de pesquisa, precedendo o debate em torno de uma efetiva política de pesquisa agropecuária, no sentido mais abrangente (isso somente viria a ocorrer a partir da segunda metade do século passado).<sup>2</sup> A primazia da visão setorial da pesquisa perpassou, praticamente, todo o século XX. Naquele momento, o rural era sinônimo de agrícola e não

---

<sup>1</sup> Os autores agradecem a valiosa colaboração de Maria Clara da Cruz, Vanessa da Fonseca Pereira e Matheus Bizzo Barbosa de Amorim na elaboração dos dados e informações utilizados no presente capítulo.

<sup>2</sup> Para maiores detalhes, ver Castro (1984).



se incorporava uma visão mais plural e abrangente do espaço rural, que era visto como mero espaço para produção de alimentos e de mercadorias.

Mais recentemente, a partir do final do século XX e início do XXI, o tema do desenvolvimento rural ganhou corpo, muito mais como resposta às demandas da sociedade, potencializadas pela emergência de atores organizados e representativos.<sup>3</sup> A partir da visão de que a abordagem setorial não era suficiente para resolver os históricos problemas sociais, de exclusão e de pobreza, e também em função da crescente importância do tema da sustentabilidade, em decorrência de crescentes e significativos passivos ambientais, em especial em regiões de expansão do modelo agropecuário extensivo, um conjunto de oportunidades foi incorporado à agenda das instituições.

O desenvolvimento rural (o qual pode-se colocar no mesmo grupo de conceitos associados à localidade – desenvolvimento territorial, local, regional) passou a ser buscado como um novo paradigma, concorrente (mas, não excludente) da visão de desenvolvimento baseado em setores econômicos (agricultura, indústria, comércio) estanques.

No momento atual, duas constatações são fundamentais: a agricultura brasileira tornou-se uma das principais e mais competitivas do mundo; e a estrutura de pesquisa pública para a agropecuária tornou-se complexa, ampla e capilarizada em todo o território nacional. Ao mesmo tempo, contraditoriamente, ainda se convive com legados históricos de exclusão de amplos setores da sociedade brasileira.

Nesse processo de disputa política de paradigmas de desenvolvimento, cada vez mais o desenvolvimento rural é entendido como um processo multidimensional e multifacetado, no qual um amplo conjunto de atores e instituições estão envolvidos e são protagonistas – das comunidades e agricultores(as) até os formuladores de políticas públicas, passando pelas organizações representativas dos amplos setores sociais e produtivos, pelas instituições de ciência e tecnologia e pelos diferentes níveis de governo (municipal, estadual e federal).

Nesse contexto, dois outros paradigmas entram em crise: o paradigma clássico da inovação<sup>4</sup> e o paradigma da verticalidade – de que as políticas pú-

---

<sup>3</sup> Veja-se, por exemplo, o processo de construção do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário. O mesmo foi elaborado durante a 2ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, realizada em 2013, e aprovado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condrاف). Ao longo do processo de sua elaboração, contou com a participação de cerca de quarenta mil pessoas, representantes das mais diversas organizações da agricultura familiar, povos indígenas e comunidades tradicionais.

<sup>4</sup> “O paradigma clássico de inovação estabelecido como *universal* por inspirar-se em leis universais, promotor de um enfoque *mecânico* por assumir que o mundo funciona como uma máquina, e promovido como *neutro* quanto aos seus impactos por assumir que o método científico afasta valores

blicas tinham um caminho único, de cima para baixo, desde os governantes e formuladores que as concebiam até os diferentes segmentos sociais, que tão somente as recebiam de forma passiva. Pois bem, isso alterou-se profundamente.

Dentro do escopo deste capítulo, serão abordadas as novas relações entre as políticas públicas, a pesquisa agropecuária e o desenvolvimento rural no Brasil. Com base nessas reflexões iniciais estruturou-se o presente texto composto de quatro seções. A primeira dedica-se a mostrar, de forma bastante sucinta, a evolução da pesquisa pública para a agricultura brasileira, destacando três dimensões principais: primeira, quando “pesquisa para o rural” era sinônimo de “pesquisa agropecuária”; segunda, apresentando a atual estrutura da pesquisa pública (instituições de CeT) para a agricultura brasileira; terceira, quando a temática do desenvolvimento rural entrou na agenda da pesquisa agropecuária e quando a inovação (re)começou a ganhar corpo na agenda das instituições de CeT voltadas para a pesquisa agropecuária, fenômenos estes com maior intensidade na virada do século XX para o XXI.

Na segunda seção, assumindo-se que pesquisa e políticas públicas são indissociáveis para a promoção do desenvolvimento rural, alguns tópicos serão enfatizados: fazer pesquisa e desenvolvimento para quê? para quem? Como lidar com a diversidade e a heterogeneidade da agricultura e do rural? como a sociedade participa e é beneficiária dos resultados da pesquisa agropecuária e das políticas públicas para o rural? Também será feita uma breve análise das políticas públicas que buscam integrar a pesquisa agropecuária e o desenvolvimento rural brasileiro.

Na terceira, à luz do que foi apresentado e discutido, pretende-se propor alguns tópicos para uma agenda futura de maior inte(g)ração entre a pesquisa agropecuária e as políticas públicas, reforçando que o Estado ainda tem um papel fundamental na promoção da inovação no meio rural, visando os aspectos produtivos, mas também a busca por melhores condições de vida da população rural. Por último são apresentadas as considerações finais.

---

e interesses humanos de sua prática, contribuiu tanto aos avanços da realidade material quanto à desigualdade da humanidade e à vulnerabilidade do planeta. Chegou a hora de optar por opções paradigmáticas *contextuais, interativas e éticas* no processo de inovação” (Silva, 2011, p. 640).

# A pesquisa e o desenvolvimento agropecuário no Brasil: histórico e novos desafios

## *Breve histórico da evolução da pesquisa agropecuária no Brasil*

Com a instalação da corte portuguesa no Brasil iniciaram-se os primeiros movimentos para a internalização de estruturas que se dedicariam à experimentação e à pesquisa agropecuária (Quadro 1). E, desde a criação do Jardim Botânico, no Rio de Janeiro, em 1808 até a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa, em 1973, o que se viu foi o nascimento e a maturidade de instituições públicas dedicadas à ciência e tecnologia voltadas para o desenvolvimento da agricultura brasileira, com base em instituições públicas ligadas aos estados da Federação e universidades públicas (federais e estaduais) e um nascente sistema federal de pesquisa e experimentação agropecuária ligado ao Ministério da Agricultura, que foi absorvido pela Embrapa.<sup>5</sup>

QUADRO 1  
**Evolução da pesquisa agropecuária no Brasil, 1500-1973**

1500-1808	Não houve qualquer tentativa consequente de montagem de uma matriz institucional que apoiasse o desenvolvimento científico e tecnológico
1808	Criação do Jardim Botânico, no Rio de Janeiro
1818	Criação do Museu Real, que depois transformou-se no Museu Nacional, também no Rio de Janeiro
1859	Criação do Imperial Instituto Baiano de Agricultura (depois Escola Agrícola da Bahia, em Cruz das Almas, que se incorporou à Universidade da Bahia) e do Instituto Pernambucano (vida efêmera)
1860	Criação do Imperial Instituto das Províncias do Rio de Janeiro (Imperial Instituto Fluminense de Agricultura), de Sergipe e do Rio Grande do Sul (os dois últimos com vida bastante efêmera)

<sup>5</sup> “Ainda que se reconheçam as motivações macroeconômicas e políticas que contextualizaram a criação da Embrapa como um dos mecanismos de intervenção estatal no processo de modernização da agricultura, não se pode deixar de levar em consideração alguns pontos cruciais que afetavam a pesquisa agropecuária e serviram de justificativa para o surgimento da Empresa: falta de uma política científica e tecnológica para a agricultura; ausência de mecanismo de coordenação para programar, executar e avaliar atividades de pesquisa; falta de apoio ao pesquisador tanto no que se refere a uma política adequada de cargos e salários quanto de treinamento; localização inadequada das bases físicas e de pessoal; deficiente articulação com os serviços de assistência técnica, extensão rural e com os produtores rurais; insuficiência de recursos financeiros e falta de flexibilidade na sua aplicação” (Rodrigues, 1987a, p. 238).

1866	Instalação da Comissão Geográfica e Geológica na Província de São Paulo, que depois daria origem ao Instituto Geológico
1883	Criação da Escola de Agricultura, em Pelotas – RS (depois chamou-se Escola Superior de Agricultura Eliseu Maciel)
1887	Criação da Imperial Estação Agronômica de Campinas (depois Estação Agronômica de Campinas e, finalmente, Instituto Agronômico de Campinas – IAC) e também da Sociedade Nacional de Agricultura
1899	Criação do Instituto Soroterápico de Manguinhos, no Rio de Janeiro (depois Instituto Oswaldo Cruz)
1901	Criação da Escola Prática de Agricultura Luiz de Queiroz, em Piracicaba – SP (que, em 1931, transformou-se em Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz – Esalq, e, em 1934 foi incorporada à Universidade de São Paulo – USP)
1905	Criação do Posto Central de Zootecnia (que, em 1916, seria o Posto de Zootecnia de Nova Odessa – SP, e, depois se converteria no Instituto de Zootecnia de Nova Odessa)
1908	Instalação da Escola Superior de Agricultura de Lavras – MG
1910	Instalação da Escola Superior de Agricultura e Medicina Veterinária (hoje Universidade Federal Rural) do Rio de Janeiro e também da Estação Experimental da Cana-de-Açúcar em Campos – RJ
1911	Criação da Estação Experimental da Cana-de-Açúcar em Escada – PE
1912	Criação das Estações Experimentais Sericícolas em Bento Gonçalves – RS e Barbacena – MG
1913	Criação da Estação Experimental de Algodão em Coroatá – MA
1918	Criação da Escola de Agronomia do Ceará (depois Centro de Ciências Agrárias da Universidade do Ceará)
1920	Criação da Escola Superior de Agricultura e Veterinária de Viçosa – MG (começa a operar em 1922 e, atualmente, é a Universidade Federal de Viçosa – UFV)
1926	Criação do Instituto Biológico de Defesa Agrícola e Animal do Estado de São Paulo
1934	Criação da Escola de Agronomia de Areia – PB (que começa a operar em 1936)
1935	Criação do Instituto de Pesquisa Agronômica (IPA) do Estado de Pernambuco (depois Empresa Pernambucana de Pesquisa Agropecuária)
1938	Criação do Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agronômicas (CNEPA) dentro da efêmera Diretoria Geral de Pesquisas Científicas no Ministério da Agricultura, criada em 1933 e extinta em 1934
1943	Criação do SNPA (Serviço Nacional de Pesquisas Agronômicas) e da Universidade Rural (no Km 47 da rodovia Rio – SP)

1962	Extinção do CNEPA e do SNPA e criação do Departamento de Pesquisa e Experimentação Agropecuária (DPEA), o qual representava a proposta de coordenação federal da pesquisa agropecuária – nele originou-se a PAB (Pesquisa Agropecuária Brasileira, revista ainda existente e editada pela Embrapa); também buscando-se uma articulação com a Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural – ABCAR
1965	Criação do Sistema Nacional de Crédito Rural – SNCR
1968	DPEA transforma-se em Escritório de Pesquisa e Experimentação (EPE)
1971	EPE transforma-se em Departamento Nacional de Pesquisa Agropecuária – DNPEA (com vida bastante efêmera)
1973	Após a opção do governo federal por uma instituição de caráter mais ágil e flexível, foi criada a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)

Fonte: Sousa (1993); Rodrigues (1997a, 1997b, 1997c)

Neste período de, praticamente, um século e meio, algumas constatações são relevantes: primeiro, durante todo o período (e um pouco mais além dele), estimular e incentivar a pesquisa agropecuária era sinônimo de promover o desenvolvimento rural (a concepção dominante era de que uma coisa levava necessariamente à outra); segundo, é notável o espraiamento das instituições pelo território nacional; terceiro, a agricultura passou por processos muito profundos de transformação – saindo dos ciclos coloniais até a modernização calcada na Revolução Verde iniciada nos anos de 1970;<sup>6</sup> quarto, o Estado teve papel crucial na conformação de um sistema de pesquisa pública voltado para as ciências agrárias.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Definindo padrão tecnológico como “o conjunto de conhecimentos e técnicas utilizados por grande número de agentes sociais, seja na produção, na conservação, no armazenamento e no processamento, seja na venda de bens e serviços”, e, assumindo que, “a esse conjunto está sempre associado um paradigma de desenvolvimento, em torno do qual se reúne uma longa série de elementos como relações sociais, organizações, interesses e compreensões alternativas de transformações prospectivas”, Sousa (1993, p. 44-45) definiu três padrões tecnológicos dominantes ao longo da história brasileira: o padrão tecnológico-colonial ou agroexportador (1500-1887); o padrão agroexportador com informações técnico-científicas (1887-1965); o padrão tecnológico multissetorial (1965-1990, quando o livro foi escrito).

<sup>7</sup> Não há espaço aqui para o aprofundamento necessário sobre o papel do Estado brasileiro na formação e configuração de uma política de ciência e tecnologia para a agricultura. Para uma análise histórica e em profundidade, recomenda-se o importante texto de Castro (1984). Nele, a autora faz uma retrospectiva desde o relatório da Comissão Técnica Mista Brasil – Estados Unidos, de 1949, até o III Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), de 1980-85, para mostrar, em detalhes, o papel do Estado no desenvolvimento da ciência e da tecnologia e sua estreita relação com o processo de modernização da agricultura brasileira.

Neste sentido, vale salientar que “os momentos de superação foram marcados por ações institucionais, como a criação de uma estrutura eficiente de pesquisa, que trouxe significativos aportes científicos à produção, e à implantação de políticas de estímulo à adoção de uma agricultura baseada no uso de insumos industriais” (Sousa, 1993, p. 62-63).

Essa constatação é muito importante e vem reforçada pelas palavras de Szmrecsányi (1990, p. 49): “o desenvolvimento da agricultura em larga escala envolve um conjunto de atividades, cuja viabilidade concreta requer e pressupõe a existência de uma adequada infraestrutura institucional. Esta infraestrutura é integrada, entre outras, por entidades públicas e/ou privadas especializadas em pesquisa agrônômica e em assistência técnica aos produtores, assim como pelo sistema educacional voltado para a formação do pessoal necessário. Não por acaso, as origens históricas de todas essas instituições são bastante recentes no Brasil, datando em sua maioria da segunda metade do século passado (XIX) em diante”.

### *Estrutura atual da pesquisa agropecuária no Brasil*<sup>8</sup>

Todo este processo histórico deixou como legado no Brasil um arcabouço institucional para a pesquisa agropecuária que é amplo, capilarizado e foi competente para transformar o país numa referência mundial em agricultura tropical e que busca se atualizar permanentemente.

Fazendo um recorte para as instituições públicas, vale a pena mencionar que, atualmente: a Embrapa possui 46 unidades em todo o território nacional (Mapa 1); em 17 estados operam as Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária (Oepas) (Mapa 2);<sup>9</sup> há quase duas centenas de unidades vinculadas aos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e às universidades públicas (federais e estaduais), que tem cursos, em diversas modalidades, ligados diretamente às ciências agrárias e formação de inúmeros profissionais para atuar nas áreas de agricultura e desenvolvimento rural (Mapas 3 e 4).

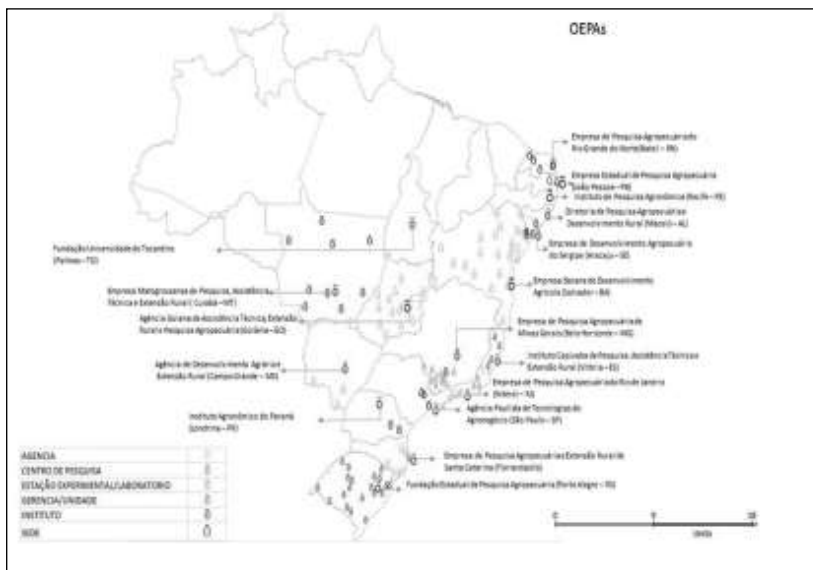
---

<sup>8</sup> Para a elaboração dos mapas apresentados nesta seção, os dados da Embrapa foram obtidos no site [www.embrapa.br](http://www.embrapa.br); os dados das Oepas foram obtidos no site [www.consepa.org.br](http://www.consepa.org.br); os dados das instituições públicas de educação superior e dos cursos gratuitos foram obtidos no site <http://emec.mec.gov.br/> (acessado em 18 de maio de 2014); o software utilizado para a construção das base georeferenciadas foi o Terraview 4.2.1, desenvolvido pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE.

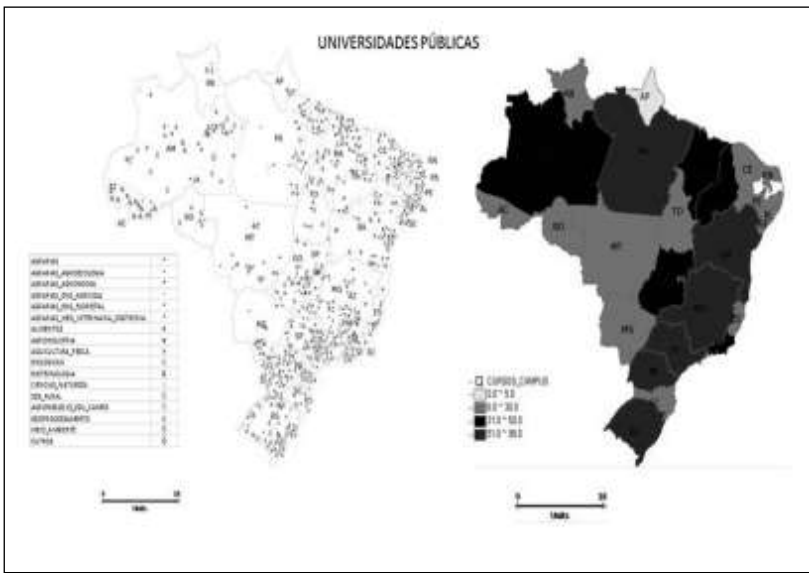
<sup>9</sup> Estimativas apontam para um contingente de cerca de 20 mil empregados, sendo entre 3 mil e 4 mil pesquisadores, somadas as Unidades da Embrapa e toda a estrutura das Oepas.



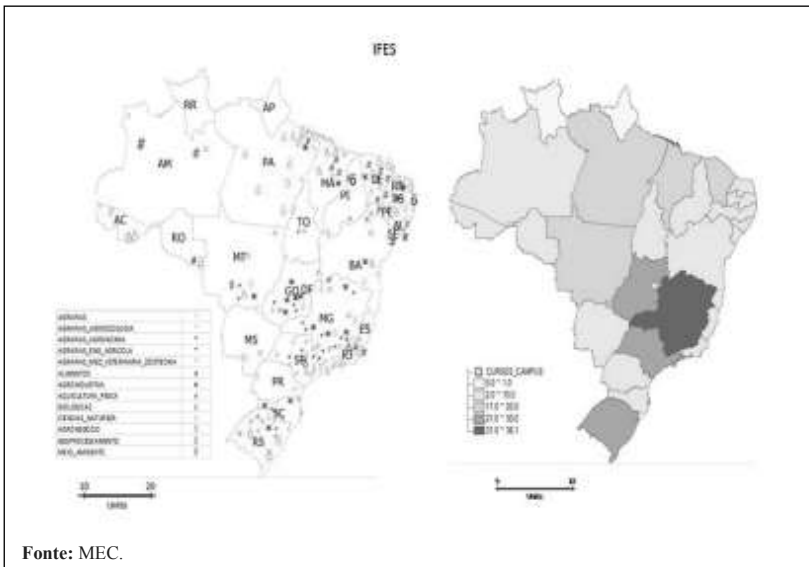
Mapa 1 – Distribuição das Unidades da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), por Unidade da Federação, Brasil, 2014  
Fonte: Embrapa.



Mapa 2 – Distribuição das Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária (Oepas), por Unidade da Federação, Brasil, 2014  
Fonte: Consep.



Mapa 3 – Distribuição dos cursos públicos ligados ao tema das ciências agrárias nas Universidades, por Unidade da Federação, Brasil, 2014  
 Fonte: MEC.



Fonte: MEC.

Mapa 4 – Distribuição dos cursos públicos ligados ao tema das ciências agrárias nos Institutos Federais, por Unidade da Federação, Brasil, 2014  
 Fonte: MEC.



Como pode se observar, “parece claro que o nosso principal problema não é de quantidade, nem de falta de estruturas (física, orçamentária e recursos humanos qualificados). A questão-chave parece ser reorientar, estrategicamente, toda essa competência e capacidade construídas ao longo de muitas décadas de investimentos públicos para os novos desafios e oportunidades deste século XXI” (Balsadi, 2013, p. 130).

Para se ter uma ideia dos retornos econômicos e sociais desta estrutura, tomar-se-á como exemplo o caso da Embrapa. Desde 1996, a Empresa elabora e publica seu Balanço Social, como forma de mensurar e divulgar para a sociedade os impactos econômicos e sociais das atividades desenvolvidas por ela e seus parceiros (especialmente os integrantes do Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária – SNPA) em cada ano.

Os diversos produtos (sementes, clones, equipamentos, bioprodutos, vacinas), processos (sistemas de gestão e de manejo, metodologias, zoneamentos, certificação e rastreamento), informações (avaliação de cultivares, análises de cenários, redes de segurança, sistemas de automação e de monitoramento), e serviços (intercâmbios de germoplasma, análises de quarentena, redes de informação, franquias, controles de qualidade, capacitação, incubação de empresas), dentre outros, tem seus impactos monitorados e mensurados e alguns indicadores são mencionados a seguir. Segundo o Balanço Social, no longo prazo, a cada 10 pontos percentuais de incremento do orçamento da Embrapa observou-se uma queda de 2,2% no preço da cesta básica. De fevereiro de 1976 a julho de 2012, a redução acumulada foi estimada em 79,8% (Embrapa, 2014).

Com relação ao aumento da renda dos produtores, com base em uma análise conjunta dos dados dos Censos Agropecuários de 1995/1996 e 2006, constatou-se que: cada aumento de uma unidade na intensidade da pesquisa da Embrapa correspondeu a um aumento médio de renda bruta dos produtores rurais da ordem de 8,8%. Considerou-se nessa análise estabelecimentos agropecuários com renda líquida positiva e que receberam assistência técnica e extensão rural, numa amostra de 86.626 estabelecimentos (Embrapa, 2014).

Com relação à contribuição para o crescimento da produtividade da agricultura brasileira, esta foi estimada em 2,2% a.a., no período 1975 a 2006, ressaltando-se que a cada aumento de uma unidade na intensidade da pesquisa da Embrapa implicou em aumento de 10 a 15% no índice de produtividade total dos fatores (PTF).

### *Pesquisa e Desenvolvimento Rural*

O conceito de desenvolvimento rural passou a fazer parte dos debates ao final da década de 1980 e no início da década de 1990. Cada vez mais, o

desenvolvimento do meio rural passou a evoluir da identificação restrita com as ações exclusivas da agropecuária para uma visão mais multifacetada. Ou seja, para atingi-lo passou a ser cada vez mais determinante a consideração de outros fatores para além daqueles puramente econômicos e ligados, exclusivamente, à produção. Destacam-se, entre estes, a realidade social das famílias e grupos residentes, a participação sociopolítica dos atores sociais, sua organização e seu relacionamento a partir de estruturas coletivas, a problemática ambiental, a identidade territorial, a demanda por políticas públicas, a preservação da paisagem e dos recursos ambientais como água, terra e florestas.

A sustentabilidade como característica necessária ao processo de desenvolvimento ganhou força no início da década de 1990, especialmente com a Conferência Mundial do Meio Ambiente de 1992, quando o crescimento econômico deixou de ser entendido como condição necessária e suficiente para o bem estar geral (Romeiro, 2003).

Outro fator que contribuiu fortemente para a evolução da temática do desenvolvimento rural foi a construção social de categorias que refletem identidades sociopolíticas dentro do setor agropecuário, notadamente a categoria da agricultura familiar, ou, mais precisamente, a dos agricultores familiares. Mais recentemente, junto a esta categoria também se agregaram as categoriais de identidade de povos indígenas e comunidades tradicionais, que incluem comunidades indígenas, extrativistas, ribeirinhos, quilombolas, geraizeiros, entre vários outros.

Como reflexo desses debates, a questão do desenvolvimento rural e das diferentes categoriais sociais presentes na agricultura e no rural brasileiro passaram a estar mais presentes nas missões das instituições públicas de ciência e tecnologia. Além da geração, as dimensões da promoção, da apropriação e do intercâmbio de conhecimentos e tecnologias para os diversos segmentos agropecuários, agroindustriais e florestais começaram a ganhar mais corpo na agenda destas instituições.<sup>10</sup>

Para avaliar as dificuldades de adoção e apropriação dos conhecimentos e tecnologias geradas, cada vez mais passaram a ser identificadas algumas barreiras que afetam os produtores rurais e, em especial, os agricultores familiares. Dentre elas, destacam-se a dificuldade de sucessão no trabalho rural e

---

<sup>10</sup> Nesse contexto, é importante destacar que, por trás da missão, dos objetivos e das diretrizes da Embrapa, e sua evolução ao longo do tempo, estiveram presentes ideias que, no conjunto, têm contribuição para que a pesquisa se distancie do academicismo, ao mesmo tempo em que se aproxime da sociedade e de seus problemas relevantes. Dentre essas ideias, destacam-se a integração interinstitucional e o foco na solução de problemas da sociedade. O leitor pode consultar a evolução dos planejamentos estratégicos nos cinco Planos Diretores da Embrapa, conforme citado nas referências.

a possibilidade de êxodo para as cidades, limitações ambientais, dificuldades para gerar cooperação, pressões dos mercados de insumos, de produtos, de terra, de serviços, de mão de obra, bem como de assimetrias no campo das informações. O papel das mulheres e dos jovens na agricultura também passou a ter maior relevância e ser considerado na tentativa de otimizar os resultados das ações de pesquisa e desenvolvimento.

Para dar conta destas múltiplas e complexas dimensões, será necessário visitar e reorientar as agendas e as atividades das instituições públicas de pesquisa agropecuária descentralizando ações e estratégias e ampliando a interinstitucionalidade. Seria imperativo para as agendas da pesquisa agropecuária identificar, sistematizar e priorizar demandas de acordo com as realidades locais para que seus resultados fossem cada vez mais adequados às diversas regiões e biomas brasileiros.

Desta forma, as agendas de pesquisa e desenvolvimento passam a ser ordenadas cada vez mais de forma participativa pela interação com os diferentes grupos sociais e segmentos produtivos, embora observe-se uma questão permanente entre as diversas formas de abordagem em se fazer ciência “para” e “com” a sociedade. A visão de desenvolvimento rural pressupõe um olhar mais atento e um compromisso social mais presente com mudanças efetivas e melhorias reais das condições de vida das famílias e das comunidades rurais.

## **A necessária interação entre a pesquisa e as políticas públicas de desenvolvimento rural**

Tendo como pressuposto que a pesquisa voltada para o desenvolvimento traz consigo um compromisso ético com a sociedade e com as populações que vivem no meio rural, passa a ser indissociável a sua relação com as políticas públicas, nos diferentes níveis de governo, que tem como foco principal a promoção do desenvolvimento rural.

A adoção e apropriação dos resultados da pesquisa pública pelos agricultores, assim como os impactos (econômicos, sociais e ambientais) dessa incorporação, dependem significativamente das políticas de crédito, de preço mínimo, de armazenamento, de seguro agropecuário, de comercialização e de infraestrutura, como estradas e acesso à água e energia elétrica. Dependem, também, da condição de saúde, de moradia, de alimentação e de acesso à educação. Adicionalmente, resultados de pesquisa podem contribuir sobremaneira com políticas sociais de inclusão produtiva e redução da pobreza rural. Em última instância, portanto, essas relações entre os conhecimentos e tecnolo-

gias geradas e as políticas públicas contribuem para que a pesquisa pública agropecuária no Brasil seja decisiva na promoção do desenvolvimento rural.

Neste sentido, a enorme gama de leis, políticas públicas e programas que contribuem para o desenvolvimento rural demonstra esta indissociabilidade: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Programa Nacional de Biodiesel (PNB); Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater); Seguro da Agricultura Familiar (SEAF); Lei da Agricultura Familiar; Lei Orgânica de Segurança Alimentar; Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF); Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa de Garantia de Preços Mínimos (PGPM); Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC); Plano ABC (agricultura de baixa emissão de carbono); Integração Lavoura Pecuária Floresta (ILPF); Pronamp (Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor); Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo) e Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo); e Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PSAN).

É importante reforçar que, com exceção do Pronaf, a grande maioria destas iniciativas governamentais tiveram início no período recente, pós os anos 2000, quando houve um maior compromisso dos formuladores de políticas públicas com o desenvolvimento rural, ao mesmo tempo em que ampliaram-se os espaços de diálogo, participação e interlocução das organizações da sociedade civil com os governos federal, estadual e municipal.

Essa multiplicação de iniciativas demonstra que as agendas para o desenvolvimento rural e as formas de superação dos legados históricos de exclusão e pobreza se fortaleceram a partir deste reconhecimento do protagonismo dos territórios e da realidade dos atores locais. Por outro lado, trouxe novos e complexos desafios no sentido de melhor coordenação destas iniciativas, de forma a tornar realidade a sua execução e seu papel transformador.

Em relação à integração interinstitucional, observa-se o envolvimento de diversos atores, dentre os quais se destacam o Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA), as instituições de assistência técnica e extensão rural, instituições internacionais, instituições de fomento à pesquisa e de financiamento da atividade agropecuária, ministérios, prefeituras, instituições de desenvolvimento regional e empresas privadas. Essa integração tem como finalidade básica estabelecer a cooperação entre os atores envolvidos em prol da geração de conhecimentos e tecnologias que contribuam para a solução de problemas concretos da sociedade brasileira, potencializando os resultados de processos de inovação aberta.

Na configuração atual, a atuação da pesquisa pública na solução de problemas é buscada por meio da sua associação a políticas públicas nos âmbitos dos órgãos ligados a Ciência, Tecnologia e Inovação; Agricultura; Desenvolvimento Agrário, Meio Ambiente e Desenvolvimento Social. Além dos recursos próprios alocados nas instituições de pesquisa, ao longo do tempo, instituições como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa e vários Ministérios têm estabelecido editais de financiamento à pesquisa,<sup>11</sup> alguns em parceria com a Embrapa e com as Oepas.

Recentemente, destaca-se a lei de criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater), instituição que terá como principal objetivo qualificar e ampliar os serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) no Brasil e fomentar sua articulação com a pesquisa agropecuária para garantir que um maior número de agricultores tenha acesso aos conhecimentos e às tecnologias desenvolvidas no País pelas diversas instituições de ciência e tecnologia. Essa integração deverá contribuir para que haja aumento da produtividade, da renda e das condições de vida das famílias rurais, além de ampliar o acesso da população rural às políticas públicas.

Dentre as competências da Anater, serão realizadas em estreita colaboração com a Embrapa as seguintes atividades:

- promover, estimular, coordenar e implementar programas de assistência técnica e extensão rural, com vistas à inovação tecnológica e à apropriação de conhecimentos científicos de natureza técnica, econômica, ambiental e social;
- promover a integração do sistema de pesquisa agropecuária e do sistema de assistência técnica e extensão rural, fomentando o aperfeiçoamento e a geração de novas tecnologias e a sua adoção pelos produtores;
- apoiar a utilização de tecnologias sociais e os saberes tradicionais pelos produtores rurais;

---

<sup>11</sup> Algumas iniciativas com o objetivo de estimular e apoiar a realização de projetos conjuntos de pesquisa podem ser citadas como exemplos: o edital de Redes Nacionais de Pesquisa em Agrobiodiversidade e Sustentabilidade Agropecuária – Repensa (envolvendo MCT/CNPq/MEC/Capes/CT-AGRO/CT-Hidro/FAPS/Embrapa), o Programa Capes-Embrapa, bem como as chamadas conjuntas de projetos entre a Embrapa e Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (FAPESP, FAPEMIG, etc.). Outras iniciativas individuais como o edital de agroecologia e sistemas orgânicos de produção, do CNPq, também merecem destaque. Estes instrumentos de financiamento de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação no País buscam um viés mais claro voltado para o desenvolvimento rural.

- promover programas e ações de caráter continuado para a qualificação de profissionais de assistência técnica e extensão rural que contribuam para o desenvolvimento rural sustentável.

Como se observa, desafios também se apresentam no que se refere às políticas de formação e capacitação de quadros e de agentes do desenvolvimento rural vinculados à Ater, em seu papel de articulação com a Embrapa e as Oepas. Na tarefa de construir uma agenda de futuro é importante considerar a forma de inclusão. Neste sentido, valorizam-se os métodos participativos, de enfoque territorial, alinhados com processos educativos e comunicação dialógica, com a participação e articulação da extensão, da pesquisa e do ensino.

Devem permear o conjunto das capacitações fundamentos essenciais de natureza social, econômica e cultural, embasadas em metodologias participativas, de construção conjunta de conhecimentos e intercâmbio de experiências. Trata-se de processos de interação mediante os quais pesquisadores, técnicos e agricultores aprendem por meio da troca de saberes.

Há que se superar a noção de difundir ou transferir tecnologias, avançando para métodos educativos, que sejam eficientes na identificação de demandas sociais para gerar e disponibilizar conhecimentos, tecnologias e serviços.

É importante frisar que a Anater dará prioridade às contratações de serviços de assistência técnica e extensão rural para o público previsto no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006 (agricultores familiares), e para os médios produtores rurais. A contratação dos serviços de assistência técnica e extensão rural para o público previsto no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, observará o disposto nos artigos 3º e 4º da Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010 (Pnater).

## Sugestões para uma agenda de futuro

No encontro “Agricultura familiar: construindo uma agenda com visão de futuro”, realizado na Embrapa em novembro de 2013, foram debatidas e levantadas sugestões de agendas de pesquisa, de desenvolvimento e de intercâmbio de conhecimentos e de tecnologias relacionadas a políticas públicas, desenvolvimento tecnológico, formação e acesso a mercados. Parte destas propostas está reproduzida neste item pela sua relevância.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Para uma visão mais geral sobre os desdobramentos tecnológicos para a agricultura brasileira como um todo, ver Embrapa (2014b).

- a) Fortalecimento das abordagens e metodologias participativas, que valorizem a diversidade e seu uso pela comunidade. É essencial que se reconheçam as características locais dos territórios. E isso altera a perspectiva das ações: deixam de ser unidirecionais e passam a ser interativas. Os conhecimentos e as experiências locais assumem grande importância nos processos de pesquisa e desenvolvimento. O saber local é valorizado. As pessoas e suas demandas passam a ser consideradas na definição dessas agendas. Os atores locais deixam de ser somente beneficiários e passam a participar ativamente na busca de soluções tecnológicas para seus problemas.
- b) Adoção de novos instrumentos e formas de governança a partir do território, utilizando o conceito do desenvolvimento endógeno. Assim, espera-se que as particularidades dos diferentes agricultores familiares e da interação ambiente e sociedade, encontrados no espaço rural brasileiro, sejam respeitadas e atendidas ao se propor políticas públicas e/ou ações voltadas para o desenvolvimento tecnológico.
- c) Novas tendências de consumo e as consequentes demandas para os agricultores. Como exemplo, destaca-se a busca crescente por produtos orgânicos, agroecológicos ou certificados. Outro exemplo é a crescente preocupação com a garantia de qualidade e de inocuidade dos alimentos e a valorização da produção local. As agendas de políticas públicas, de desenvolvimento tecnológico e de acesso a mercados devem, necessariamente, incorporar tais tendências e traçar estratégias para aproveitar ao máximo os benefícios possíveis e minimizar os danos. Para tanto, a correção de falhas decorrentes de assimetrias de mercados e o aumento do acesso à informação devem ser priorizados.
- d) Crescente importância das atividades rurais não agrícolas na formação de renda das famílias rurais, que abre novas possibilidades para as agendas de pesquisa e de formulação de políticas públicas de desenvolvimento rural.
- e) Fortalecimento, na agenda de pesquisa das instituições públicas, das necessidades e identidades específicas dos povos e comunidades tradicionais e povos indígenas.
- f) A recente lei de criação da Anater (Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural) terá impactos relevantes sobre os agricultores familiares, os médios produtores e todos os agentes que com eles interagem. Será necessário mudar paradigmas e construir processos que garantam um diálogo institucional contínuo no tempo e no espaço.

- g)** A agenda de pesquisa deve considerar as diferentes visões dos grupos que compõem o meio rural, em especial os jovens, as mulheres e os idosos, e analisar o impacto dos resultados de suas pesquisas tendo em vista as necessidades destes diferentes públicos. O meio rural nunca foi um espaço exclusivo masculino e de pessoas de meia idade. A construção de uma visão calcada em um único perfil empobrece o potencial de resultados e prejudica a construção de uma visão mais diversificada do meio rural.
- h)** Da mesma forma, a agenda de pesquisa atual que busca analisar os efeitos das mudanças climáticas deve considerar seus efeitos sobre os diferentes grupos e atividades no meio rural.
- i)** É necessário investir no desenvolvimento de alternativas tecnológicas para sistemas de produção diversificados e complexos. Considerar ambientes de integração entre agricultura, criação de animais e, florestas, mas também as alterações climáticas, o acesso à água, o acesso a insumos, o uso de mão de obra, o entorno econômico e social e sua sustentabilidade no tempo.
- j)** Uma outra agenda é a do apoio ao desenvolvimento tecnológico para produção agroecológica e agroextrativista, contribuindo com tecnologias que poupem insumos externos à propriedade e sejam mais resilientes às mudanças climáticas. Estudos e pesquisas sobre novas bases agropecuárias no conceito de transição energética (com substituição de uso de combustíveis fósseis não renováveis por outras fontes). É importante desenvolver estudos de avaliação econômica, ambiental e social dos sistemas alternativos de produção em comparação aos sistemas convencionais. Indicadores outros, que não apenas os econômicos devem ser utilizados, como forma de avaliar a qualidade de vida e de felicidade das pessoas e comunidades.
- k)** Investir mais em pesquisas de novos processos/produtos, em especial na agroindústria diversificando a renda nas atividades agrícolas e rurais.
- l)** Estruturação de redes de resgate, conservação e multiplicação de sementes tradicionais para aproveitamento do valor estratégico dos recursos genéticos e do conhecimento tradicional a eles associado.
- m)** Estratégias de valoração de recursos naturais para potencializar trocas baseadas no balanço energético e de sustentabilidade (serviços ambientais) e de preservação da paisagem rural.
- n)** A agenda de acesso a mercados cresceu e assumiu uma posição consolidada na agenda de pesquisa rural. Incluem-se aí temas emergentes



como: mercados institucionais, a construção social de mercados; mecanismos (não só mercantis) que explicam o desempenho e a ativação de redes de trocas mercantis; mecanismos de reciprocidade; tamanho dos circuitos (curtos e longos) dos alimentos, dos circuitos e redes alternativos; qualidade/certificação de produtos; relações rural x urbano, produtor x consumidor; novas pontes com consumidores (processo de agregação de valor, circuitos curtos, espaços de venda); condicionantes dos produtores para acesso aos mercados; análise do custo da inserção nos mercados conforme tipo de produção; exigências fitossanitárias para acesso a mercados; redução de custos de produção e custos de transação (custos de certificação e de acreditação).

- o) Agenda internacional do desenvolvimento rural: o mundo está interconectado e, para o avanço do conhecimento, é fundamental fortalecer as diversas conexões com redes de pesquisas regionais e globais. Na temática de desenvolvimento rural, é essencial esta conexão. Na cooperação Sul-Sul também é importante fazer um debate do modelo brasileiro para além da dimensão setorial agrícola, mas considerando as diversas dimensões envolvidas no meio rural, e as consequências das tomadas de decisão para o futuro.

## Considerações finais

Este artigo buscou trazer para o debate os distintos enfoques da pesquisa setorial (agropecuária) e de uma agenda de pesquisa para o desenvolvimento rural e de políticas públicas que é crescente e promissora.

Buscou reforçar que, fundamentalmente, na agenda para o desenvolvimento rural há um comprometimento histórico com a mudança social e com a qualidade de vida de homens, mulheres, jovens e crianças que vivem no campo, bem como sua sustentabilidade ao longo do tempo. Há um reconhecimento da pluralidade e da heterogeneidade social, econômica e ambiental, não como um aspecto negativo, mas como uma realidade que deve ser considerada e respeitada nas ações de pesquisa. Considera-se que não há um caminho único para o desenvolvimento do meio rural, mas múltiplos caminhos, convivendo simultaneamente no espaço.

As agendas de futuro aqui apresentadas demonstram que a temática do desenvolvimento rural não traz uma nostalgia “do passado idílico”, pré-modernização agrícola. Ao contrário, demonstram que, cada vez mais, os países necessitam atualizar suas agendas de pesquisa e de políticas públicas, que são

necessárias em função de suas múltiplas e distintas realidades e condicionantes. Estas agendas devem estar permanentemente conectadas com a realidade, as necessidades e as potencialidades daqueles que optaram (ou simplesmente permaneceram ao longo do tempo) por viver e obter seus meios de vida no campo, mas também daqueles que o deixaram para viver nas cidades.

## Referências

BALSADI, O. V. Adequação tecnológica para a diversidade da agricultura brasileira. In: NETTO, C. G. A. M. (Org.). *Desenvolvimento agrícola e questão agrária*. v. 1. 1.ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 115-134.

CASTRO, A. C. Ciência e tecnologia para a agricultura: uma análise dos planos de desenvolvimento. *Cadernos de Difusão de Tecnologia*, Brasília, v. 1, n. 3, p. 309-344, set./dez. 1984.

EMBRAPA. *I Plano Diretor da Embrapa: 1988-1992*. Brasília: Embrapa-SEP, 1988. Mimeo. 544p.

\_\_\_\_\_. *II Plano Diretor da Embrapa: 1994-1998*. Brasília: Embrapa-SPI, 1994. Mimeo. 51p.

\_\_\_\_\_. *III Plano Diretor da Embrapa: 1999-2003*. Brasília: Embrapa-SPI, 1998. Mimeo. 40p.

\_\_\_\_\_. *IV Plano Diretor da Embrapa: 2004-2007*. Brasília, 2004. Mimeo. 48p.

\_\_\_\_\_. *V Plano Diretor da Embrapa: 2008-2011-2023*. Brasília, 2008. 44p.

\_\_\_\_\_. *Balanço Social 2013*. Brasília, 2014. 42 p.

\_\_\_\_\_. *Visão 2014-2034: o futuro do desenvolvimento tecnológico da agricultura brasileira*. Brasília, 2014. 54 p.

RODRIGUES, C. M. A pesquisa agropecuária no período do pós-guerra. *Cadernos de Difusão de Tecnologia*, Brasília, v. 4, n. 3, p. 205-254, set./dez. 1987a.

\_\_\_\_\_. A pesquisa agropecuária federal no período compreendido entre a República Velha e o Estado Novo. *Cadernos de Difusão de Tecnologia*, Brasília, v. 4, n. 2, p. 129-153, maio/ago. 1987b.

\_\_\_\_\_. Gênese e evolução da pesquisa agropecuária no Brasil: da instalação da corte portuguesa ao início da república. *Cadernos de Difusão de Tecnologia*, Brasília, v. 4, n. 1, p. 21-38, jan./abril 1987c.

ROMEIRO, A. R. *Desenvolvimento sustentável*. Campinas: Embrapa Monitoramento por Satélite, 2003.

SILVA, J. de S. A inovação da inovação na pesquisa agropecuária. *Cadernos de Ciência e Tecnologia*, Brasília, v. 29, n. 2, p. 635-649, maio/ago. 2011.

SOUSA, I. S. F. de. *A sociedade, o cientista e o problema de pesquisa*. v. 1. 1.ed. São Paulo: Hucitec, 1993.

SZMRECSÁNYI, T. J. M. K. *Pequena história da agricultura no Brasil*. v. 1. 1.ed. São Paulo: Editora Contexto, 1990.



**Parte 8**

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA GRUPOS SOCIAIS  
DO MEIO RURAL BRASILEIRO**



# Políticas públicas e comunidade tradicional: reconhecimento e conquista de direitos?<sup>1</sup>

**Dalva Maria da Mota  
Heribert Schmitz**

## Introdução

No Brasil, após a promulgação da Constituição de 1988, diferentes grupos sociais portadores de identidades coletivas vinculadas a territórios e ao uso comum de recursos naturais conquistaram o reconhecimento como sujeitos de direitos e conseguiram acessar iniciativas de políticas públicas motivados por incentivos étnicos, por problemas ambientais e pela redução da pobreza. Não obstante o reconhecimento e as conquistas, persistem adversidades e conflitos pelo acesso aos recursos naturais, base das suas existências coletivas, que estão sendo crescentemente privatizados. Tendo em conta tal situação, o objetivo do capítulo será refletir sobre a relação entre reconhecimento e acesso a iniciativas de políticas públicas em um grupo pertinente ao segmento dos denominados

---

<sup>1</sup> Pesquisa realizada com recursos da Embrapa Amazônia Oriental, Universidade Federal do Pará e CNPq.

povos e comunidades tradicionais<sup>2</sup> do Nordeste do Brasil. As nossas reflexões estarão amparadas no debate sobre o reconhecimento (Fraser e Honneth, 2003; Honneth, 1994), uso de recursos comuns em comunidades tradicionais de extrativistas (Almeida, 2000, 2006; Castro, 1997) e programas de políticas públicas (Heredia e Cintrão, 2006; Rego; Pinzani, 2013; Scherer, 2013).

Como referência empírica, trataremos da experiência recente de mobilização de mulheres extrativistas, autodesignadas catadoras de mangaba, que tradicionalmente praticam o extrativismo de mangaba<sup>3</sup> e de produtos do manguezal por meio do acesso livre e privado aos recursos naturais, paralelamente ao desenvolvimento de outras atividades. Portadoras de identidade coletiva referida a recursos de uso comum com baixo impacto ambiental (Castro, 1997; Mota, Silva Junior e Gomes, 2003), recentemente elas foram reconhecidas como sujeitos de direitos específicos (Porro, Veiga e Mota, 2011) e têm conquistado visibilidade social.

## A pesquisa

A pesquisa foi realizada por meio de múltiplas incursões a comunidades onde ocorre o extrativismo de mangaba no Norte, Centro-Oeste e Nordeste do Brasil, no período de 2008 a 2014. Na maioria dessas comunidades, o extrativismo da mangaba compete predominantemente às mulheres, que paralelamente desenvolvem também o extrativismo animal no mangue, a agricultura, o assalariamento ocasional, a confecção e venda de artesanato e de produtos comestíveis como cocadas e doces, dentre outras atividades que caracterizam o dia a dia de grupos sociais imersos na pobreza.<sup>4</sup>

A noção de superposição e complementaridade entre as atividades é vivenciada ao longo do ano para a garantia da sobrevivência, balizada pelas relações de gênero e etnicidade de grupos destituídos do acesso regular aos recursos naturais dos quais dependem para sobreviver. Essa condição impõe um conjunto de particularidades na estruturação das suas estratégias de sobrevivência.

---

<sup>2</sup> Os povos e comunidades tradicionais são grupos sociais culturalmente diferenciados que se identificam como agentes do processo de desenvolvimento sustentável com baixo impacto sobre o meio ambiente e que são vistos desta maneira pelo resto da sociedade. Esses povos são considerados como produtores de saberes e formas de manejo a eles pertinentes, essenciais na preservação da biodiversidade (Almeida, 2000; Castro, 1997).

<sup>3</sup> *Hancornia speciosa* Gomes.

<sup>4</sup> A pobreza é entendida como uma “[...] privação, que pode ser somente material ou incluir elementos de ordem cultural e social, em face dos recursos disponíveis de uma pessoa ou família. Essa privação pode ser de natureza absoluta, relativa ou subjetiva” (Hoffmann e Kageyama, 2006, p. 80).

Mediante a especificidade do tema, realizamos estudos de caso (Becker, 1994) em comunidades do Estado de Sergipe, maior produtor de mangaba do Brasil, onde as mulheres extrativistas mobilizaram-se e organizaram-se a partir de 2007 no Movimento das Catadoras de Mangaba (MCM). A pertença ao MCM desencadeou entre as mulheres um processo de identificação coletiva que promoveu o autorreconhecimento como catadoras de mangaba. Em 2010, conquistaram o reconhecimento oficial como grupo culturalmente diferenciado por meio de uma lei estadual.<sup>5</sup> Ali, temos acompanhado sistematicamente as ações em torno do reconhecimento por meio de interação com as catadoras, observações (participação em reuniões, comercialização de frutos, audiências públicas, etc.), entrevistas com questionário e entrevistas abertas (Michelat, 1987). Estas últimas foram realizadas com duração variável e às vezes com as mesmas pessoas, mas em momentos diferentes para uma maior aproximação com a subjetividade do entrevistado e apreensão das mudanças ao longo do tempo. As principais interlocutoras na realização da pesquisa foram as mulheres-residentes em localidades da Baixada Litorânea e Tabuleiros Costeiros.

Ressaltamos que, não obstante tenhamos optado pela autodesignação de catadoras de mangaba para as mulheres na elaboração deste capítulo, elas também se autodesignam como marisqueiras. Não nos escapa o conhecimento de que, nos anos 1980, as marisqueiras denominaram-se pescadeiras “[...] num movimento de apropriação de termos produtivos e institucionais do espaço feminino por elas ocupado no mar” (Maldonado, 1986, p. 21). Publicações recentes trazem a denominação de pescadoras e mulheres pescadoras (Alencar, 2013; Soares e Scherer, 2013) como conquista histórica das mulheres nos seus processos de mobilização mais recente.

Para a reflexão sobre a relação entre reconhecimento e acesso a iniciativas de políticas públicas, organizamos o capítulo em três partes: i) Reconhecimento e mobilização na literatura; ii) Dois programas de políticas públicas: incentivo externo por outros atores ou resultado da mobilização das catadoras de mangaba?; e iii) Reflexões finais.

---

<sup>5</sup> Lei nº 7.082, de 16 de dezembro de 2010. Reconhece as catadoras de mangaba como grupo cultural diferenciado e estabelece o autorreconhecimento como critério do direito e dá outras providências. Art. 1º. O Estado de Sergipe reconhece as catadoras de mangaba como grupo culturalmente diferenciado, que devem ser protegidas segundo as suas formas próprias de organização social, seus territórios e recursos naturais, indispensáveis para a garantia de sua reprodução física, cultural, social, religiosa e econômica. A lei permite associar o reconhecimento a reivindicações de diferentes naturezas como: proibir o corte das mangabeiras; demarcar uma reserva extrativista; permitir o acesso das extrativistas reconhecidas aos recursos naturais dos quais vivem, ou seja, às mangabeiras. Porém, tudo isso depende da mobilização das catadoras de mangaba e de seus aliados. Como isso não aconteceu, as possíveis implicações dessa lei não foram ainda exploradas. Mesmo assim, a lei pode ser considerada uma conquista, porque permite retomar a luta com base legal em qualquer momento.



## Mobilização para o reconhecimento

Analiticamente optamos por analisar o reconhecimento por meio das evidências dos processos de mobilização no âmbito dos quais as catadoras de mangaba têm interagido para construir os seus propósitos comuns e fazer valer os seus interesses.

Para Melucci (1996, p. 289): “[...] a mobilização é o processo pelo qual um ator coletivo reúne e organiza os seus recursos para a promoção de um objetivo comum contra a resistência de grupos contrários a esse objetivo.” A mobilização, segundo esse autor, está diretamente ligada a um processo de resistência num conflito social. Honneth (1994) também relaciona o conflito com a mobilização e destaca, como Simmel (1995 [1908]), os seus aspectos positivos. Define a luta social como “[...] o processo prático no qual as experiências individuais de desrespeito são interpretadas como experiências cruciais típicas de um grupo inteiro, de forma que elas podem influir como motivos da ação, na exigência coletiva para relações ampliadas de reconhecimento” (Honneth, 1994, p. 260).

Com sua definição da luta social, Honneth introduz um aspecto importante na explicação da mobilização que é a luta pelo reconhecimento, título de sua obra principal. A partir de autores como Moore (1982), Honneth (2003, p. 148-159) destaca a importância da falta de reconhecimento como uma causa central na percepção de injustiça social que, segundo o autor, está na base do desenvolvimento de resistência e protesto. “Uma injustiça social é sentida quando, à luz de razões geralmente aceitas, regulamentos ou medidas institucionais infringem profundos direitos da ordem social” (Honneth, 2003, p. 154). No caso das catadoras de mangaba, isso pode acontecer quando regras consuetudinárias de acesso aos recursos não são mais reconhecidas e acordos de longa data com proprietários de terra não mais aceitos pelos mesmos, como tem ocorrido recentemente (Schmitz *et al.*, 2011)

O autor diz ainda que se pode mostrar que “[...] o esforço nas ações políticas tem para os envolvidos também a função direta de arrancá-los da situação paralisante da humilhação passivamente sofrido e, conseqüentemente, de ajudá-los a conquistar uma nova relação positiva consigo mesmo” (Honneth, 1994, p. 263).<sup>6</sup>

A noção de reconhecimento, no entanto, mobilizada por Honneth, não é claramente definida. Segundo Pinto (2008, p. 36): “Reconhecimento é um conceito polissêmico e sua redução a uma definição exclusiva retira tanto seu

---

<sup>6</sup> Porém, Honneth (1994, p. 264) deixa claro que os conflitos sociais e formas de luta não são todos constituídos pelo modelo de uma luta por reconhecimento.

valor heurístico para a teoria social, como sua potencialidade na luta por justiça”. Foi trazido à tona no debate acadêmico, nos últimos anos, principalmente pelo trabalho de Axel Honneth (1994) e a controvérsia Nancy Fraser – Axel Honneth (Fraser e Honneth, 2003). No seu artigo sobre essa controvérsia, Pinto (2008, p. 36) afirma: “O reconhecimento como autorreconhecimento (estima) encontrado na tese de Honneth e o reconhecimento como *status*, encontrado na tese de Fraser”, não se excluem. A autora afirma: “O reconhecimento como autorreconhecimento é essencial para a construção do sujeito da ação na luta social”. O dominado pode levantar-se contra a dominação apenas se este se reconhecer como tal. No entanto, em relação aos pobres no Brasil salienta que “estão muito mais expostos a sofrerem ações de alguém, que distribui ou que lhes reconheça, do que serem sujeitos do autorreconhecimento” (Pinto, 2008, p. 47). Para ela, o autorreconhecimento, o reconhecimento pelos outros e o reconhecimento oficial como política pública são processos diferentes e o último independe do autorreconhecimento dos sujeitos individuais.

Esses três processos permeiam as experiências recentes das catadoras de mangaba segundo as experiências preexistentes, a capacidade de construção do reconhecimento em diálogo com atores externos e as características dos programas de políticas públicas aos quais se afiliam.

## **Mulheres extrativistas em programas de políticas públicas: incentivo externo ou resultado da mobilização?**

Os anos 1980 representam um marco em relação ao reconhecimento dos povos e comunidades tradicionais no Brasil, especialmente com o advento da Constituição de 1988. Este reconhecimento, entretanto, tem sido caracterizado por um paradoxo: de um lado, foram instituídas políticas específicas para povos e comunidades tradicionais. Por outro lado, há a reedição do modelo de desenvolvimento alicerçado nos grandes projetos que ameaçam modos de vida considerados tradicionais. É neste contexto de tensão entre o reconhecimento e a reprodução social cotidiana que analisamos a problemática das catadoras de mangaba neste capítulo, considerado no âmbito das mobilizações protagonizadas pelas mulheres no espaço rural.

Na última década, o debate sobre programas de políticas públicas relacionadas à redução da pobreza e associados aos processos de reconhecimento oficial (Pinto, 2008) tem enfatizado iniciativas específicas para as mulheres no Brasil. Têm papel de destaque nesse debate os movimentos de mulheres rurais

que, tendo logrado reconhecimento, atuam fortemente “[...] tanto na correção de rumos das políticas e na garantia de efetivação do acesso das mulheres aos direitos conquistados, como também no impulsionamento de mudanças culturais e de autopercepção do lugar das trabalhadoras das áreas rurais como atores sociais e políticos” (Heredia e Cintrão, 2006, p. 21).<sup>7</sup>

As autoras citadas analisam que os movimentos específicos de mulheres são recentes, mas dinâmicos e com influência no estabelecimento do quadro político institucional. Esse quadro tem sido marcado tanto pela institucionalização de movimentos mais gerais, quanto pelo surgimento de organizações associadas a identidades e questões específicas como o Movimento das Quebradeiras de Coco-Babaçu, o Movimento das Mulheres Pescadoras e a Organização das Mulheres Quilombolas, na década de 1990 do século XX. Nesse processo, afirmam as autoras, “[...] a organização e as mobilizações das mulheres trabalhadoras rurais trouxeram ao Estado um conjunto de reivindicações, colocando a necessidade de dar respostas às questões colocadas” (Heredia e Cintrão, 2006, p. 11). Mesmo assim, críticas persistem quanto à limitada influência das políticas públicas no aumento da satisfação e do bem-estar das mulheres rurais (Paulilo, 2012), particularmente daquelas que não têm acesso regular aos recursos naturais dos quais dependem para sobreviver, como as extrativistas de produtos vegetais e animais que vivem no espaço rural no Brasil (Mota *et al.*, 2013) e que, recentemente, têm participado do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA).

O PAA<sup>8</sup> foi constituído pelo Governo Federal, em 2003, como uma das ações estruturantes do Programa Fome Zero e tem como objetivo central “garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional e promover a inclusão social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar” (Conab, [2011]). O programa apoia simultaneamente a compra e a venda de alimentos dos agricultores familiares<sup>9</sup> com incentivos, inclusive

---

<sup>7</sup> Segundo as autoras, foi somente a partir de 1985 que começaram a surgir iniciativas de políticas públicas que incorporam componentes de gênero a suas ações substituindo aquele “cidadão indiferenciado” a quem se dirigiam. Dentre as primeiras ações, elas destacam o Programa de Apoio à Mulher em 1985, do Ministério da Agricultura, o Projeto de Apoio à Organização da Mulher Rural em 1988, do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (Sibrater), e a Previdência Rural, a partir de 1992.

<sup>8</sup> Instituído pelo artigo 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, e regulamentado pelo Decreto nº 4.772, de 2 de julho de 2003.

<sup>9</sup> Segundo a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, são considerados

a participação nos circuitos formais de comercialização, visando promover a produção de alimentos na agricultura familiar e a comercialização para o mercado institucional (Delgado, Conceição e Oliveira, 2005).

No escopo do PAA, destacam-se a aquisição direta de alimentos de produtores familiares com dispensa de licitação para a doação a instituições e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional ou para a formação de estoques estratégicos e o abastecimento do mercado institucional de alimentos, que compreende as compras governamentais de gêneros alimentícios para fins diversos. O programa permite que os agricultores familiares estoquem os seus produtos para serem comercializados a preços mais justos (Siliprandi e Cintrão, 2011).

A afiliação das catadoras ao PAA deu-se a partir de 2006, na modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS),<sup>10</sup> com doação simultânea a instituições localizadas no município ou nas proximidades.<sup>11</sup> A instituição por meio da qual elas participaram do PAA foi a Cooperativa de Produção, Comercialização e Prestação de Serviços dos Agricultores Familiares de Indiaroba e Região (Cooperafir), afiliada à Associação de Cooperação Agrícola dos Assentados da Região Sul (Ascosul), que tanto possui membros individuais como exerce o papel de uma central articuladora de associações. No auge da participação, alcançou cerca de 70% das extrativistas.

Em se tratando do SDPA, Lourenço, Henkel e Maneschy (2006) afirmam que é um benefício definido a partir da inclusão plena dos trabalhadores rurais<sup>12</sup>

---

agricultores familiares os extrativistas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV: utilizem predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, tenham renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento e dirijam seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

<sup>10</sup> Anteriormente denominada Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar (CAEAF). Destina-se à aquisição de produtos de origem agrícola, pecuária e extrativa, oriundos da agricultura familiar, visando à formação de estoques ou a doação às populações em situação de risco alimentar atendidas por programas sociais de caráter governamental ou não governamental. Os produtores beneficiários deverão estar organizados em grupos formais e estar enquadrados segundo os critérios estabelecidos pelo programa. Nos casos de doação simultânea, a entrega dos produtos deverá obedecer a um cronograma apresentado na Proposta de Participação. O controle social das doações dar-se-á por meio do envolvimento do Conselho de Segurança Alimentar (municipal ou estadual) ou de um organismo similar. Essa modalidade também é operacionalizada pela Conab.

<sup>11</sup> Em 2010 foram as seguintes: Associação de Moradores do Povoado Convento, Associação do Menor Aprendiz, Associação dos Produtores Rurais do Povoado Félix, Associação pela Cidadania dos Pescadores de Terra Caída e Associação Sergipana de Desenvolvimento Comunitário e Resgate da Cidadania.

<sup>12</sup> A expressão “trabalhador rural” é usada pelos sindicatos que representam as pessoas que trabalham no meio rural e que organizam os assalariados e os agricultores no mesmo “sindicato dos

no sistema previdenciário oficial. A sua efetivação ocorreu com a promulgação da Lei nº 8.213, de 25 de julho 1991, que incluiu os pescadores artesanais entre os segurados especiais, considerados aqueles que, “individualmente ou em regime familiar”, fazem da pesca sua “profissão habitual ou principal meio de vida”, desde que respeitadas algumas outras características. Também passam a ser possíveis segurados especiais o cônjuge e os filhos maiores de 16 anos de idade, desde que comprovem o exercício da atividade.

Segundo os autores, a política que instituiu o seguro-defeso está intrinsecamente ligada à que culminou com a equiparação dos direitos de trabalhadores rurais aos dos trabalhadores urbanos, obtida a partir da Constituição de 1988, na qual “os pescadores artesanais conquistaram avanços no que tange aos direitos sociais e políticos, quando as colônias de pescadores, através do artigo 8º, foram equiparadas aos sindicatos de trabalhadores rurais, recebendo a configuração sindical” (Moraes, 2001, p. 1). Tais políticas estenderam aos trabalhadores rurais benefícios sociais que eram, a princípio, exclusividade dos trabalhadores urbanos (Teixeira e Abdallah, 2008). Para isso, concede aos pescadores um salário mínimo a cada mês em que eles estejam impedidos legalmente de realizar a sua profissão, para suprir suas necessidades durante a época do defeso.

Mesmo que se saiba que o SDPA destina-se a pescadores e pescadoras, no caso das mulheres extrativistas, há a persistente designação e autodesignação de marisqueiras, posição, segundo informam, que assegura a condição de seguradas especiais da Previdência Social, conforme previsto na Constituição de 1988. As afiliações ao SDPA datam dos anos 2000 e alcançam a quase totalidades das mulheres que se autorreconhecem simultaneamente como catadoras de mangaba e marisqueiras. Muito embora a articulação de identificações seja frequentemente por elas acionada para se fazer reconhecer pelos outros e pelas políticas públicas, há contraposições localmente e o estabelecimento de um conflito delas com homens que são lideranças das Colônias de Pescadores e reivindicam das mulheres a essencialização da sua identidade de marisqueira, porque para um deles “quem é marisqueira, não pode ser catadora”.

No dia a dia, as identificações não são estáveis nem essencialistas (Mouffe, 2011), mas articuladas num todo coerentemente construído que ressalta dimensões positivas e negativas das mesmas.

---

trabalhadores rurais”. Em muitas regiões brasileiras, os agricultores familiares constituem a maior parte dos sócios.

Os modos de acesso das catadoras de mangaba ao PAA e ao SDPA se diferenciam em função do momento histórico, da natureza do programa de política pública e da organização social preexistente.

Foram os mediadores<sup>13</sup> que divulgaram o PAA em uma reunião exclusivamente com as catadoras de mangaba em Sergipe no ano 2006. Na sequência, eles efetuaram uma proposta à Conab para a inserção da fruta no programa. Naquele momento, embora não houvesse ocorrido nenhum tipo de iniciativa formal, havia o autorreconhecimento de que elas partilhavam uma existência comum. Houve uma adesão inicial de seis catadoras em 2007 e 2008, de 20 em 2009 e 2010 e de 30 em 2011. O pequeno número deveu-se à falta de informação sobre o PAA, ao receio de perder o SDPA que tinham na condição de marisqueiras e ao fato de que estavam informadas de que o pagamento só ocorreria após 30 dias, diferentemente do que acontecia quando elas vendiam aos intermediários e recebiam o dinheiro no ato da comercialização. Ademais, algumas delas não dispunham da documentação exigida. Para garantir a participação da maioria, redes de solidariedade foram ativadas para incluir essas catadoras na comercialização das frutas. Assim, elas participaram por intermédio daquelas que tinham DAP,<sup>14</sup> que em seus nomes “entregavam” também as mangabas daquelas que não tinham documentos e depois repartiam o dinheiro correspondente ao quanto de frutos de cada uma. Retomavam-se com isso práticas costumeiras de comercialização baseadas na confiança para lidar com um entrave burocrático novo na história do grupo. A partir dessa iniciativa, cerca de 70 mulheres comercializaram as suas frutas no PAA na última entrega, que ocorreu em 2011, quando foi suspensa em decorrência da insatisfação dos recebedores com a qualidade dos frutos, motivo reinterpretado localmente mediante a constatação da dificuldade de transporte dos frutos da mangaba entre os municípios.

---

<sup>13</sup> Um vereador membro da Cooperativa de Produção, Comercialização e Prestação de Serviços dos Agricultores Familiares de Indiaroba e Região (Cooperafir) que na ocasião participava do PAA com agricultores familiares com 10 produtos (abacaxi, banana, batata-doce, cebolinha, coco verde, coco seco, coentro, laranja, maracujá, tubérculo de mandioca com e sem casca), e o presidente da Associação de Moradores do Povoado Pontal e Periferia.

<sup>14</sup> Declaração de Aptidão ao Pronaf - DAP. Siliprandi e Cintrão (2011, p. 5) afirmam que a DAP foi criada em 2003, pelo MDA, para identificar os agricultores e agricultoras familiares que poderiam ter acesso aos créditos de investimento e custeio no âmbito do Pronaf. É fornecida à família agricultora, tendo dois titulares (mais frequentemente – mas não necessariamente – o marido e a mulher) podendo incluir os demais membros que trabalham na unidade familiar, identificados a partir dos seus Cadastros de Pessoas Físicas (CPF).

Analisamos que a experiência das catadoras de mangaba com o PAA foi precursora em se tratando da afiliação de um grupo de mulheres a um programa de política pública pela via da produção. Ou seja, foi o primeiro contato coletivo com o mundo institucional na condição de “produtoras”, o que possibilitou o relacionamento entre atores de diferentes mundos com aprendizagens sociais para ambos.

Diferentemente, o modo de acesso das mulheres extrativistas ao SDPA foi pessoalizado. As entrevistadas afirmaram que os convites individuais de lideranças de Colônias de Pescadores para o acesso ao programa vigoraram balizados pelas relações de amizade, vizinhança e parentesco, conteúdo das relações sociais em sociedades de interconhecimento. As primeiras afiliações das catadoras de mangaba ao SDPA, segundo informações orais, datam da segunda metade dos anos 2000 e foram incentivadas pelos presidentes das Colônias de Pesca. Segundo informam mulheres extrativistas entrevistadas, “ele avisou a uma e a outra da existência do benefício” e, assim, elas prepararam os documentos, pagaram as taxas devidas e candidataram-se. Na maior parte dos casos, obtiveram o seguro-defeso no primeiro ano de cadastro, mas nos anos subsequentes houve interrupção para muitas delas por problemas com a documentação. As mulheres predominam no recebimento do SDPA nas localidades visitadas, aproximando-se de 70% do total dos segurados.

Comparando ao modo de socialização do PAA, a diferença fundamental consistiu, segundo informam as entrevistadas, na incompreensão do processo de afiliação para obter o seguro, porque a fragmentação das informações repassadas individualmente dificultou um aprendizado coletivo.

Em se tratando das nossas reflexões neste item, concluímos que a afiliação das mulheres extrativistas aos dois programas foi incentivada por atores externos, mas segundo estratégias diferenciadas que valorizaram o interconhecimento. Enquanto os mediadores privilegiaram o grupo de extrativistas de mangaba independente das diferentes atividades por elas realizadas, os presidentes das Colônias privilegiaram a pessoa, sugerindo a exclusividade da pesca na sua ocupação, conforme preconiza a legislação. Entretanto, a unidade de atenção é o grupo de mulheres, no primeiro caso, e a mulher individualmente, no segundo.

Tais atitudes revelam indicativos dos programas, pois o PAA privilegia o grupo para a efetivação da entrega dos seus produtos e o SDPA assegura um benefício individual mesmo que para um grupo social específico. As diferentes orientações reverberaram nos processos de reconhecimento com reforço à condição de catadora de mangaba no PAA simultâneo a outras identificações e de exclusividade da marisqueira no SDPA. As consequências desses pro-

cessos no reconhecimento do grupo de mulheres extrativistas será o tema do próximo item.

### *Reflexos no reconhecimento a partir da afiliação ao PAA e SDPA*

A participação das mulheres extrativistas nos dois programas de políticas públicas aqui em análise foi decorrente de conquistas históricas dos movimentos sociais, porém ocorre de maneira particular na esfera local.

A participação no PAA foi resultado da mobilização das catadoras de mangaba iniciada a partir de 2003 com o apoio de pesquisadores interessados na conservação dos recursos genéticos. Essa mobilização inicial influenciou na visibilidade que terminou por atrair agentes externos para a apresentação do programa e o incentivo da participação do grupo.

A fundação do Movimento das Catadoras de Mangaba (MCM) em 2007 desencadeou entre as mulheres um processo de identificação coletiva e de autorreconhecimento e de reconhecimento pelos outros. A participação no PAA, mesmo que temporariamente, estimulou o engajamento das mulheres, tanto para discutir aspectos correlatos ao funcionamento do programa, quanto para efetivar as “entregas” dos frutos. Esses eventos provocaram um reposicionamento das mulheres nos seus lugares de residência mediante o impacto que as entregas provocaram. Foi a primeira experiência em que um grupo de mulheres extrativistas de mangaba comercializava conjuntamente, rompendo com a experiência atomizada.

Diferentemente, constatamos que o acesso ao SDPA ocorreu em razão da oferta da integração das mulheres no programa pelos presidentes das Colônias de Pescadores, independentemente de uma mobilização anterior.

Nos dois casos, o papel do Estado tem sido diferente. No caso do PAA, houve um processo de reconhecimento da identidade como catadoras de mangaba em função da mobilização, tanto por meio da aprovação de uma lei estadual<sup>15</sup> que reconhece as catadoras como um grupo culturalmente diferenciado, estabelecendo o autorreconhecimento como critério de direito, quanto pela implementação de ações para promover a geração de renda pela inclusão de uma fruta oriunda do extrativismo no rol dos produtos do programa. Assim, o acesso ao PAA é resultado das suas ações de luta pelo reconhecimento junto com os seus aliados internos e externos (líder comunitário, políticos e pesquisadores). No caso do acesso ao SDPA, não houve nenhum processo prévio de

---

<sup>15</sup> Lei nº 7.082, de 16 de dezembro de 2010.



autorreconhecimento como pescadoras e uma parte das mulheres insiste em autodenominar-se como marisqueiras. Como afirma Pinto (2008, p. 36): “O reconhecimento como política pública e como política de Estado independe do autorreconhecimento dos sujeitos individuais [...]”.

Fazendo um balanço comparativo entre os modos de acesso aos dois programas, pode-se distinguir, então, dois processos diferentes de reconhecimento, prevalecendo a forma de autorreconhecimento, no caso do acesso ao PAA, como catadoras de mangaba e o reconhecimento como política pública independente “do autorreconhecimento dos sujeitos individuais” (Pinto, 2008, p. 36), no caso do acesso ao SDPA.

Uma diferença reside também no viés de gênero. Os envolvidos no PAA valorizam o papel das mulheres no extrativismo em sentido amplo e tecem redes que as interligam mais e mais. Em torno do SDPA persistem exigências quanto à exclusividade do “mariscar”, preconceituosamente taxada de atividade complementar à dos homens, em negação ao papel social da pescadora (Scherer, 2013).

As afiliações aos dois programas são complexas para as catadoras de mangaba, que na sua maioria são pouco escolarizadas e não explicitam entender a tramitação burocrática para ter acesso aos benefícios. Entretanto, a possibilidade de participação compartilhada contornou os entraves burocráticos que ameaçavam a exclusão de muitas delas no caso do PAA, porque as DAPs “abrigaram” diferentes catadoras, que, a partir de relações de solidariedade preexistentes, readaptaram localmente os procedimentos previstos no PAA para facilitar a inclusão de um maior número de participantes. Sugerimos que os legisladores do PAA façam dessa situação um objeto de reflexão para redimensionarem o programa, segundo as condições objetivas dos seus beneficiários. Essa possibilidade inexistente no SDPA. Com isso, a mobilização foi mais estimulada no primeiro programa do que no segundo.

## Reflexões finais

O objetivo do capítulo foi refletir sobre a relação entre reconhecimento e acesso a iniciativas de políticas públicas em um grupo pertinente ao segmento dos denominados povos e comunidades tradicionais do Nordeste do Brasil. Tratamos das autodesignadas catadoras de mangaba no Estado de Sergipe e dos seus processos de afiliação e participação em dois programas de políticas públicas, quais sejam o PAA e o SDPA.

Constatamos que foi no decorrer dos anos 2000 que ocorreram as afiliações aos programas em análise, sendo o SDPA o precursor em se tratando

da seguridade social e o PAA em termos de comercialização de um produto oriundo do extrativismo praticado predominantemente por mulheres. O período histórico de melhoria do acesso dos pobres rurais em análise a programas de redução da pobreza é demarcado normativamente pela Constituição de 1988 e operacionalmente pelo Governo Lula, quando se dá a diminuição da ausência do Estado nos espaços rurais e a implementação maciça de programas de políticas públicas, a exemplo do Fome Zero.

Ambos os programas foram apresentados às mulheres extrativistas por agentes externos, muito embora, no caso do PAA, o processo anterior de mobilização tenha sido determinante. Assim, concluímos que o autorreconhecimento das mulheres extrativistas como catadoras de mangaba levou ao reconhecimento pelos outros, enquanto no SDPA a oferta da afiliação ocorreu sem a formação de uma identidade coletiva e aconteceu independente do autorreconhecimento dos sujeitos individuais (Pinto, 2008).

No PAA, a atuação de mediadores valorizou o coletivo das mulheres extrativistas e, no SDPA, os presidentes das colônias priorizaram o contato individual segundo as relações de amizade, vizinhança e parentesco. Não obstante as diferentes iniciativas, concluímos que, no funcionamento de ambos os programas, as relações de proximidade os consubstanciam, porque no PAA as mulheres que mais cedo aderiram eram parentes e vizinhas.

O dinamismo impresso pelas participantes do PAA influenciou no seu reconhecimento local e nacional, expresso simbolicamente pelo contato de um grupo de catadoras com o presidente da Conab para negociar melhores preços para a mangaba em 2008. Nestes termos, concluímos que o PAA reforçou o reconhecimento das catadoras local e nacionalmente. Essa conquista, entretanto, não assegura o acesso permanente ao PAA que foi suspenso localmente. Diferentemente, o SDPA não influenciou no reconhecimento delas como marisqueiras mesmo que tenha pressionado a adoção de uma identidade, mas persiste como parte da seguridade social.

De diferentes maneiras, os dois programas influenciaram para que as mulheres extrativistas entrassem “no mundo da documentação” (Moreira e Scherer, 2013, p. 149), condição indispensável para uma existência cível.

Para finalizar, concluímos que a mobilização influenciou tanto na conformação de uma identidade coletiva associada ao uso de recursos comuns, quanto no acesso a iniciativas de programas de políticas públicas pelas mulheres extrativistas. No PAA, a mobilização local foi determinante para que elas tivessem acesso ao programa, mesmo que de forma temporária. Neste caso, as mulheres conquistaram o autorreconhecimento, o reconhecimento pelos outros e o reconhecimento oficial. Diferentemente, no caso do SDPA, elas não

se mobilizaram localmente, mas tiveram acesso a um direito permanente, ou seja, foram reconhecidas pelo Estado. Nos dois casos, os recursos financeiros influenciaram consideravelmente na qualidade de vida no atual contexto de diminuição do acesso aos recursos e aumento de ameaças aos modos de vida considerados tradicionais.

## Referências

ALENCAR, E. F. As Mulheres Pescadoras e a Conservação de Recursos Pesqueiros na Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (AM). In: SCHERER, E. *Trabalhadores e trabalhadoras na pesca: ambiente e reconhecimento*. Rio de Janeiro: Garamond, 2013, p. 21-49.

ALMEIDA, M. As reservas extrativistas e as populações tradicionais. *Com Ciência*, n. 15, nov. 2000. Entrevista do mês. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/entrevistas/almeida.htm>>. Acesso em: 14 set. 2004.

ALMEIDA, A. W. B. *Terras de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livres”, “castanhas do povo”, faxinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas*. Manaus: PPGSCA-UFAM, 2006.

BECKER, H. S. *Observação social e estudos de caso sociais: métodos de pesquisa em ciências sociais*. Trad. Marco Estevão e Renato Aguiar. São Paulo: Hucitec, 1994, p. 117-133.

CASTRO, E. Território, biodiversidade e saberes de populações tradicionais. In: CASTRO, E.; PINTON, F. (Org.). *Faces do trópico úmido: conceitos e questões sobre desenvolvimento e meio-ambiente*. Belém: Cejup, 1997, p. 263-283.

CONAB (Brasil). *PAA: Resultados da Conab em 2010*. Brasília, [2011]. 16 p. Disponível em: <[http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/11\\_04\\_05\\_16\\_19\\_56\\_su-mario\\_executivo\\_2010.pdf](http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/11_04_05_16_19_56_su-mario_executivo_2010.pdf)>. Acesso em: 19 fev. 2012.

DELGADO, G.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. da; OLIVEIRA, J. J. *Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)*. Brasília: IPEA, 2005. (Texto para discussão, 1145).

FRASER, N.; HONNETH, A. *Umverteilung oder Anerkennung? Eine politisch-philosophische Kontroverse*. Frankfurt: Suhrkamp Verlag, 2003.

HEREDIA, B.; CINTRÃO, R. Gênero e acesso a políticas públicas no meio rural brasileiro. *Revista Nera*, v. 9, n. 8, p. 1-21, 2006

HOFFMANN, R.; KAGEYAMA, A. Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 15, n. 1 (26), p. 79-112, jan./jun. 2006.

HONNETH, A. *Kampf um Anerkennung: zur moralischen Grammatik sozialer Konflikte*. Frankfurt: Suhrkamp Verlag, 1994.

HONNETH, A. Umverteilung als Anerkennung. Eine Erwiderung auf Nancy Fraser. In: FRASER, N.; HONNETH, A. *Umverteilung oder Anerkennung? Eine politisch-philosophische Kontroverse*. Frankfurt: Suhrkamp Verlag, 2003, p. 129-224.

LOURENÇO, C. F.; HENKEL, J. A. S.; MANESCHY, M. C. *A seguridade social para pescadores artesanais do Brasil: estudo de caso no Pará*. Chennai: ICFS, 2006.

MALDONADO, S. C. *Pescadores do Mar*. São Paulo: Ática, 1986.

MELUCCI, A. *Challenging codes: collective action in the information age*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

MICHELAT, G. Sobre a utilização da entrevista não-diretiva em sociologia. In: THIOLENT, M. *Crítica metodológica, investigação social e enquete operária*. 5.ed. São Paulo: Polis, 1987, p. 191-211.

MOORE, B. *Ungerechtigkeit*. Die sozialen Ursachen von Unterordnung und Widerstand. Trad. D. Puls. Frankfurt: Suhrkamp Verlag, 1982. 703 p. Título original: Injustice: The social Bases of Obedience and Revolt, 1978.

MORAES, S. C. Colônias de pescadores e a luta pela cidadania. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 10., 2001, Fortaleza. *Sociedade e Cidadania: novas utopias*. Fortaleza: UFC, 2001. 7 p.

MOREIRA, H. C. L.; SCHERER, E. Os pescadores, o seguro defeso e a conservação ambiental no Amazonas. In: SCHERER, E. *Trabalhadores e trabalhadoras na pesca: ambiente e reconhecimento*. Rio de Janeiro: Garamond, 2013, p. 125-151.

MOTA, D. M.; SCHMITZ, H.; PORRO, N. S. M.; SILVA JÚNIOR, J. F. da; RODRIGUES, R. F. de A. Interpretações de políticas públicas por mulheres extrativistas de Mangaba em Sergipe. *Amazônicas*, Revista Antropologia, v. 5, n. 3 esp., p. 654-681, 2013.

MOTA, D. M. da; SILVA JÚNIOR, J. F. da; GOMES, J. B. V. Lógicas de reprodução social de uma população tradicional de catadores de mangaba no litoral sul sergipano. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO SOBRE A CULTURA DA MANGABA, 2003, Aracaju. *Anais...* Aracaju: Embrapa Tabuleiros Costeiros, 2003. 1 CD-ROM.

MOUFFE, C. *En torno a lo político*. 1.ed. 2.reimpr. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2011.

PAULILO, M. I. S. A inadequação das políticas públicas no aumento da satisfação e do bem-estar das mulheres rurais. In: WORLD CONGRESS OF RURAL SOCIOLOGY, 8., 2012, Lisboa. *Anais...* Lisboa: International Rural Sociology Association/Universidade Técnica de Lisboa/Instituto Superior de Ciências Sociais e Política, 2012.

PINTO, C. R. J. Nota sobre a controvérsia Fraser-Honneth informada pelo cenário brasileiro. *Lua Nova*, São Paulo, n. 74, p. 35-58, 2008.

PORRO, N.; VEIGA, I.; MOTA, D. M. da. Traditional communities in the Brazilian Amazon and the emergence of new political identities: the struggle of the quebradeiras de coco babaçu-babassu breaker women. *Journal of Cultural Geography*, v. 28, n. 1, p. 123-146, 2011.

REGO, W. L.; PINZANI, A. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

SCHERER, E. *Trabalhadores e trabalhadoras na pesca: ambiente e reconhecimento*. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

SCHMITZ, H.; MOTA, D. M. da; SILVA JÚNIOR, J. F. da; RODRIGUES, R. F. de A.; JESUS, N. B. de; PEREIRA, E. O. Conflitos e movimento social: ameaças e reações

das catadoras de mangaba. In: MOTA, D. M. da; SILVA JÚNIOR, J. F. da; SCHMITZ, H.; RODRIGUES, R. F. de A. (Ed.). *A Mangabeira. As Catadoras. O Extrativismo*. Belém: Embrapa Amazônia Oriental, 2011, p. 249-290.

SILIPRANDI, E.; CINTRÃO, R. *As mulheres agricultoras e sua participação no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)*. 2011. 27 p. Disponível em: <<http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/brasil/Lists/DocumentosTecnicosAbertos/Attachments/310NEAD.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2011.

SIMMEL, G. *Le conflit*. Trad. Sibylle Muller. Paris: Éditions Circé, [1908] 1995.

SOARES, S. M.; SCHERER, E. Pescadoras mesmo: Seguro Defeso e Reconhecimento em Comunidades Pesqueiras do Lago do Rei no Amazonas. In: SCHERER, E. *Trabalhadores e trabalhadoras na pesca: ambiente e reconhecimento*. Rio de Janeiro: Garamond, 2013, p. 79-105.

TEIXEIRA, G. S.; ABDALLAH, P. R. Política de seguro-desemprego ao pescador artesanal: assistencialismo ou incentivo? In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 46., 2008, Rio Branco. *Amazônia, mudanças globais e agronegócios: o desenvolvimento em questão*. Rio Branco: SOBER, 2008. 1 CD-ROM.

# Políticas públicas para a juventude rural brasileira

**Elisa Guaraná de Castro**  
**Sérgio Botton Barcellos**

## Apresentação

*Os jovens estão indo embora!* Essa expressão sintetiza uma representação social persistente sobre a “juventude rural” no Brasil. *Juventude rural* é constantemente associada ao problema da “migração do campo para a cidade”. Contudo, “ficar” ou “sair” do meio rural envolve múltiplas questões onde a categoria *jovem* é construída e seus significados disputados, como foi tratado em *Entre Ficar e Sair: uma etnografia da construção social da categoria jovem rural* (Castro, 2013). A própria imagem de um *jovem* desinteressado pelo meio rural contribui para a invisibilidade da categoria como formadora de identidades sociais e, portanto, de demandas sociais. Pensarmos a situação da juventude rural brasileira no contexto do século XXI traz muitos desafios (Castro, 2013).

O jogo político para a construção de políticas públicas pode ser interpretado como um jogo sequencial em que cada ator tem certo poder de veto e decisão. Foi percebido que a formulação das políticas públicas para a juventude rural em seu processo de debates, construção e execução ocorreu imerso em relações de cooperação, tensão, conflitos e negociações. Nesse processo pode

se considerar que há o Estado que espera do beneficiário (os e as jovens) e da política pública um determinado resultado, que por vezes pode diferir das condições de vida e, por vezes, dos projetos e planos de vida dos atores em seus determinados contextos e realidades (Barcellos, 2014).

As reivindicações sociais de um grupo podem ser abordadas inclusive no que se refere a políticas públicas, sob um prisma de que as demandas por justiça social são caracterizadas por demandas redistributivas, que buscam uma distribuição mais justa de recursos e bens. Outra forma de reivindicação por justiça social ocorreria pela reivindicação do reconhecimento, como por exemplo, das perspectivas diferenciadoras de minorias étnicas, raciais, geracionais, sexuais e da diferença de gênero. Trata-se de perspectivas que convivem de forma ambivalente. Por um lado, o reconhecimento representa uma ampliação da contestação política e do entendimento da justiça social, compreendendo questões de representação, identidade e diferença. Por outro lado, não é dado como certo que as atuais lutas pelo reconhecimento irão contribuir para aprofundar as lutas pela redistribuição, podendo resultar em um desenvolvimento social combinado e desigual (Fraser 2002; 2007).<sup>1</sup>

Dialogando com Fraser além das pautas históricas relativas ao trabalho, educação e à questão socioambiental, percebem-se ao longo desse processo, também reivindicações por parte das organizações e movimentos sociais de juventude rural relativas à participação política, o direito à cultura, ao esporte e ao lazer. Isto é, a reivindicação por políticas são questionamentos aos constrangimentos vividos pela condição de ser e estar jovem no contexto rural e desenvolver seus projetos de vida, em uma realidade marcada ainda pelo estigma fruto da representação social do campo associado ao “atraso” e que contribuiu fortemente para uma ausência de serviços no campo que existem na cidade (SNJ, 2012). Ou seja, as pautas socioeconômicas e a luta por reconhecimento envolve o reconhecimento social, político e a conquista ao direito a redistribuição de recursos econômicos e sociais.

Sob essa perspectiva, esse artigo é um esforço inicial para a construção de um panorama e balanço das políticas públicas para a juventude rural no Brasil no contexto das novas políticas para a juventude brasileira. Apesar de

---

<sup>1</sup> Para Fraser (2007), muitas das lutas por reconhecimento que estão restritas a aspectos culturais acabam se dissociando das lutas por redistribuição de recursos sociais e econômicos. Para ela, integrar redistribuição e reconhecimento não é uma tarefa fácil, pois envolve mobilizar questões relativas inclusive à filosofia, como a relação entre moralidade e ética, entre o correto e o bem, entre a justiça e a “boa” vida (p. 103). Assim, o reconhecimento, neste caso, não deve ser entendido como apenas um reconhecimento normativo da categoria, pautado em leis e políticas públicas, mas como um processo complexo de construção de grupos ou categorias sociais rurais inferiorizadas historicamente e em luta por se fazer reconhecer frente a outros atores e perante o Estado (Picolotto, 2011).

ser ainda prematuro avaliarmos os efeitos das políticas públicas recentes sobre a juventude rural, um primeiro esforço nessa direção é válido.

Desse modo, por meio desse artigo vamos trazer à tona alguns aspectos sobre em que contexto social se deu a formação dessas políticas públicas, como se situa a categoria da juventude rural e suas demandas nesse processo, e os desafios e possibilidades que a formulação dessas políticas trazem para o campo do desenvolvimento rural e dos debates sobre juventude no Brasil.

## **Contexto social e políticas públicas: onde se situa a categoria juventude rural e quais suas demandas?**

A diversidade das condições de vida e trabalho dos (as) jovens que vivem no meio rural brasileiro se configuram em diferentes realidades no que concerne as suas inserções produtivas, de acesso a serviços públicos e padrões de sociabilidade. Muitos (as) jovens compartilham o desafio de vivenciar a agricultura familiar e camponesa atualmente no Brasil e, a partir dela, tentar viabilizar sua autonomia social e econômica. Uma constante ainda é a saída do seu local de moradia ou a circulação em postos sazonais de trabalho em busca da autonomia. A perspectiva geracional de envelhecimento da população rural, a cisão dos mecanismos de sucessão rural e a concentração da terra são alguns de seus efeitos. Mesmo frente a essa realidade, atualmente, a juventude é considerada como um ator importante no desenho das políticas sociais no Brasil, devido à difusão do paradigma do jovem como sujeito de direitos (Barcellos, 2014).

Alguns estudos acadêmicos consideram que ações governamentais focadas na população jovem iniciaram a partir de 1997, ainda que a caracterização dessa população fosse díspare. No caso do Brasil, Rua (1998), em um trabalho no qual realizou um balanço das políticas públicas de juventude na década de 1990, discutiu como os jovens passaram a ser considerados beneficiários de políticas sociais destinadas a todas as demais faixas etárias em um período histórico mais recente. A maior parte das políticas públicas que tratam (de forma transversal ou focada) a juventude como público-alvo estavam concentradas no meio urbano. Tal fato justifica-se, em grande medida, devido à aglomeração da maioria desse público nos espaços urbanos do Brasil.

Contudo, não pode ser desconsiderado que desde o século XIX pessoas identificadas pela categoria *jovem*, ou em faixa etária considerada jovem, para os parâmetros atuais, foram alvo de ações do Estado no Brasil. Relata-se, que, além do Exército, outras instituições de Estado participaram do debate sobre o destino dos *jovens pobres*, bem como outros setores da sociedade na época.



Por exemplo, com a transição do trabalho escravo para o trabalho considerado livre, a questão do destino do indivíduo considerado *jovem e pobre* passou a ser de interesse também de proprietários rurais, preocupados em criar um mercado de mão de obra para suas lavouras no Brasil República. Nesse contexto é que parece ser possível situar os debates que ocorriam sobre a necessidade de se criar um Ensino Primário aliado à agricultura (Cassab, 2010). Muitos jovens em condição de *marginalidade social* à época tiveram como destino as colônias agrícolas correccionais, a partir de 1890, por meio da aplicação do Código Penal.<sup>2</sup>

Em um período mais recente, em relação à população reconhecida ou denominada como *juventude rural*, a questão social que geralmente é associada a essa categoria social é a ocorrência histórica da sua “migração do meio rural para as cidades”, fato que pode ser considerado comum ou como um “destino certo” no Brasil. Entretanto, na contramão dessa tendência, diversos estudos acadêmicos e a própria organização social dos que se identificam como *juventude rural* passaram a ganhar visibilidade. Neste sentido, tornou-se evidente que “ficar” ou “sair” do meio rural mobiliza múltiplas questões, para além da migração para o meio urbano, processo social, esse que passou a ser analisado a partir de diferentes interpretações (Castro, 2005; 2013).<sup>3</sup>

Um marco importante para a institucionalização das políticas públicas de juventude foi a criação da Secretaria Nacional da Juventude (SNJ),<sup>4</sup> no ano de 2005, órgão que compõe a Secretaria Geral da Presidência da República e a criação do ProJovem<sup>5</sup> (Programa Nacional de Inclusão de Jovens), que foi consi-

---

<sup>2</sup> No Código Penal de 1890, previa-se o encaminhamento dos jovens, acusados de vadiagem ou de outros crimes para as instituições de correção. Os dispositivos, presentes no Livro III do Código Penal, estipulavam as penas para aqueles que praticassem a vadiagem: mendigos, ébrios, vadios e capoeiras. Era explícita a intenção de inibir a ociosidade e estimular o trabalho como valor e garantia da cidadania.

<sup>3</sup> Contudo, antes de observar esse movimento político mais recente da reivindicação da juventude rural, ressalta-se que no Brasil a juventude, como uma identidade religiosa e política no espaço rural, desde a década de 1940 já se organizava politicamente como Juventude Agrária Católica (JAC), com ações no Sul e Nordeste do país, e a partir de 1950 ampliou-se por todo o Brasil (Silva, 2006; PJR, 2013).

<sup>4</sup> A SNJ tem o objetivo de elaborar, propor e discutir as políticas públicas direcionadas para a população jovem no Brasil, bem como representá-los em espaços internacionais que sejam de interesse nacional (SNJ, 2011).

<sup>5</sup> O ProJovem foi instituído em fevereiro de 2005, pela Medida Provisória nº 238, já convertida na Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005. Em 2007, por meio da Medida Provisória nº 411, de 28 de dezembro desse ano, transformada na Lei nº 11.692, de 10 de maio de 2008, o Governo Federal, no sentido de tornar mais eficazes as políticas públicas federais voltadas à juventude, ampliou o Pro Jovem para quatro modalidades: Adolescente, Urbano, Trabalhador e Campo. Seu público-alvo foram jovens entre 18 e 24 anos de idade que concluíram o ensino fundamental e que não possuíam vínculo empregatício.

derado pelo governo como uma das principais iniciativas para a juventude constituídas nos últimos anos. No mesmo ano ocorreu a constituição do Conselho Nacional da Juventude (Conjuve), composto por 2/3 de representantes da sociedade civil (diversas entidades, organizações e movimentos sociais rurais e urbanos) e 1/3 de representação de representantes governamentais (SNJ, 2010).

Junto a esse processo, nas últimas duas décadas, percebe-se que os formuladores<sup>6</sup> de políticas públicas para o meio rural brasileiro têm demonstrado uma preocupação mais evidente com a diversidade dessas populações. Neste sentido, foram geradas políticas específicas para agricultores familiares, populações quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas, etc., além de programas específicos de gênero e para o segmento de jovens. Em meio a essa conjuntura, no âmbito do governo federal – juntamente com os segmentos da sociedade civil que participam de instâncias de participação social –, ocorreu a criação de diversos espaços de discussão e formulação de ações políticas direcionadas para a juventude rural, como o Comitê Permanente de Juventude Rural (CPJR) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf)<sup>7</sup> e o Grupo de Trabalho de Políticas Públicas em Juventude Rural da SNJ.

Além disso, *jovem, juventude, jovem rural* são categorias aglutinadoras de atuação política: jovens do MST; da Contag; da Fetraf; juventudes partidárias; juventudes vinculadas a Organizações Não Governamentais (ONGs); Pastoral da Juventude, Pastoral da Juventude Rural, grupo de jovens de igrejas evangélicas, Juventude do Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (Castro, 2005; 2013).<sup>8</sup> Dessa forma, nesse processo de formulação de políticas

---

<sup>6</sup> O termo formuladores seria relativo ao conjunto de agentes sociais que atuam no âmbito do governo em suas diferentes esferas, nos espaços de discussão, formulação e decisão política acerca das políticas públicas e junto aos Conselhos com a participação da sociedade civil.

<sup>7</sup> Órgão Colegiado integrante da estrutura do MDA, constituindo-se como um espaço de concertação e articulação entre diferentes níveis de governo e as organizações da sociedade para o: Desenvolvimento rural sustentável; Reforma agrária e Agricultura familiar. O Condraf é integrado por 38 (trinta e oito) membros, sendo 19 (dezenove) representantes governamentais e 19 (dezenove) representantes da sociedade civil, com direito a voz e voto nas deliberações do Colegiado. Mais informações acessar:

<<http://sistemas.mda.gov.br/condraf/arquivos/1372414655.pdf>>.

<sup>8</sup> Em meio a esses espaços institucionais de debate e formulação de políticas públicas, observamos que as organizações e movimentos sociais que atuavam e ainda atuam nos espaços de discussões, debates e decisões em relação à constituição das políticas públicas direcionadas para a juventude rural no âmbito do governo federal são as seguintes: Contag, Fetraf, PJR e o MOC. No caso das organizações que integram o Condraf: a Coordenação Nacional de Quilombos (Conaq); a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab); o Instituto Aliança (IA); a Escola de Formação Quilombo dos Palmares – Instituto Equip; a *Rede Ceffás*; o Sertão; e a União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes). Também participam desses espaços, como convidados ou no papel de assessores técnico-acadêmicos, pesquisadores de

públicas para a juventude, e em especial juventude rural no Brasil é evidente a crescente presença das organizações de juventude formando e conquistando espaços na sociedade civil e nos espaços políticos de participação social de governo.

### *A formulação e o histórico recente das políticas públicas para a juventude rural*

A incorporação do termo “juventude rural” ou “jovens do campo” no campo das políticas públicas abre uma “janela de oportunidade” do ponto de vista da reflexão crítica no campo das políticas no sentido proposto por Kingdon (1995). Observar as políticas públicas com foco na juventude rural permite uma aproximação com o fluxo político das políticas públicas, os objetivos e as estratégias implementadas nesse processo, o feixe de conceitos que vem sendo acionados no âmbito das políticas públicas, os estudos produzidos na área do desenvolvimento rural acerca das condições de vida da juventude no espaço rural brasileiro e os enfoques e opções metodológicas para a formulação e implementação de ações e políticas públicas para a juventude rural.

Desse modo, as posições políticas assumidas pelos diferentes atores na constituição das políticas públicas para a juventude rural neste campo social não podem ser compreendidos de forma separada, independente, mesmo que distintas. Considera-se que deve ser levada em conta a complexidade do processo de formação de uma política pública e as posições assumidas pelos atores no âmbito dos espaços de Estado e nos demais espaços de sociabilidade que estes ocupam.

Ao analisar esse conjunto de aspectos, há de se considerar uma juventude rural que ainda se confronta, como “*classe object*” (Bourdieu, 1983), com imagens “urbanas” sobre o campo. Esse jovem rural se apresenta longe do isolamento, dialoga com o mundo globalizado e reafirma sua identidade como trabalhador, camponês, agricultor familiar, acionando diversas estratégias de disputa por terra e por seus direitos como trabalhadores e cidadãos. Essa reordenação da categoria vai de encontro à imagem de desinteresse dos (as) jovem pelo meio rural (Castro, 2009, p.183).

Dentre as possibilidades de atuação e construção identitária, os movimentos sociais rurais no Brasil são, atualmente, um espaço de surgimento de organizações de juventude como ator político. Isto pode ser observado em movimentos como o MST, o Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais, em

---

Universidades e ONGs. A Via Campesina também, por meio do MST, MAB, MPA, MMC e da PJR, passou ao longo do tempo a dialogar com o governo para negociação de suas pautas políticas e atualmente participa desses espaços (Barcellos, 2014).

organizações religiosas evangélicas e católicas e organizações como o Levante Popular da Juventude (Castro, 2009). Embora esse tipo de articulação não seja algo novo ou mesmo configure o surgimento de um ator e movimentos em juventude rural, pois ao longo da história e em muitos países essa foi uma categoria ordenadora de organizações de representação social, no Brasil, há alguns anos, observa-se a reordenação desta categoria (Castro, 2009, p. 183).

Os movimentos sociais no Brasil e em muitos países da América Latina têm formado organizações de juventude rural fortalecendo a juventude do campo como atores políticos. Isto é percebido em movimentos que se identificam como camponeses e de agricultura familiar. Uma expressão da importância dessa categoria são os muitos eventos regionais, nacionais e internacionais e/ou transnacionais identificados como espaços de representação dos (as) jovens rurais no Brasil e em outros países da América Latina. Esses processos de organização da juventude como ator político nos apresentam uma complexa construção identitária (Castro, 2005), pois por um lado há formas diversas de ação política, e, por outro, há formas de ação política que reafirmam e ressignificam identidades sociais e práticas políticas “tradicional”, ao mesmo tempo em que ocorre a elaboração de outras formas de fazer política.

A criação de instituições, políticas e programas com referência específica aos jovens situados no meio urbano e rural prospectam um marco institucional diferenciado no âmbito das relações de acordo e disputa política ao longo da história do Estado no Brasil. Conforme Macedo e Castro (2012), na arena brasileira dos programas sociais ou das chamadas políticas públicas – termo empregado ultimamente para designar uma série de ações desenvolvidas por meio das instâncias governamentais – os projetos e as ações direcionados ao jovem ganharam maior visibilidade e expressão nos anos 1990.<sup>9</sup>

Entretanto, é válido destacar, conforme Feng (2007), que a mobilização de organizações e movimentos sociais, aliada à ausência histórica de políticas públicas por parte do Estado, contribuiu para que iniciativas educacionais e de qualificação social-profissional fossem protagonizadas pela sociedade civil ao longo da história no Brasil, a exemplo de experiências dos Centros de Formação por Alternância (Ceffas), por meio da implantação de Casa Familiar Rural (CFR) e Escola Família Agrícola (EFA).

Diante desse processo social de mobilização pelo tema da educação do campo, dois anos depois da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação

---

<sup>9</sup> No final do primeiro mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso (1994-1998) que surgiram as primeiras políticas federais direcionadas à juventude, conforme já mencionado no capítulo anterior e como demonstraram os trabalhos de Spósito (2003). Com isso, percebe-se que, a partir do ano 2000, as ações e políticas públicas de governo passaram a ter maior enfoque na juventude que vive no meio urbano e se firma uma concepção dos(as) jovens enquanto sujeitos de direitos (Bango, 2003).

no Brasil (LDB), em 16 de abril de 1998, foi criado o Programa Nacional de Educação e Reforma Agrária (Pronera) no Ministério Extraordinário de Política Fundiária pela Portaria nº 10/98, o que significou para as organizações e movimentos sociais uma conquista na luta por uma educação do campo. O Pronera teve seu processo iniciado um ano antes, em 17 de julho de 1997, quando foi realizado o I Encontro Nacional das Educadoras e Educadores da Reforma Agrária (ENERA).<sup>10</sup> Em 2000, o Pronera foi incorporado ao Incra.

Consta no escopo do Pronera que se trata de uma política pública de educação direcionada para os assentados das áreas de Reforma Agrária que também abrangem os (as) jovens rurais. Os (as) jovens e adultos de assentamentos participam de cursos de educação básica (alfabetização, ensinos fundamental e médio), técnicos profissionalizantes de nível médio e diferentes cursos superiores e de especialização. Essa política está articulada junto a diversos ministérios e, no atual governo, a diferentes esferas governamentais, instituições, movimentos sociais do campo e sindicatos dos trabalhadores rurais.<sup>11</sup>

Com foco específico na juventude rural, em 2003, a partir do início do Governo Lula, as políticas públicas para a agricultura passaram por um processo de reorientação e aumento dos investimentos, no qual o governo sinalizou que essas políticas públicas atenderiam de forma mais específica demandas da diversidade de populações dentre agricultores familiares, assentados de reforma agrária, quilombolas, comunidades tradicionais, dentre outros. Segundo o Conjuve (2011), no Governo Federal ocorreu uma tentativa de constituir a questão da juventude pelo eixo do mundo do trabalho. Assim, foi desenvolvido o Programa Nacional do Primeiro Emprego (PNPE) e criada uma unidade de juventude no Departamento de Trabalho e Emprego do Ministério do Trabalho (DPJ-MTE).

Durante as discussões e mobilizações para a implementação de políticas públicas para a juventude, dois programas foram lançados em 2004 pelo Governo Federal: o “Pronaf Jovem” (crédito para produção) também motivado pela mobilização das entidades identificadas com as pautas dos (as) jovens e o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) com a linha Nossa Primeira Terra. Pode-se afirmar serem esses os primeiros projetos de dimensão nacional que aparecem como uma resposta das demandas dos movimentos sociais do meio rural junto ao governo (Castro, 2009).

---

<sup>10</sup> Três meses depois desse encontro, representantes da UNB, da UFRGS, da Unisinos, da Unijuí, UFS e da Unesp, reuniram-se na UNB para discutir a participação das instituições de ensino superior no processo educacional dos assentamentos.

<sup>11</sup> Em 2004, frente à necessidade de adequar o Pronera às diretrizes políticas do Governo Lula foi elaborado o Manual de Operações, aprovado pela Portaria do Incra nº 282, de 16/4/2004.

O Pronaf-Jovem e o PNCF-NPT são políticas públicas destinadas para a juventude rural, desde o ano de 2003, e podem ser consideradas em um tempo histórico recente, em relação às demais políticas agrícolas, como as políticas que trouxeram à tona os temas da juventude e geração nos espaços de debate institucional e nas políticas públicas.

O Quadro 1 sistematiza as ações e políticas públicas que tiveram, de alguma forma o foco na juventude rural, ou jovem do campo, ou jovem rural de 1998 até 2006.

Em 2008, a I Conferência Nacional de Juventude (I CNJ) foi considerada um marco importante para o processo institucional de reconhecimento no Estado da categoria juventude rural, ou jovens do campo, ou jovens camponeses. Inicialmente não havia sido dada muita visibilidade à juventude rural na Conferência. A Conferência foi organizada por Grupos de Trabalho temáticos e não havia nenhum sobre juventude rural. A ausência desse espaço unificou todas as representações de movimentos sociais e organizações da sociedade civil de juventude rural presentes. Demandaram a constituição de um Grupo de Trabalho de Juventude Rural na Conferência para discutir a realidade vivida por essa população e foram atendidos. Como resultado, dentre as 22 demandas aprovadas na plenária final da I CNJ, duas foram relativas à juventude rural. A Conferência foi considerada um importante espaço para a discussão do Estatuto da Juventude (PL nº 4.530, 2004) o qual atualmente faz menções à categoria “jovens do campo”. Esse foi um importante exemplo de como o tema da juventude rural passou a ocupar mais espaços de discussão sobre a juventude no Brasil nos últimos anos. Ainda, nesse mesmo ano ocorreu no mês de junho, em Olinda (PE), a I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (CNDRSS).

Outra ação importante que partiu de um espaço de representação e que pode ser considerada uma política pública é o Curso Regional de Formação de Jovens Rurais. O Curso é realizado no âmbito da Reunião da Agricultura Familiar do Mercosul e passou a ocorrer após a VII Reunião Especializada da Agricultura Familiar (REAF),<sup>12</sup> em Assunção, Paraguai, maio de 2007, com os objetivos de capacitar/formar líderes juvenis de organizações da agricultura familiar como agentes de desenvolvimento; fortalecer o debate sobre a juventude rural no interior da REAF e valorizar as identidades e a autoestima da juventude rural. O Curso terá sua 4ª edição em 2014.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Estavam presentes as delegações de jovens rurais do Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Bolívia e Chile.

<sup>13</sup> Mais informações disponíveis em: <<http://www.mda.gov.br/real/pt-br/juventude-rural>>.

QUADRO 1

Ações e políticas públicas no governo federal direcionadas para a juventude rural de 1998 a 2006

Órgão Governamental	Nome do Programa	Ano de Implantação	Área de Atuação	Região de Abrangência
Coordenado pelo INCRA	Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA)	1998	Educação	Nacional
Ministério do Desenvolvimento Social - MDS	Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano.	1999	Educação e Social	Nacional
Ministério do Desenvolvimento Agrário - Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA/MDA)	Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF)/ NOSSA PRIMEIRA TERRA	2003	Cultura, Educação e Trabalho.	Nacional
Ministério do Desenvolvimento Agrário - Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA/MDA)	Área das Letras	2003	Educação, Lazer e Cultura.	Nacional
Ministério da Educação - Secretaria Extraordinária Nacional de Erradicação do Analfabetismo (SEEA/MEC)	Brasil Alfabetizado	2003	Educação	Nacional
Ministério do Desenvolvimento Agrário - Secretaria da Agricultura Familiar (SAF/MDA)	PRONAF Jovem	2004	Desenvolvimento Rural	Nacional
Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério do Trabalho e Emprego (MDA/MTE)	Consórcio Social da Juventude Rural	2004	Acesso a bens e serviços	Nacional
Ministério da Educação (MEC)	Programa Nacional de Transporte Escolar (Pnate)	2004	Educação	Nacional
Ministério da Educação (SETEC/MEC)	Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na modalidade de EJA (PROEJA)	2005	Educação	Nacional
Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministérios de Educação (Secretarias de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, e de Educação Profissional e Tecnológica); Ministério do Trabalho e Emprego (MDA/SECAD/SEPT/MEC/MTE)	Saberes da Terra	2006	Educação	Nacional
Ministério da Educação; Ministério do Trabalho e Emprego (MEC/MTE)	Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep)	-	Educação	Nacional

Fonte: Cupertino (2012) adaptado de Castro (2005).

O conjunto das ações de governo identificadas e efetivas com o recorte juvenil no espaço rural, entre os anos de 2003 a 2010 foram realizadas pelo MDA, Incra, MEC e MTE e priorizaram a disponibilização de crédito para aquisição de terra ou para a realização de projetos técnicos, de formação em educação do campo e de produção agropecuária (SNJ, 2010).

**QUADRO 2**  
**Ações e políticas públicas com algum enfoque em juventude rural**  
**de 2006 a 2010 no governo federal**

<b>Políticas públicas/programas</b>	<b>Orgãos governamentais</b>
1. Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) – MERCOSUL	Assessoria para Assuntos Internacionais e de Promoção Comercial (AIPC) – MDA
2. Territórios Rurais da Cidadania – Comitês Territoriais de Juventude	Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) – MDA
3. Programa Nacional de Crédito Fundiário – <i>Selo Nossa Primeira Terra</i>	Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA) – MDA
4. Pronaf – <i>Linha JOVEM</i>	Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) – MDA
5. Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA)	Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA)
6. Consórcio Rural da Juventude * Essa política pública foi um projeto que já foi encerrado	Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)
7. Pro Jovem CAMPO – Saberes da Terra * No momento esta política pública está sendo reformulada	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) – Ministério da Educação, SRA e SDT – MDA
8. Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude (ANTDJ)	OIT/ONU em nível internacional e o conjunto de ministérios do governo, inclusive o MDA no Brasil
9. Política de Atenção Integral à Saúde de Adolescentes e Jovens	Ministério da Saúde (MS)
10. Grupo de Trabalho de Juventude Rural (CPJR) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF)	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF)

Fonte: Barcellos, (2014).



Os sentidos dados à categoria juventude rural, ou jovens do campo, pelos quais o Governo passou a identificar o público para políticas públicas de/para juventude, tentou unificar grupos sociais e identitários distintos que têm como unidade a identidade cultural com a terra e o direito ao reconhecimento como cidadão, e que vivem do campo e da floresta: como extrativistas, seringueiros/as, quebradeiras de coco babaçu, pescadores/ras, marisqueiros/as, agricultores/as familiares, trabalhadores/as assalariados/as rurais, meeiros, posseiros, arrendeiros, acampados e assentados da reforma agrária, artesãos/ãs rurais. Contudo, em diversos espaços de diálogo no governo essa ampla denominação adotada constantemente é questionada por organizações e movimentos sociais vinculados aos povos e comunidades tradicionais.

Simultaneamente ao esforço dos movimentos sociais em colocarem suas pautas de reivindicação, foram fortalecidos os espaços de diálogo no governo com a sociedade civil para debater e formular políticas públicas para a juventude. Um exemplo importante ocorreu no CONDRAF onde o GTJR deixou de ser um Grupo de Trabalho para se tornar um Comitê Permanente após 2011.<sup>14</sup> Esse movimento institucionalizou a agenda da juventude rural nesse Conselho.

Como parte integrante desse cenário político, a questão da juventude rural é considerada recentemente no desenho das políticas sociais, devido à difusão do paradigma do jovem como sujeito de direitos e isso, de certa maneira, pode ser observado, por exemplo, ao se acompanhar as reuniões do Comitê Permanente de Juventude Rural – Condraf e do Grupo de Trabalho de Juventude Rural – SNJ.

Ainda no ano de 2009, ocorreu no então Grupo de Trabalho de Juventude Rural-GTJR-Condraf, a pedido da SNJ, debates para a revisão do conteúdo do Plano Nacional de Juventude – PNJ. O Grupo, naquele contexto, teve o papel de articular os diversos atores e também de pensar a pauta, as prioridades e estratégias de atuação para o plano. O GTJR propôs diversas alterações ao longo do texto do PNJ incorporando e dando ênfase à juventude rural e a sua diversidade regional e cultural. Em meio ao conjunto de proposições realizadas pelo GTJR ao documento, obteve-se como resultado a inclusão de uma proposta específica abrangendo a juventude rural na proposta final da

---

<sup>14</sup> O Comitê Permanente de Promoção de Políticas para a Juventude Rural, através da Resolução nº 79, de 19 de maio de 2011, tendo atribuições, como: “I – propor, acompanhar e analisar as políticas finalísticas e transversais dirigidas aos jovens, que desenvolvem atividades rurais, nas políticas agrícolas, agrárias, sociais, culturais, pesqueiras, aquícolas e extrativistas; [...] VII – promover e estimular o debate sobre a juventude rural articulado com as ações e temas a serem discutidos no âmbito do Conselho Nacional de Juventude; [...] VIII – pautar o Plenário do CONDRAF de temas relacionados à juventude rural, assim como, informar suas atividades e resultados, por meio de relatórios periódicos” (CONDRAF, 2011).

Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDDBR) aprovada na plenária do Condraf em 2010.

No segundo semestre de 2011, as demandas de políticas públicas para a juventude rural foram apresentadas para a SNJ por uma pluralidade de movimentos do campo: sindicais, camponeses, de jovens mulheres rurais e da agricultura familiar. A SNJ constituiu um Grupo de Trabalho de Políticas Públicas para a Juventude Rural (GTPPJR)<sup>15</sup> com representantes dos ministérios (Desenvolvimento Agrário, Trabalho e Emprego, de Políticas para as Mulheres, Educação e Comunicações) identificados como importantes para a construção de uma Política Nacional para a Juventude Rural, e de representantes da sociedade civil, tanto as organizações e movimentos sociais com um histórico maior, quanto aqueles em processo inicial de articulação nacional, como as juventudes quilombola e assalariada rural (SNJ, 2012).

Em julho de 2011 foi apresentada a Agenda Nacional de Trabalho Decente para Juventude (ANTDJ)<sup>16</sup> que promoveu debates e espaços para contribuições sobre o tema do trabalho decente para os (as) jovens no Brasil. O documento foi elaborado pelo Subcomitê de Trabalho Decente e Juventude, que é coordenado pelo MTE e pela SNJ, e contou com o apoio técnico da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Essa atividade também mobilizou algumas das organizações e movimentos sociais com pautas em juventude rural. A participação dessas organizações originou o eixo 3 na agenda que tinha o seguinte conteúdo: “Garantir aos e às jovens rurais e comunidades tradicionais o acesso à terra e às políticas de desenvolvimento rural sustentável”, ao longo da sistematização de 15 propostas do documento (MTE, SE, 2011).<sup>17</sup>

Nesse mesmo ano, no mês de agosto, aconteceu na Câmara dos Deputados, o Seminário Nacional da Juventude Rural, intitulado “A Permanência do Jovem no Campo e a Continuidade da Agricultura Familiar no Brasil”, que tratou de temas como sucessão nas propriedades familiares, agenda política e os desafios para a consolidação da Agricultura Familiar e o Desenvolvimento Rural Sustentável, com a participação dos representantes do governo como da

---

<sup>15</sup> Esse espaço foi anunciado tendo como objetivo debater a elaboração de agendas comuns e a negociação entre a pauta dos movimentos sociais e as possibilidades a curto, médio e longo prazo da consolidação de uma política nacional deste tema.

<sup>16</sup> O compromisso do Governo Federal com a Agenda Nacional de Trabalho Decente, estabelecido em junho de 2003 mediante assinatura de Memorando de Entendimento entre o Presidente da República e o Diretor Geral da Organização Internacional do Trabalho, e consubstanciado com o lançamento da Agenda em maio de 2006, foi fortalecido com a instituição, por Decreto Presidencial de 4 de junho de 2009, do Comitê Executivo Interministerial responsável pela sua implementação.

<sup>17</sup> Ver mais em: Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude. Brasília: MTE, SE, 2011. 60 p.

SNJ e MDA, e das organizações e movimentos sociais, como Contag, Fetraf e Juventude da Via Campesina.

Ainda nesse ano foi elaborado e aprovado o Programa Autonomia e Emancipação da Juventude no Plano Plurianual do Governo Federal (PPA 2012-2015). Em uma de suas linhas constava o tema da juventude rural. O orçamento anual disponibilizado para a juventude rural foi de R\$ 5 milhões.

Apesar do orçamento disponibilizado ser considerado insuficiente, a criação do Programa na época foi considerada pela SNJ como uma conquista histórica, pois pela primeira vez em um Plano Plurianual do governo federal constou um programa específico para os (as) jovens. Também em novembro de 2011 foi lançada a Chamada Pública<sup>18</sup> para o Programa Inclusão digital da juventude rural realizado pela Secretaria de Inclusão Digital (SID) do Ministério das Comunicações (MiniCom) e a SNJ com o objetivo de apoiar projetos de extensão em universidades públicas e institutos federais orientados à inclusão digital da juventude rural e ações para fortalecer a institucionalização das políticas públicas de inclusão.

Em meio a essas ações, em dezembro desse mesmo ano, ocorreu a II Conferência Nacional de Juventude (2ª CNJ). Essa II Conferência é considerada central para as articulações e ações em políticas públicas para a juventude rural pelos atores tanto de governo, como das organizações e movimentos sociais. Desde as fases regionais e territoriais contou com uma participação expressiva dos grupos politicamente organizados como juventude rural reivindicando reconhecimento político, direitos sociais e elegendo delegados(as).

Evidenciou-se que esse foi o espaço político escolhido para ser o palco do conjunto de reivindicações pela formulação de políticas públicas que trouxessem inovações e abrangessem de maneira apropriada as características do que é ser um (a) jovem no contexto rural brasileiro. Como um dos resultados dessa mobilização, foram elaboradas e aprovadas três propostas como temas prioritários. Em uma grande quantidade de propostas há menção ao reconhecimento da juventude rural ou, como há nas resoluções dessa Conferência, “Jovens do campo”. Como um dos desdobramentos da II CNJ foi reforçada a necessidade de que a SNJ atuasse diretamente na construção de uma política nacional para a juventude rural. O debate foi encaminhado pelo Grupo de Trabalho de Políticas Públicas de Juventude Rural da SNJ e foi iniciada a articulação do projeto do I Seminário Nacional Juventude Rural e Políticas Públicas.

---

<sup>18</sup> As atividades da chamada pública foram selecionadas para acontecer, preferencialmente, nos assentamentos da reforma agrária e junto aos povos ou comunidades tradicionais. Foram selecionados 41 projetos em diferentes universidades e municípios.

Em maio de 2012, realizou-se o I Seminário Nacional Políticas Públicas e Juventude Rural, promovido pela SNJ em parceria com o MDA, que contou com a participação de cerca de 200 pessoas, 50 organizações e movimentos sociais em juventude, pesquisadores e gestores públicos que atuavam na temática. Os debates e as elaborações políticas realizadas neste I Seminário foram consideradas, tanto pelos atores de governo, como pelas organizações e movimentos sociais, uma construção coletiva<sup>19</sup> dos diferentes atores sociais que representam a temática da juventude no rural no Brasil (jovens da agricultura familiar camponesa, trabalhadores assalariados, povos das florestas e das águas, extrativista, indígenas e quilombolas, as principais lideranças dos movimentos sindical, dos movimentos sociais e pastorais).<sup>20</sup>

Como um dos desdobramentos do Seminário foi instituído o Grupo de Trabalho Interministerial de Políticas Públicas para a Juventude Rural. Sob coordenação da Secretaria Geral por meio da SNJ participaram MDA, Incra, MTE, MINC, MMA, Ministério dos Esportes, Minicom e MEC. Como resultado desse trabalho foram apresentadas as diretrizes para uma Política Nacional de Juventude Rural que atualmente integram o esforço realizado pelo Comitê Interministerial de Juventude responsável pelo desenho do Plano Nacional de Juventude.

Ainda em 2012 foi lançado o edital de Apoio as Redes de Economia Solidária no âmbito do MTE pela Secretaria de Economia Solidária – Senaes.<sup>21</sup> O Edital previu uma linha específica para a juventude com recursos da SNJ e foram selecionados 2 projetos de redes de jovens rurais, para fomentar e fortalecer empreendimentos econômicos solidários e redes de cooperação em cadeias de produção, comercialização e consumo por meio do acesso ao conhecimento, crédito e finanças solidárias e da organização do comércio justo e solidário.

---

<sup>19</sup> Aproximadamente 200 pessoas participaram do evento, no qual foram elaboradas pelas organizações e movimentos sociais junto com o governo federal 143 propostas e demandas da juventude rural para a elaboração de políticas públicas. As organizações e movimentos sociais que participaram do Seminário e resumo do conjunto dos debates e resoluções podem ser visualizadas no Relatório do evento. Disponível em: <http://www.juventude.gov.br/documentos/relatorio-juventude-rural>.

<sup>20</sup> Ainda no ano de 2012, foi relatado em reuniões do CPJR-Condraf que oriundo da mobilização do Seminário Nacional ocorreram uma série de seminários estaduais e encontros regionais em juventude rural e no âmbito governamental, em conjunto com articulações técnicas e políticas em torno das pautas e demandas apresentadas pelos (as) jovens rurais. Exemplo dessas articulações e seminários foram: II Seminário da Juventude Rural do Mato Grosso do Sul, Seminário Estadual da Juventude Rural no Ceará e o Seminário Estadual de Juventude Rural e Políticas Públicas do Rio Grande do Sul.

<sup>21</sup> A base de consulta para obter as informações gerais sobre este assunto foi página oficial <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D39E4F4B1013A511BC556656C/EDITAL%200004%202012%20-%20REDES%20DE%20COOPERA%20C3%87%20C3%83O%20FINAL.pdf>>. Acessado em 3 jul. 2013.

Ao longo desse processo de formulação de políticas para a juventude rural, pode-se afirmar que um dos principais desdobramentos desse conjunto de atividades no âmbito do governo federal foi à articulação política para a disponibilização e publicação dos editais de programas e projetos, com a participação da SNJ em conjunto com alguns ministérios, nas áreas da inclusão digital, geração de trabalho e renda, economia solidária com atenção para as demandas da juventude rural.

Dessa forma, entre 2010 até o ano de 2012, observou-se nos espaços institucionais do Governo Federal, que as principais articulações e movimentações políticas que possivelmente influenciaram na reconfiguração política e temática das políticas públicas para a juventude rural na agenda de Estado foram: a mudança de *status* do Grupo de Trabalho em Juventude Rural para Comitê de políticas públicas para a Juventude Rural no Condraf-MDA e o retorno da Assessoria de Juventude no MDA em 2011; o direcionamento da Secretaria Nacional de Juventude para a diversidade de populações excluídas e mais invisibilizadas e a estruturação da Coordenação-Geral de Políticas Transversais que resultou na formação do Grupo de Trabalho em Juventude Rural da Secretaria Nacional de Juventude; realização da II Conferência Nacional de Juventude e do I Seminário Nacional Juventude Rural e Políticas Públicas; e as constantes audiências e reuniões promovidas pelas organizações e movimentos sociais com a Secretaria Geral da Presidência da República (Barcellos, 2013).

Em 2013, para além do esforço de articulação e fortalecimento da agenda com intensa participação dos movimentos sociais e organismos do governo federal foi possível observar avanços nas ações concretas. No MDA, por exemplo, foram realizados ajustes em alguns trâmites burocráticos e no percentual de juros sobre o Pronaf-Jovem e o PNCF linha Jovem, bem como o lançamento do Pronatec Campo para os (as) jovens que vivem no meio rural. Ainda nesse ano, a SNJ iniciou a articulação política de um programa emergencial<sup>22</sup> com foco no fortalecimento da autonomia econômica e social da juventude rural ancorada na formação, geração de renda e ampliação do acesso às políticas públicas. Foram lançadas duas iniciativas: Estação Juventude Itinerante<sup>23</sup> (cinco estações conveniadas – programa em expansão) e o Curso de Formação Agroecológica

---

<sup>22</sup> Durante o ano de 2013, no mês de setembro a SNJ anunciou que promoveu um debate com as representações políticas das organizações e movimentos sociais em juventude rural, para discutir as ações que vão integrar o Programa de Fortalecimento da Autonomia Econômica e Social da Juventude Rural (PAJUR). O evento foi denominado, como “Diálogos com a Juventude Rural”.

<sup>23</sup> O Programa Estação Juventude foi divulgado como uma política que tem como objetivo ampliar o acesso de jovens – sobretudo aqueles que vivem em áreas de vulnerabilidades sociais – às políticas, programas e ações integradas no território que assegurem seus direitos de cidadania e ampliem a sua inclusão e participação social. O objetivo do programa também foi oferecer tecnologias sociais

e Cidadã para a Geração de Renda (SNJ/UNB/Unilab – Projeto piloto em andamento nos estados do Centro-Oeste e Ceará com 600 jovens).<sup>24</sup>

Nesse mesmo ano, após 10 anos de negociações políticas e trâmite no Congresso, o Estatuto da Juventude (Lei nº 12.852)<sup>25</sup> foi sancionado em 5 de agosto, com previsão de entrar em vigor 180 dias a partir dessa data. Essa lei também dá aporte a “PEC da juventude 42/2008”, que incluiu o termo JOVEM no Capítulo VII da Constituição Federal. A partir dessa lei é que está ocorrendo o processo de criação do Sistema Nacional de Juventude (Sinajuve) que está em discussão e já está em processo de elaboração da sua minuta. Nesse Estatuto, em relação à juventude rural, existem três menções específicas: uma quando se refere ao transporte escolar, outro quando se refere ao que se denomina fruição cultural e outro artigo que se refere à inserção produtiva da juventude nos mercados de trabalho e econômico.

Após isso, nesse ano, o evento que mobilizou as organizações e movimentos sociais em juventude rural foi a II Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (II CNDRSS), em Brasília. Como um dos processos de mobilização ocorreu a Conferência Setorial de Juventude Rural em junho, em Glória de Goitá/PE. O tema desse evento foi “Autonomia e Emancipação da Juventude Rural” e a conferência setorial foi anunciada tendo o objetivo de “debater questões estratégicas dos (as) jovens do campo, relacionadas ao desenvolvimento rural sustentável e solidário para contribuir nas conferências territoriais, estaduais e na nacional”.<sup>26</sup> Na abertura dessa Conferência foi lançado o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo) que integra ações direcionadas a juventude rural.<sup>27</sup>

---

para o desenvolvimento de Políticas para Juventude, permanentes e locais para e com a juventude em grupos juvenis de produção cultural, inclusão digital e esporte, entre outros.

<sup>24</sup> Os cursos foram desenvolvidos entre a SNJ junto com a Universidade de Brasília e a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira. A oferta divulgada pelo Curso de Formação Agroecológica e Cidadã seria para fortalecer a Inclusão Produtiva da Juventude Rural, com carga horária total de 400 horas-aula, para 300 jovens do meio rural, no centro Oeste do Brasil. De acordo com SNJ (2013) as atividades de formação têm previsão de ocorrer com base na pedagogia da alternância com uma carga horária de 300 horas (200h presenciais e 100h com práticas na unidade de produção e nas casas dos e das jovens).

<sup>25</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm)>. Acessado em: 17 nov. 2013.

<sup>26</sup> O evento teve a participação de aproximadamente 180 jovens representantes dos seguintes movimentos e organizações sociais do campo: Contag, Fetraf, MPA, PJR, Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais, CUT, Rede de Centros de Formação por Alternância (Rede Ceffas), Serviço de Tecnologias Alternativas (Serta), Rede de Jovens do Nordeste, Rede de Jovens do Semiárido, Instituto Aliança, Federação dos Trabalhadores de Assistência Técnica e Extensão Rural (Faser).

<sup>27</sup> O Planapo está em fase final de elaboração e está iniciando a sua execução. Informações oficiais dão conta que está previsto o lançamento de um edital para estimular experiências de produção

Em meio a esse conjunto de ações, mais pautas foram se tornando tema de debate e com demanda constante em relação às políticas públicas para a juventude rural, que são: políticas de crédito e os seus problemas de acesso; políticas de fomento produtivo e financeiro; sustentabilidade e práticas associadas à agroecologia; falta de infraestrutura no campo; educação do e no campo vinculado geralmente ao Pronera e à recente constituição do Pronatec e Pronacampo. Dentre esses debates, atualmente foi observado que a discussão sobre fomento ou crédito não reembolsável foi iniciada como um tipo de alternativa ao debate de crédito, tanto pela avaliação das organizações e movimentos sociais em juventude rural de que o Pronaf – Jovem e o PNCF – NPT tem pouca efetividade e apresentam excessiva burocracia.

## **As possibilidades e desafios das políticas públicas para a juventude rural: questões para o debate**

Ao se identificar a existência de um campo das políticas públicas para a juventude no Brasil e de um campo político da juventude é possível observar o alargamento ou a retração das possibilidades de atuação política dos e das jovens como agentes políticos que se constituem para além dos limites propostos nos marcos institucionalizados pelo Estado, e que se movimentam não necessariamente em uma única direção e de forma linear (Castro, 2010), Essas posições seriam referentes, por exemplo, ao que é o projeto de vida do ator social (jovem) em seus contextos de vivência com configurações e nuances singulares e, ao mesmo tempo, a sua experiência como representação de uma experiência histórica enquanto ator político disputando no âmbito dos espaços institucionais do campo das políticas públicas de juventude recursos e formulações que efetivamente incluam essa população jovem. Ou, ainda, para o Estado uma espécie de público alvo/beneficiário de políticas públicas que tenciona essas representações para relativos graus de uniformização.

Como encontro desses diferentes campos de representação política e social temos a constituição de marcos legais como a Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013, o Estatuto da Juventude, que definem o que é compreendido como população jovem; e o Decreto nº 7.352, de 4 de novembro de 2010, que dispõe sobre a política de educação do campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – Pronera, e define população do campo.

---

orgânica, que incluirá também a participação da juventude rural e tem como uma das suas diretrizes a ampliação da participação da juventude rural na produção orgânica e de base agroecológica.

Contudo, *juventude rural* como categoria aglutinadora de identidades carrega a perspectiva homogeneizadora que esconde a diversidade dos povos, territórios, modos de vida e de produção e nega a alteridade, que já haviam sido reconhecidos com a Constituição de 1988 (Castro, Martins, Ferreira e Correa, 2010). E ainda, essa categoria reforça a suposta oposição campo/cidade como tratou Weisheimer (2005).

Assim, observa-se que nos espaços políticos (Grupos de Trabalho, Conferências, Seminários e Comitês) promovidos pelo governo onde ocorreram os debates sobre a questão da juventude rural, alguns temas foram pautas recorrentes, como: a falta de orçamento para políticas públicas para a juventude rural; a falta de prioridade no tema por parte do governo; quem são e aonde estão esse jovens rurais?; como trabalhar com esses jovens na sua diversidade?; como reduzir os procedimentos burocráticos que promovam a ampliação do acesso a políticas públicas?; preconceitos com o(a) jovem quando vai acessar políticas públicas ou participar de espaços de decisão; a falta dos ministérios e secretarias firmarem compromissos políticos mais efetivos com as políticas públicas para a juventude rural, dentre outros temas. De acordo com Elias (1994), essas relações são necessárias de serem estudadas, considerando inclusive as contingências dos processos políticos.

No caso das políticas públicas direcionadas para a juventude rural, considera-se que as organizações e movimentos sociais atuam em variados graus de interdependência ora em oposição, ora em acordo em relação ao Governo, seja em meio ao conjunto de opções políticas feitas, ou pela implantação considerada tardia de programas no âmbito da agricultura familiar, ou na precariedade para a formulação e acesso das políticas públicas já existentes.

Percebe-se que o redirecionamento de algumas pautas por parte das representações dos movimentos sociais passou a ocorrer devido às reivindicações dos (as) jovens por políticas de geração de renda no campo mais efetivas e vinculadas as suas vocações regionais, culturais e étnicas, pois a ausência ou a falta de políticas apropriadas passam a ser um dos principais motivos que não permitem as condições de viabilizar projetos de vida para os (as) jovens em seus territórios. Ou seja, uma busca de autonomia para a construção da inserção dessa população jovem nos marcos da própria agricultura familiar, camponesa e dos povos e comunidades tradicionais.

As gerações participam e vivenciam experiências sob um determinado recorte do processo histórico no qual estão situadas, partilham das mesmas formas de manifestação, o que tende a criar uma situação comum, inclusive sua organização e mobilização política acerca das questões relativas ao seu tempo. Sob essa perspectiva, os diversos relatos dos e das jovens rurais recolhidos



em Castro (2013) e Barcellos (2014) apontam para questões como estarem inseridos em padrões culturais que muitas vezes demandam o trabalho focado constantemente na atividade agrícola, a dificuldade em continuar no espaço rural devido à dificuldade de acesso a terra em condições apropriadas para produzir e viver, bem como a persistência da tutela aos padrões familiares e comunitários.

Mesmo com a reivindicação e mobilização nos últimos anos das organizações e movimentos sociais em juventude rural e ao expressarem uma demanda/ questão como pauta que chama a atenção da sociedade civil e do governo, isso não foi o suficiente para que suas pautas compusessem a agenda central de formulação de políticas públicas, diante da diversidade de temas e enfoques que permeiam o tema da juventude no âmbito do Estado brasileiro. Isso significa a necessidade de uma articulação complexa entre ministérios e outros órgãos de governo. No mesmo sentido também os próprios movimentos sociais ainda não colocaram no centro das suas reivindicações o tema da juventude.

Ao mesmo tempo em que há avanços em políticas públicas para a juventude rural, o Estado ainda é organizado com uma estrutura interburocrática que dificulta o acesso ao que já está disponível. O levantamento demonstrou que a visibilidade da agenda e o reconhecimento da juventude como um sujeito de direitos avançaram tanto pelo esforço de institucionalização de ações no âmbito governamental, como pela aprovação de marcos legais e o aumento da representação política da juventude em instâncias de formulação de políticas públicas. Contudo, há muito ainda para se caminhar para que se reconheça a centralidade dessa agenda para uma sociedade mais inclusiva. E, ainda, para que esse reconhecimento seja de fato marcado pelo direito à autonomia.

Nessa relação de tempo e espaço social, brevemente exposta nesse ensaio, em que está ocorrendo o processo de formulação de políticas públicas para a juventude rural – isto é, das organizações e movimentos sociais entre eles e com o Estado, e no interior do próprio Estado nos territórios e nos espaços governamentais – vai se configurando o reconhecimento e a formação de identidades e categorias políticas. *Juventude rural, jovens do campo, ou juventude da agricultura familiar e camponesa, quilombolas, faxinalenses, quebradeiras de coco*, se aproximam e se diferenciam nessa disputa por caminhos para o reconhecimento dos direitos dessa juventude tão diversa.

## Referências

- BANGO, J. Políticas de juventude na América Latina: identificação de desafios. In: FREITAS, M. V. de; PAPA, F. de C. (Org.). *Políticas Públicas: Juventude em Pauta*. São Paulo: Cortez, 2003, p. 33-56.
- BARCELLOS, S. B. *A formulação das políticas públicas para a juventude rural no Brasil: atores e fluxos políticos nesse processo social*. Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.
- \_\_\_\_\_. *A constituição das políticas públicas para a juventude rural: relações de interdependência entre sociedade civil e estado*. Anais do Encontro da Sociedade Brasileira de Sociologia. Salvador. 2013.
- BOURDIEU, P. *Questões de sociologia*. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.
- CASSAB, C. Refazendo percursos: considerações acerca das categorias jovem e juventude no Brasil. *Perspectiva*, Erechim, v. 34, n. 128, p. 39-51, dez. 2010.
- CASTRO, E. G. Juventude do campo. In: CALDART, R. S.; PEREIRA, I. B.; ALENTEJANO, P.; FRIGOTTO, G. (Org.). *Dicionário da Educação do Campo*. São Paulo: Expressão Popular, 2012, p. 437-444.
- \_\_\_\_\_. O campo das políticas públicas de juventude e o campo político da juventude: contribuições para a reflexão. In: PAPA, F. de C.; FREITAS, M. V. de (Org.). *Juventude em pauta – políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Petrópolis, 2011, p. 281-306.
- \_\_\_\_\_. *Entre ficar e sair: uma etnografia da construção social da categoria jovem rural*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2013.
- CASTRO, E. G.; MARTINS, M.; Almeida, S. L. F.; RODRIGUES, M. E. B.; CARVALHO, J. G. *Os jovens estão indo embora? Juventude rural e a construção de um ator político*. Rio de Janeiro: Mauad/Edur, 2009.
- CASTRO, E. G.; MARTINS, M.; FERREIRA, S. L.; CORREA, J. G. A categoria juventude rural no Brasil: o processo de construção de um ator político. Contribuições para um estado da arte. In: ALVARADO, S. V.; VOMMARO, P. A. (Comp.). *Jóvenes, cultura y política en América Latina: algunos trayectos de sus relaciones, experiencias y lecturas 1960-2000*. Rosário: Homo Sapiens Ediciones/Clasco, 2010, p. 55-87.
- CUPERTINO, M. C. *Juventude rural quilombola: identificação, reconhecimento e políticas públicas*. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, Universidade Federal de Viçosa, 2012.
- ELIAS, N. *O processo civilizador – formação do estado e civilização*. v. 1. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 1993.
- FENG, L. Y. *Projeto Educação do Campo: estratégias e alternativas no campo pedagógico*. Araraquara: Centro Universitário de Araraquara, 2007.
- FRASER, N. Reconhecimento sem ética? *Lua Nova*, São Paulo, 70, p. 101-138, 2007.
- \_\_\_\_\_. Redistribuição ou reconhecimento? Classe e status na sociedade contemporânea. *Interseções – Revista de Estudos Interdisciplinares*, Rio de Janeiro, ano 4, n. 1, 2002.

- KINGDON, J. *Agendas, alternatives, and public policies*. Nova York: Harper Collins, 1995.
- MACEDO e CASTRO, J. P. A construção de políticas públicas para a juventude: novas modalidades de gestão de segmentos sociais. *Revista de Antropologia*, São Paulo, v. 55, n. 2, 2012.
- 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 Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- PJR. *Breve História da PJR. 30 anos a serviço da Juventude Camponesa (1983-2013)*. Equipe Nacional de Formação. Pesquisa Paulo Cerioli. 2013.
- SILVA, O. H. da. *A foice e a cruz: comunistas e católicos na história do sindicalismo dos trabalhadores rurais do Paraná*. Curitiba: Rosa de Bassi, 2006.
- SNJ. *Guia de Políticas Públicas de Juventude*. Brasília, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Relatório do 1º Seminário Nacional de Juventude Rural e Políticas Públicas*. Brasília, 2012. Versão impressa.
- SPÓSITO, M. P. *et al.* Juventudes e políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, set./out./nov./dez. 2003.
- WEISHEIMER, N. *Juventudes rurais: mapa de estudos recentes*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2005. (Estudos Nead, 7).

# Mulheres rurais e políticas públicas no Brasil: abrindo espaços para o seu reconhecimento como cidadãs

**Emma Siliprandi  
Rosângela Cintrão**

## Introdução

A existência de políticas públicas voltadas para a população rural sempre esteve fortemente relacionada com a capacidade desses grupos sociais de se constituírem em movimentos, criarem organizações para apresentar suas demandas, adquirir legitimidade junto à sociedade e ao Estado, e, portanto, de incidir sobre a agenda pública. O caso das mulheres rurais não foi diferente. Houve no Brasil, nas últimas décadas, vários avanços em seu reconhecimento como sujeitos de direitos, com o aparecimento das mulheres explicitamente como beneficiárias das políticas estatais, em um lento (e longe de estar concluído) processo de passagem da igualdade formal entre os gêneros para a igualdade real, no que diz respeito ao tratamento dado pelo Estado (Deere e León, 2004). Essas mudanças se devem, em grande parte, aos esforços das organizações de mulheres para ganhar visibilidade não apenas com relação ao Estado, mas também junto à sociedade em geral e dentro dos próprios movimentos camponeses.

Historicamente, as políticas públicas para o meio rural, no caso da agricultura familiar, têm tido um caráter produtivista e focado na melhoria econômica das “unidades familiares”, pensadas como uma célula única, sem levar em consideração as especificidades e as relações de poder existentes no interior das famílias, sejam elas de gênero ou geração. Prevalece, tanto no âmbito público quanto privado, uma visão patriarcal, de que cabe primordialmente ao chamado “chefe da família” (homem) a interlocução com o Estado e com a sociedade em geral. Via de regra as políticas para a agricultura familiar priorizam a produção e as mulheres rurais são excluídas tanto da negociação quanto da execução destas políticas. Ainda não está generalizado o reconhecimento de duas questões importantes: (i) que as mulheres também são produtoras rurais, e, portanto, potenciais beneficiárias de programas e políticas estatais, independente de seus vínculos familiares; (ii) que as mulheres rurais muitas vezes demandam outro tipo de políticas, que não apenas as produtivas, colocando na agenda pública temas relacionados com o bem estar, seja em nível pessoal, familiar ou comunitário, que podem tensionar a direção para onde essas políticas apontam.

As mudanças que vêm ocorrendo nas últimas décadas têm sido significativas tanto por parte dos movimentos de mulheres rurais, quanto por parte do Estado.

Em relação aos movimentos de mulheres rurais, houve uma evolução tanto na sua forma de organização como no seu aparecimento público. Houve uma multiplicação de movimentos e identidades sociais e políticas e um crescimento das ações e mobilizações, chamando a atenção da população urbana para as suas reivindicações. Ampliaram-se as suas bandeiras de luta, passando das reivindicações previdenciárias e de direitos sociais (cuja contraparte era o Estado) para temas produtivos e vinculados a um projeto estratégico de desenvolvimento rural, questionando também a ação de grupos privados (identificados com o agronegócio), o papel atribuído à agricultura familiar nesses projetos, e o próprio lugar das mulheres na sociedade. Os tensionamentos atualmente colocados não são apenas com relação ao Estado, mas ao conjunto da sociedade, chegando mesmo ao âmbito privado das famílias, como é o caso do tema da violência de gênero. Por outro lado, ampliou-se também a participação de representantes de mulheres rurais nos órgãos diretivos de movimentos sociais<sup>1</sup> e em instân-

---

<sup>1</sup> Para citar exemplos em nível nacional, organizações como a Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Fetraf) e o Movimento de Pequenos Agricultores (MPA), representativos de segmentos importantes da agricultura familiar, já foram coordenados por mulheres – A Fetraf, desde a sua fundação até o ano 2013, (Elisângela Araújo); e o MPA, entre 2006 e 2008 (Maria José da Costa). No caso da Central Única dos Trabalhadores (CUT), de 2006 até 2009 sua

cias de decisão e negociação com várias instâncias de governos (tais como conselhos, fóruns, etc.).<sup>2</sup>

Em relação ao aparato estatal federal brasileiro, foram visíveis os esforços no sentido de acolher as demandas oriundas desses movimentos e transformá-las em políticas e ações com enfoque de gênero e que visassem diminuir as iniquidades no meio rural.<sup>3</sup>

O resultado desse processo de pressões e negociações foi a implantação de um conjunto de políticas inovadoras com a intenção de reconhecer as mulheres rurais como cidadãs, independente de seu estado civil ou posição na família; assim como adequações nas estruturas de atendimento público, criando órgãos e procedimentos atentos a estes temas. Mesmo assim, como veremos na sequência deste capítulo, muitas dessas políticas enfrentam dificuldades na sua operacionalização, seja pela existência de barreiras legais e jurídicas difíceis de serem transpostas, seja pelo relativo engessamento da estrutura estatal, assim como pela própria forma como funcionários e gestores públicos (e própria sociedade) percebem o lugar social das mulheres agricultoras.

Neste capítulo, vamos mostrar a constituição desses dois campos paralelos: por um lado, a criação e evolução da organização dos movimentos de mulheres rurais no Brasil, suas bandeiras e reivindicações; e, por outro, algumas das principais políticas implantadas ou reformuladas no último período, visando melhorar a sua inserção econômica e a sua autonomia. Serão comentados avanços, limites e desafios para a melhoria dessas políticas.

## Breve introdução sobre as desigualdades de gênero na agricultura familiar no Brasil

As unidades produtivas em regime de agricultura familiar se caracterizam, em geral, pelo trabalho e utilização da terra e dos recursos pelo conjunto de membros da família, em diferentes arranjos produtivos. A renda da família é

---

vice-presidente foi Carmen Foro, que acumulava as funções de Secretária Nacional de Mulheres da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag).

<sup>2</sup> No capítulo 1 do livro *Mulheres Rurais e Autonomia*, Karla Hora e Andrea Butto citam onze Comitês Gestores de Programas e Conselhos Nacionais sobre políticas públicas (como os de Segurança Alimentar e Nutricional, de Desenvolvimento Rural Sustentável, entre outros), criados ou revitalizados nos últimos dez anos, em que as mulheres rurais estavam representadas (Butto *et al.*, 2014, p. 29).

<sup>3</sup> Algumas mudanças podem ser percebidas também com relação às propostas de desenvolvimento rural, pelo menos nas áreas mais deprimidas economicamente, onde se passou a atuar com um enfoque mais territorial do que meramente produtivo, abrindo espaços para outras reivindicações das mulheres (ver, por exemplo, as ações do Programa Territórios da Cidadania, em Butto *et al.*, 2014).

composta indistintamente pela venda de produtos e serviços, pela participação de seus membros em outras atividades fora da parcela, e também pelos auxílios que recebem por meio das políticas públicas, entre outras atividades.

Na agricultura familiar, além do trabalho na casa, as mulheres participam do trabalho na agricultura (preparação do solo, plantio, tratos culturais, colheita, pós-colheita) e também se responsabilizam pelo “quintal”, onde podem realizar atividades agrícolas (hortas, pequeno roçado para consumo, transformação de alimentos) e o trato dos animais, especialmente aqueles de pequeno porte e/ou destinados ao consumo direto da família. Por serem muitas vezes realizadas próximas à casa e concomitantemente a outras tarefas, as atividades agrícolas das mulheres são vistas, em geral, como uma extensão das suas tarefas domésticas ou como uma “ajuda”, não sendo contabilizadas em termos monetários e nem consideradas como “trabalho”.<sup>4</sup> No entanto, seus produtos contribuem para conformar a renda da unidade familiar, seja via consumo direto ou via comercialização. Essa forma de inserção econômica (subordinada) produz uma representação do trabalho feminino como atividade secundária e marginal, mesmo que, sem este trabalho, não seja possível garantir a reprodução física e social da agricultura familiar.

É importante ressaltar que essas duas dimensões da desvalorização do seu trabalho na agricultura familiar estão profundamente vinculadas: a dimensão concreta, material (de não acesso à renda do seu trabalho) e a simbólica (o não reconhecimento da sua contribuição econômica à renda familiar), com consequências práticas importantes para a vida das mulheres, como dificuldades ou impedimentos ao exercício da sua autonomia (Heredia, 1979; Brumer, 2002). É comum, em muitas regiões, que as mulheres não disponham de renda monetária própria, sendo obrigadas a “pedir dinheiro para o marido”, inclusive para atividades rotineiras e de manutenção da casa. Inúmeros estudos têm apontado que é importante que a mulher tenha acesso à renda gerada pelo seu trabalho, tanto para a sua autonomia pessoal quanto para desfrutar plenamente de outros direitos econômicos, sociais e políticos já garantidos nas leis (Siliprandi e Cintrão, 2011).

---

<sup>4</sup> No Brasil, desde o final da década de 1970, várias autoras vêm abordando a questão do significado do trabalho das mulheres na agricultura familiar. Entre elas, destacamos os trabalhos precursores de Maria Ignez Paulilo, Verena Martínez-Alier, Zuleide Teixeira, Maria Aparecida de Moraes, Ellen Wortmann, Maria José Carneiro, Maria Emília Pacheco, Beatriz Heredia, entre outras. O Caderno Gênero e Agricultura Familiar (Nobre *et al.*, 1998), editado pela organização não governamental SOF, traz uma compilação de como este tema estava sendo tratado no Brasil nos meios acadêmicos até então. Neves e Medeiros (2013) trazem um balanço mais recente deste tema, sob a ótica da participação política.

A essas desigualdades de gênero (entre homens e mulheres rurais) somam-se desigualdades sociais referentes às condições específicas das zonas rurais, especialmente nas regiões mais pobres do país, que impactam sobremaneira a vida das mulheres, tais como as carências de infraestrutura e de acesso a políticas públicas.

As precariedades de infraestrutura da zona rural, como por exemplo a falta de energia elétrica e água encanada, tornam as condições do trabalho doméstico das mulheres rurais marcadamente piores que as das mulheres urbanas. Em geral compete às mulheres rurais a busca de água para o abastecimento da casa, e a falta de canalização interna dificulta muito atividades como cozinhar, lavar a louça, lavar roupas, o cuidado com as crianças (banho e asseio). Adicionalmente, a baixa qualidade da água pode trazer problemas constantes de saúde, que sobrecarregam as mulheres, a quem cabe o cuidado com os doentes.<sup>5</sup> No Nordeste este fato é agravado pelas condições do semiárido, que, nos períodos de seca, levam mulheres e crianças a terem que se deslocar quilômetros em busca de água (Cintrão e Siliprandi, 2011). O mesmo ocorre com relação à energia elétrica, que pode facilitar muito as tarefas domésticas, pela possibilidade de contar com máquina de lavar roupa, geladeira e outros equipamentos que aliviam a carga de trabalho. Porém, mesmo tendo acesso à energia, não é garantido que elas possam usufruir desses bens, pois o fato de não terem renda própria e nem poder de influência na decisão sobre o uso dos recursos comuns da família, faz com que muitas vezes as necessidades de consumo das mulheres sejam secundarizadas na unidade familiar. Chamamos a atenção, nesse sentido, para programas como o P1MC<sup>6</sup> e como o “Luz para Todos”<sup>7</sup> – que por motivos

---

<sup>5</sup> Apesar de melhorias no período recente, em 2009 ainda se constatava uma permanência de desigualdades e grandes carências de acesso dos domicílios rurais a infraestrutura básica, em especial nas regiões Norte e Nordeste, mas não apenas nelas (Cintrão e Siliprandi, 2011, p. 191).

<sup>6</sup> O “Programa de Formação e Mobilização para a Convivência com o Semiárido: Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC)” teve início em 2000 e tomou impulso em 2003, com apoio financeiro do Governo Federal. O P1MC promove a construção de cisternas para coleta de água da chuva para consumo humano. Foi proposto e é executado em grande parte por organizações da sociedade civil que se congregam na Articulação no Semiárido (ASA). Até outubro de 2009 o P1MC havia construído 281.574 cisternas (atendendo o mesmo número de famílias), em mais de mil municípios, beneficiando mais de um milhão de pessoas. Posteriormente, criou-se o PM1+2, “Uma terra, duas águas”, prevendo a construção de mais uma cisterna por família, para uso produtivo (irrigação ou criações de animais) (Assis, 2011; Bonnal e Kato, 2009).

<sup>7</sup> O “Programa Luz para Todos” foi criado pelo governo Lula em 2003, objetivando a universalização do acesso à energia elétrica em comunidades e famílias rurais. Em 2003, 18,1% (quase um quinto) dos domicílios rurais do Brasil ainda não tinham acesso à eletricidade, mas este índice baixou para 6,4% em 2009, ou seja, 93,4% dos domicílios passaram a ter acesso a este serviço básico. No Nordeste, ainda permaneciam 8,5% dos domicílios rurais sem acesso à energia.



de espaço não serão abordados neste capítulo –, pois apesar de não terem sido criados explicitamente com um enfoque de “gênero”, têm um impacto importantíssimo no dia a dia das mulheres rurais.<sup>8</sup>

Também gostaríamos de destacar (mas não serão abordados neste capítulo) outros programas e ações que têm tido um impacto importante na vida das mulheres rurais, que estão englobados no âmbito do Plano Brasil sem Miséria – um dos principais programas do governo federal implantado em 2011, em especial aqueles que colocam como prioritária a titularidade feminina, como é o caso do Bolsa Família, do Bolsa Verde e do Programa de Fomento Rural.<sup>9</sup>

## Os movimentos de mulheres rurais no Brasil

Ainda que historicamente as mulheres tenham participado das lutas e movimentos sociais no campo no Brasil, o aparecimento público de movimentos específicos de mulheres rurais remonta aos anos 1980, num contexto de ressurgimento dos movimentos sociais após vinte anos de ditadura militar. Movimentos feministas urbanos reivindicavam direitos para as mulheres e ecos dessas questões chegariam às mulheres rurais, que se organizavam em grupos, com o apoio de setores das Igrejas progressistas, como parte da proposta de disseminação das comunidades eclesiais de base (Siliprandi, 2013).

Os temas principais que estão na origem dos movimentos de mulheres trabalhadoras rurais são a luta pelo reconhecimento da profissão de agricultora e por direitos decorrentes desse reconhecimento, como os direitos sociais (especialmente o direito à aposentadoria e salário maternidade) e o direito à sindicalização e à participação como sócias e dirigentes dessas organizações, de forma independente de pais, irmãos ou maridos.<sup>10</sup> As mulheres mobilizaram-se

---

<sup>8</sup> Chamamos a atenção também para a necessidade de se fortalecer a participação das mulheres nas instâncias decisórias de programas como os Territórios da Cidadania, no sentido de garantir a priorização de recursos para ações de infraestrutura como as comentadas, não necessariamente “produtivas”. Existem reivindicações das mulheres nesse sentido, e têm sido realizadas ações de capacitação pelo MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário para melhorar a sua participação (ver Butto *et al.*, 2014).

<sup>9</sup> Vários trabalhos têm ressaltado a importância, para a vida das mulheres rurais, da titularidade dos programas ser colocada em seu nome. Rego (2008), tomando como exemplo o Programa Bolsa Família, traz uma reflexão mais ampla sobre este impacto em termos de construção de cidadania, apontando que o aumento da autonomia das mulheres e do seu poder de decisão no âmbito doméstico repercute no seu posicionamento na vida pública, colaborando para romper com um círculo vicioso de não acesso a direitos, não cidadania e não participação igualitária na vida pública.

<sup>10</sup> Até a década de 1980 as mulheres agricultoras não eram reconhecidas legalmente como trabalhadoras rurais e estavam praticamente excluídas do sistema previdenciário e dos espaços de repre-

ainda para ter acesso à terra nos assentamentos de reforma agrária, encampando a bandeira da Reforma Agrária e levando reivindicações específicas de gênero, como titulação da terra em nome do casal (conjunta com marido e/ou companheiro) ou em nome da mulher chefe de família, direito das mulheres solteiras ou chefes de família a serem beneficiárias (Deere, 2002; Heredia e Cintrão, 2006).

As primeiras aparições públicas das mulheres rurais em eventos massivos ocorreram em meados daquela década de 1980, quando os incipientes movimentos de mulheres trabalhadoras rurais se engajam nas mobilizações para a participação popular na Assembleia Constituinte, com o estímulo e o apoio de organizações sindicais de âmbito nacional (urbanas e rurais), dos Conselhos Nacional e Estaduais dos Direitos da Mulher e da cooperação internacional (através de ONGs feministas). Estas mobilizações envolveram marchas e abaixo-assinados (um deles com 100.000 assinaturas), culminando com a realização de uma grande passeata em Brasília. E alcançaram duas importantes conquistas na nova Constituição, promulgada em 1988: a menção explícita ao direito das mulheres à terra e sua inclusão como beneficiárias da previdência social na condição de seguradas especiais, conquistando o direito à aposentadoria, à licença-saúde e à licença-maternidade (Deere, 2002; Heredia e Cintrão, 2006).

Nos anos seguintes, os movimentos de mulheres rurais ganharam visibilidade e se nacionalizaram. A não priorização dos problemas apontados pelas mulheres, assim como a existência de especificidades regionais, geraram tensões dentro dos movimentos mistos,<sup>11</sup> fazendo com que parte das lideranças femininas decidisse formar movimentos autônomos. Constituíram-se assim, ao longo das décadas de 1980 e 1990, os Movimentos de Mulheres Trabalhadoras Rurais (MMTRs) e Movimentos de Mulheres Agricultoras (MMAs), principalmente no Sul e no Nordeste do país (alguns dos quais se unificaram na década de 2000, sob o nome de Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), ingressando na Via Campesina); a Articulação das Quebradeiras de Coco Babaçu no Norte-Nordeste (que viria a se transformar, no final da década de 1990, no Movimento Interestadual de Quebradeiras de Coco Babaçu, MIQCB); e,

---

sentação social e política (como era o caso dos sindicatos), em que participavam apenas os homens, considerados os “chefes” da família. A trabalhadora rural era definida como dependente do cônjuge, e cabia apenas ao homem o pleno gozo dos direitos sociais e previdenciários, sendo que estes eram limitados (em valor e abrangência da cobertura), em relação aos atribuídos aos trabalhadores urbanos em condição socioeconômica similar. Isso aponta a grande desigualdade no acesso aos direitos sociais das mulheres rurais.

<sup>11</sup> Chamamos de “movimentos mistos” os movimentos (sindicais, de luta pela terra e outros) compostos por homens e mulheres, para distinguir de movimentos formados exclusivamente por mulheres.

posteriormente, diversas organizações de representações específicas (de pescadoras, de indígenas e de quilombolas, entre outras).<sup>12</sup>

As mulheres rurais também participaram ativamente da construção de associações de produtores, cooperativas e experiências de produção e comercialização de produtos agrícolas, extrativistas, da pesca e artesanais, ajudando a construir as redes de economia solidária e de produção agroecológica hoje existentes no país. Coube aos movimentos de mulheres o pioneirismo na apresentação dos temas da agroecologia como uma proposta de política pública, a partir das Marchas das Margaridas e dos movimentos organizados pela Via Campesina em prol de um sistema agroalimentar sustentável (Siliprandi, 2013).

As mulheres enfrentam uma disputa constante para a conquista de espaços e para a inserção e reconhecimento efetivo da questão de gênero no interior das organizações de trabalhadores rurais. Parte expressiva das militantes rurais permaneceu dentro das organizações mistas, tais como a Contag – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura e o MST – Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, conquistando espaços para as suas reivindicações, assim como a adoção de medidas que ampliassem a sua participação e o seu poder nas instâncias de decisão, como, por exemplo, cotas mínimas de mulheres nos cargos de direção, atividades de formação específicas para mulheres, combate às discriminações e à violência dentro das entidades, debates sobre as relações de gênero, criação de creches para o cuidado dos filhos, entre outras propostas. Na Contag, desde 1991 esse trabalho é coordenado pela Comissão Nacional da Trabalhadora Rural; no MST, pelo Setor de Gênero, criado em 1996. Em organizações criadas posteriormente, como o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) e a Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil (Fetraf), elas também se organizaram em comissões e secretarias específicas. É significativo que algumas mulheres tenham chegado a ocupar cargos importantes nas direções gerais destes movimentos, conforme mencionado anteriormente.

Na primeira década dos anos 2000 as mulheres agricultoras ocuparam o espaço público reivindicando também o direito de serem beneficiárias de políticas produtivas, expressando, assim, a necessidade de seu reconhecimento como produtoras rurais propriamente ditas e, nesse sentido, demandando do Estado políticas diferenciadas que respondessem às suas demandas específi-

---

<sup>12</sup> Sobre a organização dos movimentos de mulheres trabalhadoras rurais no Brasil, ver, entre outras: Giuliani, 1989; Carneiro, 1994; Almeida, 1995; Schaaf, 2001; Deere e León, 2002; Deere, 2004; Heredia e Cintrão, 2006; Medeiros, 2008.

cas. Podemos citar como exemplos dessa atuação as Marchas das Margaridas organizadas em 2000, 2003, 2007 e 2011 por um conjunto de organizações coordenadas pela Comissão Nacional da Trabalhadora Rural da Contag; e as grandes manifestações da Via Campesina nas comemorações do dia 8 de março, que vem ocorrendo anualmente a partir de 2006. Paralelamente, avançaram também no aprofundamento da discussão das relações de gênero e do seu papel dentro das famílias e na sociedade, reivindicando mudanças na divisão sexual do trabalho, questionando sua falta de poder dentro de casa e denunciando a violência de gênero.

A Marcha das Margaridas – cujo nome é uma homenagem à líder sindical rural Margarida Maria Alves, assassinada em 1983 – aconteceu pela primeira vez em agosto do ano 2000, como uma ação em adesão ao movimento internacional feminista Marcha Mundial de Mulheres, originado no Canadá, em 1995. No Brasil, naquele ano, após quase um ano de preparação, com eventos regionais e municipais em todo o país, vinte mil trabalhadoras rurais se reuniram em Brasília sob o lema “Contra a fome, a pobreza e a violência sexista” (Silva, 2008).

Em 2003, ocorreu a segunda edição da Marcha, com cerca de 40 mil mulheres. Na pauta, um conjunto de reivindicações históricas dos movimentos: o reconhecimento das mulheres enquanto trabalhadoras na agricultura; reforma agrária com acesso à terra para as mulheres; ampliação dos seus direitos trabalhistas e previdenciários; acesso à documentação básica; políticas de saúde, educação. Aparecem aqui, pela primeira vez, demandas de acesso das mulheres a políticas produtivas (crédito, assistência técnica, formação profissional, geração de renda, comercialização); a exigência da sua participação na definição das políticas de preservação ambiental; e políticas de combate à violência contra as mulheres no meio rural.

A terceira Marcha das Margaridas ocorreu em 2007, também em Brasília, com cerca de 30 mil mulheres. Sua pauta, bastante extensa, além das reivindicações históricas dos movimentos, incluía a questão da segurança alimentar e nutricional. As mulheres faziam críticas ao modelo do agronegócio e do *hidronegócio* (empresas que dominavam o acesso à água, especialmente no nordeste do país) e propunham a agroecologia como base para a construção de um novo modelo produtivo para o campo – uma frente de lutas que não fazia parte, até então, da agenda geral do movimento sindical. Por outro lado, cobravam posições dos demais sindicalistas e dos governos com relação à questão da violência de gênero no campo, exigindo o cumprimento da Lei Maria da Penha, de prevenção da violência contra as mulheres, que havia sido promulgada em 2006.

A quarta Marcha, em 2011, foi a maior realizada até o momento, impulsionada pela presença, pela primeira vez na história, de uma mulher como presidenta do Brasil. Com o lema “Desenvolvimento Sustentável com Justiça, Autonomia, Igualdade e Liberdade”, a Marcha das Margaridas levou a Brasília cerca de 100 mil mulheres rurais, com uma plataforma política composta por sete eixos: Terra, Água e Agroecologia; Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional; Autonomia Econômica, Trabalho e Renda; Educação Não Sexista, Sexualidade e Violência; Saúde e Direitos Sexuais e Reprodutivos; Democracia, Poder e Participação Política. Em torno desses eixos foram organizadas suas reivindicações, que articulavam questões estruturais da pauta geral dos trabalhadores do campo às demandas específicas das mulheres. Como exemplo podemos citar a reforma agrária, uma reivindicação histórica, que aparece na pauta articulada ao fortalecimento do protagonismo das mulheres na agricultura familiar, à preservação da biodiversidade e do patrimônio genético, e à construção da agroecologia e soberania alimentar. A pauta desta Marcha, entregue ao Congresso Nacional e ao Governo Federal, foi respondida publicamente por Dilma Rousseff, que anunciou uma série de medidas que atendiam às solicitações das mulheres, referentes a mudanças em programas de crédito, comercialização, acesso à terra, combate à violência, além da criação do Plano Nacional de Agroecologia (Planapo). O Planapo é hoje o principal instrumento de execução da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO).

Grandes manifestações foram também protagonizadas pelas mulheres da Via Campesina, que têm organizado uma série de eventos públicos para marcar a passagem do Dia Internacional da Mulher (8 de março) como uma jornada de lutas. No Brasil, essas ações têm sido coordenadas pelo MMC (originário dos MMTRs) e pelas mulheres do MST, envolvendo ainda mulheres de outras organizações ligadas à Via Campesina.

O mais famoso desses eventos foi a ocupação dos laboratórios de produção de mudas de eucaliptos da Aracruz Celulose, no Rio Grande do Sul, em 2006, realizada por duas mil agricultoras. A mobilização tinha o objetivo de denunciar as consequências sociais e ambientais do avanço do “deserto verde” criado pelo monocultivo de eucaliptos e outras espécies florestais, e a expulsão violenta de indígenas e camponeses de terras reivindicadas pela Aracruz, ocorrida no início daquele ano, no estado do Espírito Santo. A ação foi definida por elas como uma manifestação contra o agronegócio e em defesa de um projeto de agricultura camponesa, que respeite a natureza, produza alimentos para o autossustento, conserve a biodiversidade e promova a soberania alimentar. Nos anos seguintes, nessa mesma época do ano, foram promovidas ocupa-

ções de fazendas, prédios públicos, sedes de laboratórios e de multinacionais produtoras de sementes e agrotóxicos, e também redes de *fast-food*. Os temas privilegiados por esses movimentos têm sido: a soberania alimentar, a defesa da biodiversidade e a promoção da alimentação saudável, tendo como eixo a afirmação de um modelo de desenvolvimento rural sustentável, baseado no campesinato (Siliprandi, 2013).

Todas as mobilizações nacionais, sejam as Marchas das Margaridas sejam as organizadas pela via Campesina, envolvem, na sua preparação, mobilizações locais, que permitem também levar as discussões sobre os problemas de gênero para um número bastante amplo de mulheres rurais, através de reuniões e seminários para discussão dos problemas e as reivindicações das trabalhadoras rurais. Há também um incentivo a atos públicos e manifestações nos estados e municípios, buscando assim sensibilizar o conjunto da sociedade para as suas reivindicações e propostas. Podemos considerar que o aparecimento das mulheres rurais neste conjunto de ações de impacto político é parte do processo de afirmação de sua identidade enquanto mulheres, em meio a um conjunto de categorias que vivem no campo, e que se aglutina em torno de questões diferenciadas: “sem-terra”, “atingidos por barragens”, “seringueiros”, “canavieiros”, “pequenos agricultores”, mostrando o quanto a questão agrária brasileira permanece multifacetada e complexa (Medeiros, 2008). A afirmação de identidade das mulheres dentro de movimentos, que, de certa forma, perpassam todas essas categorias, vem se dando como fruto do questionamento de gênero que passou a ser incorporado nos discursos e nas práticas de distintas forças sociais e, ainda, em função do amadurecimento da organização política das próprias mulheres. Além de movimentos e organizações sindicais e políticas, tem contribuído para todo esse processo organizativo a presença, em todo o país, de organizações não governamentais de apoio ao desenvolvimento rural, que passaram a assumir enfoques de gênero no conjunto de suas ações, assim como de organizações feministas que, ao trabalhar no meio rural, assumem um papel importante de defesa das mulheres no campo. Com base em grupos de caráter local e comunitário, essas organizações têm incentivado a autonomia econômica das mulheres e reforçado o seu papel de lideranças. Como exemplos podem ser citados a Sempreviva Organização Feminista (SOF), com sede em São Paulo; o SOS-Corpo Instituto Feminista para a Democracia e a Casa da Mulher do Nordeste (ambas com sede em Recife); o Centro Feminista 8 de Março (com sede em Mossoró), entre outras, que têm assessorado os movimentos de mulheres em suas mobilizações e na interlocução com poderes públicos, bem como promovido experiências produtivas e de comercialização solidária envolvendo grupos de mulheres rurais.

A mobilização política das mulheres rurais tem surpreendido a sociedade, o Estado e mesmo os próprios movimentos sociais rurais, em função de extrapolarem o que seria socialmente esperado em relação às suas atribuições de gênero. Os movimentos de mulheres rurais não têm se restringido às reivindicações históricas de inclusão das mulheres em políticas públicas, mas avançam na proposição de um modelo de desenvolvimento para o campo que combina questões estratégicas presentes nos movimentos ecologistas/ambientalistas com elementos trazidos historicamente pelo feminismo. Alguns setores, como o MMC – Movimento de Mulheres Camponesas, por exemplo, começam a falar na necessidade de construção de um “feminismo camponês”.

## **As adequações do Estado às novas demandas das mulheres rurais**

Uma análise das políticas públicas voltadas para as mulheres rurais evidencia que, como apontado ao longo deste capítulo, elas surgem como respostas às demandas e reivindicações dos movimentos organizados de mulheres. As mobilizações em torno da Assembleia Constituinte podem ser consideradas um marco porque pela primeira vez foi colocada a nível nacional uma negociação de políticas públicas que levava em conta a questão das mulheres trabalhadoras rurais. No entanto, a regulamentação dos direitos adquiridos e a garantia da sua efetivação foram motivo de muitas mobilizações nos anos seguintes, uma vez que apenas a aprovação de leis não garantia este acesso. A presença constante dos movimentos pressionando o governo tem sido importante para a sua efetivação.

Foi a partir de aprovação dos direitos previdenciários na Constituição que surgiram, por exemplo, as primeiras demandas por acesso das mulheres à documentação, pelo direito à inclusão do seu nome nas notas de produtores rurais e para que constasse em seus documentos a declaração que eram trabalhadoras rurais ou agricultoras, em vez de “donas de casa” ou “domésticas”. Nesse processo também foi identificada a existência de um grande número de mulheres rurais sem documentos básicos, como carteira de identidade. A partir da percepção de que a falta de documentação era a negação do “direito a ter direitos”, a Articulação Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais (ANMTR) lançou em 1997 a “Campanha Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural”.

Essas demandas serão retomadas nas Marchas das Margaridas de 2000 e 2003, em que a questão da documentação era o primeiro ponto de pauta das

reivindicações, ou seja, mais de dez anos após a promulgação da Constituição, as mulheres assumiam que a falta de documentos era uma demanda coletiva para poder aceder a outros programas, e que cabia ao Estado dar uma solução a este problema. Como resposta, em 2004 o Governo Federal criou o “Programa Nacional de Documentação da Mulher Trabalhadora Rural”, que até 2013 havia beneficiado cerca de 1,2 milhões de mulheres rurais. Aproximando-se dos 10 anos de existência do programa, o problema permanece em pauta – visto que não foram ainda superados os fatores que levam as mulheres a não ter documentos – e coloca-se como desafio a ampliação do atendimento em áreas em que este programa ainda não chegou (Cintrão e Siliprandi, 2011; Butto *et al.*, 2014).

Muitas outras políticas foram criadas ou reformuladas a partir de processos semelhantes, e pode-se notar que a própria institucionalidade do Governo Federal foi sendo modificada de modo a contar com estruturas permanentes através das quais essas demandas possam ser canalizadas.

Em 2003, por exemplo, a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), com *status* de Ministério, no início do governo Lula, representou um reconhecimento da necessidade de espaços institucionalizados voltados para a promoção da equidade de gênero. Essa Secretaria foi responsável pela realização de três Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (em 2004, 2007 e 2011), momentos privilegiados de diálogo entre o governo e os movimentos sociais, que resultaram nos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres I, II e III (Cintrão e Siliprandi, 2012).

Em todos esses eventos houve significativa participação das mulheres rurais, reforçando as reivindicações históricas gerais dos movimentos de mulheres urbanas e trazendo reivindicações específicas. As mulheres rurais trouxeram para as conferências suas preocupações com relação às questões ambientais, à falta de infraestrutura no meio rural e ao enfrentamento da violência sexista. Seu aparecimento público nesses eventos se deu na forma de múltiplas identidades e organizações. Sindicatos, federações, associações, cooperativas, e diferentes grupos de base e movimentos sociais trouxeram as reivindicações de acampadas, assentadas da reforma agrária, agricultoras familiares, quilombolas, pescadoras artesanais, extrativistas, indígenas, ribeirinhas, quebraadeiras de coco babaçu, ou simplesmente “mulheres do campo e da floresta” (Cintrão e Siliprandi, 2011).

No nível dos ministérios, paralelamente à criação da SPM, destacou-se em 2003 a criação, no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), do Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia (PPIGRE). O PPIGRE foi uma reformulação do antigo Programa de Ações Afirmativas



para Promoção da Igualdade e Oportunidade de Tratamento entre Homens e Mulheres, existente desde 2001, porém com poucos resultados concretos. O PPIGRE centrou sua atuação em uma revisão da legislação e dos mecanismos regulatórios dos programas existentes, assim como na criação de novas políticas, com vistas a um melhor atendimento às demandas das mulheres. Na prática, o PPIGRE funcionou como uma assessoria de gênero àquele Ministério, e ao Governo Federal como um todo, buscando facilitar o acesso das mulheres rurais ao conjunto de políticas existentes e promovendo um diálogo permanente com os movimentos de mulheres (Cintrão e Siliprandi, 2011).

Em 2010, o PPIGRE passou por uma reformulação, com a criação da Assessoria Especial de Gênero, Raça e Etnia (AEGRE), ligada diretamente ao Gabinete do Ministro de Desenvolvimento Agrário. No final de 2010, a AEGRE foi transformada em uma Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais (DPMR), com orçamento e pessoal próprios, no mesmo nível das demais diretorias existentes no MDA. Estas mudanças institucionais significaram um aumento de poder e um reconhecimento, no âmbito daquelas instâncias de governo, da importância de ações afirmativas. Os novos arranjos institucionais redundaram em arcabouços normativos e permitiram uma prática cotidiana de diálogo e parcerias envolvendo os diferentes órgãos governamentais e entidades representativas das mulheres. Essas negociações foram (e continuam sendo) necessárias para superar tanto as limitações impostas às mulheres no âmbito da família e da sociedade patriarcal, como aquelas institucionalizadas no aparelho de Estado, que demandam vigilância permanente. Muitas vezes, mais do que a criação de uma política ou uma lei, é preciso chegar ao nível do detalhe, especificando em normas e portarias a forma como as mulheres devem ser atendidas, para que as intenções dos programas não fiquem apenas no papel, e o resultado da sua implantação seja realmente a mudança nas condições de vida das mulheres rurais.

## **Alguns exemplos das dificuldades na implantação de políticas para as mulheres rurais**

Em um balanço feito recentemente pela Diretoria de Políticas para as Mulheres Rurais do MDA são apontados os principais programas e políticas lançados nos últimos anos por aquele Ministério, objetivando diminuir as desigualdades de gênero no meio rural: Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (2004); Crédito Especial para Mulheres – Pronaf Mulher (2003/2004); Assistência Técnica Setorial para Mulheres (2005);

Programa de Organização Produtiva para as Mulheres Rurais (2008); Criação da Modalidade Adicional de Crédito para Mulher na Reforma Agrária – Apoio Mulher (2008); além de mudanças substanciais no tratamento dado as mulheres, por exemplo, nas políticas de acesso à terra, que serão comentadas a seguir. No período subsequente, de 2011 a 2013, destaca-se a agenda de combate à pobreza extrema com o Plano Brasil Sem Miséria e o atendimento de parte das demandas das mulheres por cotas, incorporadas em programas como o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) e nas chamadas públicas para seleção de prestadoras de serviços de Assistência Técnica (Ater) (Butto *et al.*, 2014).<sup>13</sup>

Não seria possível, dadas as características deste capítulo, fazer uma análise do impacto dessas políticas para a vida das mulheres rurais. Parece-nos interessante, no entanto, chamar a atenção para alguns obstáculos, presentes no cotidiano da execução dessas ações, que devem ser levados em conta para que as mulheres sejam efetivamente atendidas. Muitas vezes trata-se de fatores tão naturalizados que passam despercebidos. Estamos a nos referindo não apenas a questões formais – como leis, regulamentos, estatutos – mas à forma como são interpretadas e executadas pelos agentes públicos, que refletem em suas atitudes uma cultura institucional resistente ao exercício da autonomia por parte das mulheres.

Podemos tomar como exemplo a questão do acesso à terra, uma das demandas históricas dos movimentos de mulheres rurais. Apesar de não haver, em princípio, nenhum impedimento legal a que as mulheres fossem beneficiárias dos Programas de Reforma Agrária, historicamente o nome das mulheres não aparecia formalmente nos cadastros do programa nem nos títulos da terra. Ter acesso a um lote em seu nome, ou ter o nome no título junto com o de seu companheiro é uma questão extremamente importante para as mulheres, por vários fatores. Pesquisas nacionais e internacionais mostram que a terra é um fator de barganha e um instrumento de segurança econômica para as mulheres. No Brasil, ter o nome no título da terra permite às mulheres, por exemplo, poder participar plenamente (com voz e voto) nas associações dos assentamentos, ser mais influente nas decisões dentro da família, ter acesso a créditos e financiamentos, além de ser uma forma de comprovar a sua situação de trabalhadora rural para fins da Previdência Social. Por outro lado, não ter o seu nome no título da terra implica in-

---

<sup>13</sup> Ver avaliações de algumas dessas políticas em Heredia e Cintrão (2006), em Cintrão e Siliprandi (2011) e em Butto e Dantas (2012). Especificamente sobre as Mulheres no PAA, ver ainda Siliprandi e Cintrão (2014).

segurança em casos de separação ou viuvez, ou mesmo a possibilidade de utilização da terra pelo homem como garantia para empréstimos, sem o seu consentimento.<sup>14</sup>

No entanto, apesar de a titulação conjunta já estar prevista desde a Constituição Federal de 1988, o entendimento dos técnicos do setor e mesmo dos movimentos sociais era de que somente uma pessoa da família poderia ser o titular do lote e os critérios de seleção claramente beneficiavam os homens, vistos como “os” produtores rurais. Foi preciso uma pressão do PPIGRE, em conjunto com os movimentos de mulheres rurais, sobre os órgãos reguladores da Reforma Agrária, para que, em 2003, o Incra publicasse uma portaria e uma instrução normativa tornando obrigatória a inclusão do nome da mulher na titulação da terra, assim como estabelecendo mecanismos para que esta questão fosse regularizada no caso de terras já tituladas em nome do homem, e indicando preferência para a mulher em caso de separação.<sup>15</sup> Com essas medidas, a presença de mulheres entre os titulares registrados subiu de 24% em 2003 para 72% em 2013 e as mulheres chefes de famílias passaram de 13% do público beneficiário em 2003 para 23% em 2013 (Butto *et al.*, 2014).

Destaca-se o fato de que foi necessário o estabelecimento de uma regulamentação específica – e a partir dela, um conjunto de ações de capacitações com os técnicos envolvidos, não apenas sobre a matéria “técnica” em si, mas sobre os princípios de igualdade de gênero que estavam por trás dessas medidas – para que o direito das mulheres à terra, embora constasse nas leis, fosse efetivado.

Outro exemplo ilustrativo refere-se a uma das principais lutas histórias das mulheres rurais, que é o reconhecimento da sua profissão. Apenas recentemente, uma nova Lei de Pesca abriu portas para o pleno reconhecimento das mulheres enquanto agentes produtivos no setor da pesca artesanal, até a pouco visto como formado fundamentalmente por homens. Para isso, foi necessário incluir, na definição da “atividade pesqueira artesanal”, os “trabalhos de confecção e de reparos de artefatos e apetrechos de pesca, bem como o processamento do produto da pesca artesanal”, ou seja, as tarefas pré e pós-captura, nas quais

---

<sup>14</sup> Diversos trabalhos trataram desta questão do acesso das mulheres à titulação da terra, como Deere, 2004; Brasil, 2007; Brumer e Anjos, 2010; Butto e Hora, 2010; Cintrão e Siliprandi, 2011; Butto *et al.*, 2014.

<sup>15</sup> A titulação conjunta e obrigatória foi instituída pela Portaria nº 981, de outubro de 2003. Além disso, uma série de alterações administrativas foi feita nos contratos de concessão de uso, nos procedimentos e instrumentos de cadastro do Incra, que antes incluíam apenas o nome do “chefe da família”. Passou a ser obrigatória a inclusão dos nomes da mulher e do homem, independentemente de estado civil, em todos os processos e implantação de projetos ou regularização fundiária. Foram ainda alterados os critérios do sistema de classificação das famílias beneficiárias da reforma agrária, que passou a dar preferência às famílias chefiadas por mulheres, independente da condição civil.

é grande a presença das mulheres. Já havia um avanço anterior no conceito de pesca que contemplava as mulheres que exercem diretamente a captura, como marisqueiras, pescadoras de camarões, pescadoras em lagos e rios. Contudo, mesmo estas pescadoras não se registravam como profissionais, não atuavam nas organizações em proporções significativas e nem eram referidas nas estatísticas pesqueiras. O reconhecimento profissional das mulheres pescadoras, incluindo sua possibilidade de adesão às colônias e associações de pescadores (ou a formação de associações específicas de mulheres na pesca), resultaram de diversas influências, que possibilitaram uma visibilização de suas atividades (e a própria construção de sua identidade enquanto “pescadoras”) e que tiveram como um dos marcos a fundação, em 2006, da Articulação Nacional das Mulheres Pescadoras no Brasil (Maneschy, 2013).

Outro exemplo é o do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003, no âmbito do Fome Zero, citado internacionalmente como exemplo de uma política bem sucedida de inclusão produtiva da agricultura familiar. A proposta do PAA é utilizar o potencial do Estado como comprador como um indutor da participação de agricultores familiares em mercados formais. Ao mesmo tempo, por distribuir, a entidades beneficentes, alimentos produzidos localmente – frescos, variados e adaptados às culturas alimentares regionais – o Programa promove um melhor atendimento as populações que vivem em insegurança alimentar. Até o ano de 2011 não havia regras específicas para a participação das mulheres como fornecedoras do Programa, e a sua participação formal era baixa (menos de 30%, na maioria das modalidades de compra). No entanto, havia indícios de que, na prática, pelas características do programa, o número de mulheres participantes deveria ser muito maior.

Para entender as razões da baixa participação formal das mulheres no PAA, o Programa de Organização Produtiva para as Mulheres Rurais demandou em 2010, junto à Conab (uma das operadoras do PAA), uma pesquisa nacional. Os resultados desta pesquisa apontaram que, de fato, havia uma presença formal das mulheres como titulares dos contratos muito menor do que a sua presença “real” como trabalhadoras envolvidas na produção e entrega de produtos para este Programa. Esta “invisibilidade” ou “anonimato” do seu trabalho contribuía para que seu espaço dentro da unidade de produção e da família continuasse como um espaço subordinado, no qual seu trabalho seguia sendo considerado como “ajuda”. Entre as causas encontradas para que os contratos não estivessem em seu nome destacavam-se: problemas de documentação em geral (falta de documentos básicos ou falta de documentos em nome das mulheres, como título da terra, por exemplo) e em especial problemas com a DAP (documento exigido para a comprovação do enquadramento como agri-

culturas familiares<sup>16</sup>); a existência de “culturas institucionais” discriminatórias por parte dos agentes públicos e técnicos de organizações não governamentais (práticas e interpretações comuns de que os homens deveriam ser os titulares dos contratos, por serem os “chefes da família”); o fato de organizações de mulheres serem na maior parte informais e apenas o homem ser associado às organizações formais (em especial no caso das cooperativas, mas também nas associações e sindicatos); a falta de experiências das próprias mulheres e de suas organizações para lidar com a comercialização dos seus produtos, entre outros. O resultado desse conjunto de fatores era que, apesar de trabalharem intensamente na produção de produtos fornecidos ao Programa, os recursos obtidos com a venda nem sempre ficam nas mãos das mulheres, diluindo-se em meio à renda familiar, em geral administrada pelos maridos. Em vários casos, colocar o contrato diretamente no nome das agricultoras – entre outras ações – apareceu como importante para o fortalecimento da autonomia das mulheres (Siliprandi e Cintrão, 2014).

A pesquisa mostrou que, nos casos em que o acesso das mulheres ao PAA era reconhecido formalmente, eram percebidos diversos resultados positivos. Os produtos “das mulheres” passavam a ser mais valorizados financeiramente e, com isso, o próprio trabalho delas passava a ser mais reconhecido dentro das famílias, com outras implicações pessoais e sociais: as mulheres passavam a ter mais participação na vida pública e a ter contato com novos espaços e instituições (bancos, entidades de assistência técnica, entidades beneficiárias das doações, etc.); passavam a participar de feiras, seminários, etc., abrindo-se novas oportunidades de acesso a informações e trocas de experiências; e, não menos importante do ponto de vista das agricultoras, permitiam uma maior autonomia pessoal na decisão sobre as compras e melhoravam a alimentação das suas famílias, tanto pelo aumento do autoconsumo quanto pelo acesso à renda monetária.

A partir da análise desses resultados e como uma demanda da AEGRE, um conjunto de ações afirmativas foi estabelecido para aumentar a participação formal de mulheres no PAA. Uma resolução de 2011 do Comitê Gestor do

---

<sup>16</sup> A DAP – Declaração de Aptidão ao Pronaf, documento comprobatório de que a unidade de produção é familiar, até 2004 não incluía o nome das mulheres como titulares, apenas o do marido. A partir da safra 2004/2005, por pressão do PPIGRE, foram feitas mudanças no seu formulário, de forma a incluir obrigatoriamente o nome do casal. Adicionalmente, o MDA firmou compromissos com os bancos para que realizassem ações que ampliassem o acesso das mulheres ao crédito, como difusão de informações, materiais de divulgação, atividades de capacitação, uniformização dos procedimentos, criação de espaços de participação e controle social (Brasil, 2005; Brasil, 2007). Em 2012, 68% das DAPs tinham dupla titularidade, o que embora signifique um avanço, aponta as dificuldades que ainda permanecem na efetivação da igualdade de gênero nesta área.

PAA estipulou que 5% da sua dotação orçamentária anual deveria ser destinada a grupos de mulheres (ou grupos mistos com pelo menos 70% de mulheres)<sup>17</sup> e estabeleceu percentuais mínimos de participação das mulheres como fornecedoras, de acordo com as diferentes modalidades do Programa<sup>18</sup> (Butto *et al.*, 2014). Foram realizadas atividades de sensibilização com os operadores do Programa para discutir a necessidade dessas mudanças.

## Conclusões

A construção de políticas públicas que contribuam para uma melhoria da qualidade de vida das mulheres, e para a superação das desigualdades de gênero existentes na zona rural brasileira, tem sido um caminho complexo e difícil, em que se entrelaçam questões econômicas, políticas e culturais, conformando uma poderosa barreira à entrada das mulheres no desenvolvimento de forma igualitária.

A busca, pelas mulheres rurais, de políticas públicas que aumentem sua autonomia, se estende há pelo menos trinta anos. Até chegarem a formular as suas demandas e serem capazes de lutar politicamente por suas propostas, as mulheres rurais tiveram (e ainda têm) que passar por vários obstáculos, rompendo barreiras pessoais, familiares e institucionais para obter o reconhecimento de seus problemas e demandas. É necessário um investimento permanente em processos organizativos, seja dentro de entidades mistas, seja em movimentos autônomos, tendo que lidar com suas diferenças internas, garantir seus espaços tanto junto aos movimentos rurais, quanto aos movimentos de mulheres urbanas.

Do ponto de vista do Estado, esta também é uma tarefa complexa, que exige um esforço de mudança considerável por parte de seus agentes. Nem sempre a conquista de criação de um programa, lei ou projeto, ao ser levada à prática, resulta no alcance dos objetivos que haviam orientado sua implantação. É comum, na sua execução, aparecerem problemas ou impedimentos não estavam previstos inicialmente, o que demanda novas negociações e novas propostas de soluções. Refletem-se no Estado visões androcêntricas e patriarcais, que levam à naturalização de premissas como as de que os homens (enquanto “chefes de família”) representam a família rural, tomada como uni-

---

<sup>17</sup> Resolução nº 44, de 16 de agosto de 2011, do Comitê Gestor do PAA.

<sup>18</sup> 40% para as modalidades de Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea e Compra Direta Local com Doação Simultânea; e 30% para as modalidades Formação de Estoques para a Agricultura Familiar e Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite.

dade beneficiária das políticas públicas. Para mudar essa visão, reconhecendo as mulheres rurais como sujeitos autônomos, é preciso mexer nas concepções de mundo que orientam as rotinas, as lógicas de funcionamento, as estruturas hierárquicas, ou seja, todo o aparato institucional existente. Dentro desse aparato, os setores mais sensíveis às desigualdades de gênero também têm que lutar duramente para conseguir abrir espaços, incidindo sobre a tomada de decisões, garantindo recursos humanos, materiais e financeiros suficientes para o atendimento das demandas das mulheres. Muitas vezes precisam atuar também como mediadores entre as demandas dos movimentos sociais e o conjunto do aparelho estatal.

Há um imbricamento estrutural entre as condições vividas pelas mulheres nas famílias, nas comunidades e a forma como são refletidas nas políticas públicas. As mudanças sociais acontecem simultaneamente e de forma não linear. Nesse sentido, as políticas públicas com enfoque de gênero podem, ao mesmo tempo, ser um fator de provocação de mudanças, como também um reflexo do amadurecimento político e da visibilidade obtida pelas organizações rurais. A simples existência das políticas não garante automaticamente que a mudança social aconteça, mas certamente sinaliza um avanço na redução das desigualdades e na conquista da cidadania das mulheres rurais, contribuindo para a construção de uma cidadania plena na sociedade como um todo.

## Referências

ALMEIDA, V. *Ser mulher num mundo de homens*: Vanete Almeida entrevistada por Cornelia Parisius. Serra Talhada: SACTES/DED, 1995.

ASSIS, T. *Sociedade Civil e Institucionalização de Políticas Públicas: o caso do PIMC*. Grupo de Pesquisa: Políticas Sociais para o Campo. Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural – Sober, jul. 2010. Disponível em: <<http://www.Sober.org.br/palestra/15/1266.pdf>>. Acesso em: mar. 2011.

BONNAL, P.; KATO, K. *Eixo temático: análise comparativa das políticas públicas de desenvolvimento territorial*. Produto 3. Relatório final. [s.l.]: IICA, 2009. Disponível em: <<http://sistemas.mda.gov.br/Condraf/arquivos/2114021018.pdf>>. Consulta em: mar. 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário, Núcleo de Estudos Agrários de Desenvolvimento Rural. *Cirandas do Pronaf para as mulheres*. Brasília: Nead, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Políticas para as trabalhadoras rurais: relatório de gestão do Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia do MDA/ Inkra*. Brasília: MDA, 2007.

BRUMER, A. Previdência Social Rural e gênero. *Sociologias*, 7, p. 50-81, 2002.

BUTTO, A.; HORA, K. Mulheres e Reforma Agrária no Brasil. In: MDA/NEAD. *Mulheres na Reforma Agrária*. Brasília: MDA, 2008, p.19-38.

BUTTO, A.; FARIA, N.; HORA, K.; DANTAS, C.; NOBRE, M. (Org.). *Mulheres rurais e autonomia: formação e articulação para efetivar políticas públicas nos Territórios da Cidadania*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2014.

CARNEIRO, M. J. Mulheres no campo: notas sobre a sua participação política e a condição social do gênero. *Estudos Sociedade e Agricultura*, n. 2, p. 11-22, jun. 1994.

CINTRÃO, R.; SILIPRANDI, E. O progresso das mulheres rurais. In: BARSTED, L.; PITANGUY, J. (Org.). *O Progresso das Mulheres no Brasil 2003-2010*. Rio de Janeiro: CEPIA/Brasília: ONU Mulheres, 2011, p. 186-230. Disponível em: <<http://www.unifem.org.br/sites/700/710/progresso.pdf>>. Acesso em: mar. 2014.

DEERE, C. D. Os direitos da mulher à terra e os movimentos sociais rurais na reforma agrária brasileira. *Estudos Feministas*, Florianópolis, p.175-204, jan./abr. 2004.

DEERE, C. D.; LEÓN, M. *O empoderamento da mulher*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2002.

GIULIANI, P. Silenciosas e combativas: as contribuições das mulheres na estrutura sindical do NE, 1976-86. In: COSTA, A.; BRUSCHINI, C. (Org.). *Rebeldia e submissão: estudos sobre condição feminina*. São Paulo: F. Carlos Chagas/Vértice, 1989, p. 255-300.

HEREDIA, B. *A morada da vida – trabalho familiar de pequenos produtores no nordeste do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra; 1979.

HEREDIA, B.; CINTRÃO, R. Gênero e acesso a políticas públicas no meio rural brasileiro. In: UNIFEM. *O progresso das mulheres no Brasil*. Brasília: Unifem/Fundação Ford/Cepia, 2006.

MEDEIROS, L. *Marcha das Margaridas: novas nuances nas lutas por direitos no campo*. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/analiseMostrar.cfm?coluna\\_id=3718](http://www.cartamaior.com.br/templates/analiseMostrar.cfm?coluna_id=3718)>. Acesso em: ago. 2008.

MANESCHY, M. C. Mulheres na pesca artesanal: trajetórias, identidades e papéis em um porto pesqueiro no litoral do estado do Pará. In: NEVES, D. P.; MEDEIROS, L. S. (Org.). *Mulheres camponesas: trabalho produtivo e engajamentos políticos*. Niterói: Alternativa, 2013, p 41-64.

NEVES, D.; MEDEIROS, L. (Org.). *Mulheres camponesas: trabalho produtivo e engajamentos políticos*. Niterói: Alternativa, 2013. Disponível em: <[http://www.cnpq.embrapa.br/organica/pdf/mulheres\\_camponesas.pdf](http://www.cnpq.embrapa.br/organica/pdf/mulheres_camponesas.pdf)>. Acesso em: mar. 2014.

NOBRE, M.; SILIPRANDI, E.; QUINTELA, S.; MENASCHE, R. (Org.). *Gênero e Agricultura Familiar*. São Paulo: SOF, 1998. (Cadernos Sempreviva).

REGO, W. L. Aspectos teóricos das políticas de cidadania: uma aproximação ao bolsa família. *Revista Lua Nova*, São Paulo, 73, p. 147-185, 2008.

SCHAAF, A. van der. *Jeito de mulher rural: a busca de direitos sociais e da igualdade de gênero no Rio Grande do Sul*. Passo Fundo: UPF, 2001.

SILVA, B. G. *A Marcha das Margaridas: resistências e permanências*. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília, Brasília, 2008.



SILIPRANDI, E. Mulheres agricultoras e a construção dos movimentos agroecológicos no Brasil. In: NEVES, D. P.; MEDEIROS, L. S. *Mulheres camponesas, trabalho produtivo e engajamentos políticos*. Niterói: Alternativa, 2013, p. 329-343.

SILIPRANDI, E.; CINTRÃO, R. As mulheres agricultoras no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, 18(2), p. 12-32, 2011.

\_\_\_\_\_. As Mulheres Rurais e a Diversidade de Produtos no Programa de Aquisição de Alimentos. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Org.). *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. 1.ed. Brasília: MDS/Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2014, p. 114-151.

**AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL  
NA AMÉRICA LATINA EM PERSPECTIVA**



# Políticas públicas para as agriculturas familiares: existe um modelo latino-americano?

**Eric Sabourin**  
**Mario Samper**  
**Gilles Massardier**

## Introdução

A agricultura familiar é uma forma de atividade agrícola amplamente representada na América Latina (Mallela, 2011; Schneider, 2013). O relatório Cepal-FAO-IICA (2013) estima que as terras do setor da agricultura familiar na América Latina e Caribe correspondem a cerca de 17 milhões de unidades produtivas, agrupando uma população de 60 milhões de pessoas. A agricultura familiar representa perto de 75% do total das unidades produtivas, e até mais de 90% em certos países.

Este texto questiona a hipótese da existência de um modelo latino-americano de políticas públicas a favor da agricultura familiar e examina algumas modalidades da sua disseminação regional. Parte de três perguntas: quais as origens e causas da adoção dessas políticas? O que elas têm em comum? E quais são os seus principais desafios para o futuro da agricultura familiar na América Latina?

O trabalho baseia-se em uma leitura interpretativa de estudos de síntese sobre as políticas relativas à agricultura familiar realizados durante o ano 2013 em onze países de América Latina e Caribe,<sup>19</sup> no marco da rede de pesquisa PP-AL<sup>20</sup> *Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural na América Latina* (Sabourin *et al.*, 2014).

Os estudos aplicaram uma matriz de análise comum que comportava cinco blocos: 1) a importância da agricultura e da agricultura familiar na economia do país; 2) a história e trajetória das políticas agrárias, especialmente das focadas na agricultura familiar; 3) as origens e vetores dessas políticas, em particular o papel dos movimentos sociais e a constituição de grupos de interesse ou coalizações em defesa dessas agriculturas; 4) a definição da população/categoria meta e a caracterização dos principais instrumentos dessas políticas e o seu financiamento; 5) a avaliação pluralista dos resultados e efeitos, as perspectivas de evolução e os principais desafios dessas políticas.

Vários Estados latino-americanos têm elaborado e implementado progressivamente políticas públicas específicas centradas no segmento da agricultura familiar (Chile, Cuba<sup>21</sup>, Brasil, Argentina, Uruguai, e, mais recentemente, Colômbia). Na América Latina, a realidade é mais complexa, pela multiplicidade de situações de acordo com os países, as regiões ou as cadeias produtivas. A própria categoria “agricultura familiar” abarca também certa diversidade de situações e sistemas de produção (Sourisseau *et al.*, 2012; Salcedo e Guzmán, 2014).

O texto se divide em três partes: a primeira apresenta o referencial teórico das políticas públicas e as características do modelo de política específica para a agricultura familiar na América Latina; a segunda trata da emergência e difusão regional desse modelo; a terceira da sua aplicação diferenciada e das tendências e perspectivas de evolução na escala do subcontinente.

---

<sup>19</sup> Os autores responsáveis pelos estudos por país são: Argentina (Juarez *et al.*, 2014), Brasil (Grisa e Schneider, 2014), Chile (Martínez *et al.*, 2014), Costa Rica (Valenciano Salazar *et al.*, 2014), Colômbia, Equador, Peru (Meynard, 2014), Cuba (Marzin *et al.*, 2014), México (Chapela e Menendez, 2014), Nicarágua (Pérez e Fréguin-Gresh, 2014) e Uruguai (De Torres *et al.*, 2014).

<sup>20</sup> Rede Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural na América Latina: [www.cinpe.una.ac.cr/redppal](http://www.cinpe.una.ac.cr/redppal) e [www.pp-al.org](http://www.pp-al.org)

<sup>21</sup> Em Cuba, a decisão aconteceu em 1993, após o colapso do bloco soviético.

# Contexto das políticas públicas para a agricultura familiar na América Latina

## *Referenciais metodológicos sobre as políticas públicas*

O que é uma política pública? Existem muitas definições: a política pública seria, segundo Simeon (1976, p. 548), “o que os governos fazem e porque o fazem”; mas é também o que os governos “escolhem fazer ou não fazer” (Dye, 1984, p. 1). Segundo Leslie Pal (1992, p. 2), uma política pública “é uma série de ações ou inações que autoridades públicas escolhem adotar para regular ou responder a um problema ou um conjunto de problemas interligados”.

Para Jenkins (1978, p. 15), as políticas públicas se referem a um conjunto de decisões interligadas tomadas por um ator político ou um grupo de atores políticos. Essa definição introduz a ideia da pluralidade dos atores das políticas públicas. Ao longo das últimas décadas, constatou-se uma complexificação e diversificação dos processos de tomada de decisão e de elaboração das políticas públicas. Isto tem levado a analisá-las como “construções sociais” ou como “conjuntos complexos de acordos institucionalizados entre agentes econômicos com interesses mais ou menos divergentes (Callon *et al.*, 2001). A noção de “ação pública” foi assim mobilizada para dar conta da renovação dos processos de gestão da decisão política (Massardier, 2008).

Hoje, a ação pública é caracterizada pela fragmentação dos lugares do poder, pela interdependência entre os atores e pela existência de enfrentamentos ou de conflitos de ação pública, cada vez mais canalizados no marco de espaços de negociação promovidos para acolher mecanismos de discussão, em particular os fóruns e os processos de participação da população (Avritzer, 2009). O paradoxo da ação pública contemporânea, segundo Massardier (2008), tem a ver com a pluralidade de atores mobilizados para a produção das políticas públicas e geralmente organizados em redes ou coalizões (Romano, 2009). Nessa configuração, as autoridades públicas não têm mais o monopólio da definição e da elaboração da “política pública” e entram em competição com outros atores organizados.

Segundo Muller (2003), “as políticas públicas são executadas por instituições e administrações públicas, em resposta a existência de um problema público ou coletivo, que tem que ser identificado, analisado e logo promovido ou publicitado como tal”.

Kingdom (1984) desenvolve assim uma análise pelos grupos de interesses e lobbys que têm a capacidade de levar e promover certos temas na “agenda das políticas públicas”.

Lindblom (1977) considera a política pública como um mercado com demanda e oferta,<sup>22</sup> onde os atores mais dotados de recursos e capital acessam mais facilmente aos produtos, ou podem até conseguir privatizar bens comuns ou públicos.

Mas, segundo a abordagem cognitiva de Muller (2003), as políticas públicas não são apenas espaços onde se enfrentam os diversos atores em função dos seus interesses; elas são também o lugar de expressão de valores, crenças e saberes (Grisa, 2010, 2012). Trata-se do lugar onde uma sociedade constrói a sua relação ao mundo, as suas representações ou visões do mundo. São visões sobre escolhas societárias: por exemplo, até onde devemos preservar os espaços naturais, as comunidades indígenas? Será que devemos atribuir recursos e direitos aos trabalhadores sem-terra, aos agricultores familiares, etc.?

Essa proposta em torno dos valores e das ideias se aproxima do modelo de Sabatier (2007) e Sabatier e Jenkins-Smith (1993) sobre as “coalizões de causa” (*Advocacy cause framework*), para quem as políticas públicas resultam da competição entre grupos de atores, não apenas para defender os seus interesses, mas, sobretudo para apoiar “causas” que resultam de um sistema de crenças compartilhadas entre esses atores (Grisa, 2012). Assim, segundo Tomasini (Rocha e Tomasini, 2013), “os atores são agrupados em uma ou mais coalizões e compartilham um conjunto de percepções do mundo (valores básicos, hipóteses de causalidade, percepção do problema), agindo em conjunto para traduzir suas crenças em uma política pública determinada”.

São assim vários enfoques e entradas teórico-metodológicas da análise das políticas públicas que convidam a abrir a “caixa preta da política”, a tomar distância dos discursos já prontos em termos de justificativas econômicas ou sociais, assim como do caráter normativo ou técnico dos instrumentos. Entretanto, todos esses modelos de análise, que propõem decifrar as estratégias dos atores sociais, dificilmente podem prescindir de uma explicação histórica, em particular das origens ou das trajetórias das políticas públicas.

### *O modelo de política focalizada na agricultura familiar*

Este modelo de política pública faz do apoio específico à categoria da agricultura familiar um objetivo em si mesmo. Como toda política pública, uma

---

<sup>22</sup> Para Lindblom “esta complexidade (relações entre grupos de pressão e Estado) corresponde bem aos processos de tomada de decisão dos atores de um sistema de mercado, porque muitas decisões terminam sendo excluídas da agenda governamental e não passam pelo controle democrático. Isso significa que o consenso não é necessariamente resultado de um acordo, como ocorre no modelo pluralista, mas da manipulação dos desejos humanos” (Lindblom, 1977, p. 178).

política de apoio à agricultura familiar comporta um perímetro de intervenção (delimitado por uma definição da população meta), dispositivos de prestação de serviços (crédito, capacitação, assistência técnica, projetos participativos, etc.), uma burocracia dedicada, e orçamentos públicos.

Primeiro o modelo baseia-se na definição de uma categoria alvo do segmento a agricultura familiar. Existem várias definições analíticas da agricultura familiar, em particular a de Chayanov (1974), fundada nos conceitos da economia familiar, caracterizada pela existência de vínculos orgânicos entre família e unidade produtiva e pela mobilização efetiva da força de trabalho familiar, excluindo a contratação de assalariados permanentes (Bélières *et al.*, 2013). Mas existe, também uma definição política da agricultura familiar que corresponde a delimitação de uma população alvo, geralmente em resposta a reivindicação dos movimentos sociais ou a iniciativas dos governos a favor de uma determinada base social. Na América Latina, as diferentes definições nacionais de essa categoria utilizam cinco principais critérios, diversamente interpretados em função da base social a ser beneficiada: a) acesso limitado a recursos de terra e capital; b) uso preponderante da mão de obra familiar c) gestão familiar da unidade produtiva, d) renda bruta provinda principalmente da atividade agropecuária, e) residência na unidade produtiva ou a proximidade (FAO-Incra, 1994; FAO, 2012).

Segundo, as políticas focalizadas na agricultura familiar combinam diferentes instrumentos num mesmo marco de política nacional. Sua base comum (Indap no Chile, Pronaf no Brasil, Proinder na Argentina; Crissol no Nicarágua) reside em três principais formas de ações: 1) créditos diferenciados ou subsidiados, individuais ou coletivos; 2) apoio a adoção de tecnologias com prestação de assistência técnica; 3) capacitação e promoção da organização (associativa ou cooperativa).

Foram desenvolvidas na maioria dos países estudados, com temporalidades diferentes: já na década de 1960 em países precursores como Chile (Indap em 1962) e, geralmente, nas décadas de 1990 e 2000 (Cuba, 1993; Brasil, 1995; Argentina, 2004; Uruguai, 2006). Foram propostas muito mais recentemente em Costa Rica (2010), Nicarágua (2012) ou apenas existem no estado de projeto (México e países andinos).

Em terceiro lugar, para garantir o acesso privilegiado ou facilitado dos agricultores familiares em vários países (Brasil, Argentina, Chile, Uruguai) depois da definição normalizada (e até sancionada por lei) da categoria meta, foram implementados registros de produtores familiares. Ser registrado dá acesso às diversas modalidades de intervenção, à certas garantias (bancárias) e a instrumentos associados à política nacional de agricultura familiar: seguro



colheita, bolsas temáticas, compras públicas no Brasil, feiras da agricultura familiar ou bônus fiscal na Argentina, sementes e programas de economia familiar em Nicarágua e Peru, habitação e eletrificação rural (na maioria dos casos).

Finalmente, esse modelo de política específica é justificado pela sua capacidade de responder a problemas nacionais de segurança e de soberania alimentar, de redução de pobreza rural e geração de emprego.

## **Emergência e disseminação regional do modelo**

Dois grandes fatores se cruzam para explicar o surgimento de políticas públicas para a agricultura familiar no caso latino-americano: a liberalização dos mercados (com seus consequentes efeitos perversos para certas categorias de produtores) e a democratização da vida política. Ambos os fatores podem ser associados à constituição de grupos de interesse ou coalizações que pretendem determinar as orientações das políticas, seja a favor da agricultura patronal e empresarial, seja a favor da agricultura familiar o de um determinado segmento dentro dessa categoria, ou ainda com políticas paralelas para cada segmento, como no Brasil e Cuba.

### *As coalizações e grupos de interesse em torno da agricultura familiar*

Apesar de se referir a um mesmo modelo, a emergência de políticas de apoio a agricultura familiar realizou-se de maneira diferenciada de acordo com o contexto e a trajetória de cada país.

No Brasil, após o bloqueio pela coalizão rural conservadora contra o projeto de reforma agrária durante a assembleia constituinte de 1988, os governos têm privilegiado uma política de crédito visando facilitar a inserção dos pequenos produtores nas cadeias controladas pela agricultura empresarial e a colonização da Amazônia, evitando assim engajar uma reforma agrária. O peso dos movimentos sociais (em particular a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura, Contag) foi determinante para obter em 1995 a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, e para liderar negociações que tem conduzido a partir de 2003 a uma forma de cogestão da política de agricultura familiar durante os dois governos do presidente Lula (Grisa e Schneider, 2014).

Na Argentina, entre 1970 e 1990, mais de 100.000 pequenas unidades familiares desaparecera sem que a redemocratização do poder a partir de 1990 consiga oferecer uma oportunidade favorável para a agricultura familiar por

conta da instabilidade econômica e da ausência de um movimento social forte e unido. Foi somente a partir de 2003, com o governo Kirchner sendo favorável ao setor agrícola, que a agricultura familiar foi levada em consideração na elaboração das políticas setoriais (Juarez *et al.*, 2014).

No Uruguai a vitória eleitoral da frente ampla de esquerda em 2004, ligada às organizações de produtores familiares (em particular a Comissão Nacional de Fomento Rural) permitiu oficializar uma política para a agricultura familiar, mesmo se programas destinados aos pequenos produtores e financiados pela cooperação internacional já tinham sido implantados pelo governo liberal anterior (De Torres *et al.*, 2014).

As reformas agrárias de inspiração socialista em Cuba (1961-63) e Nicarágua (1981-84) transformaram as estruturas produtivas, notadamente, as grandes fazendas em empresas do Estado (nos dois países) e em cooperativas (Nicarágua); no entanto, seus resultados foram limitados. Em Cuba, a redistribuição fundiária aos produtores familiares reiniciou em 1993 e se fortaleceu após 2008, mas essencialmente para satisfazer as necessidades domésticas (Marzin *et al.*, 2014). Em Nicarágua, o retorno dos liberais ao poder nos anos 1990 levou a uma reconcentração das estruturas agrárias e uma crise setorial ligada ao ajuste estrutural. A partir de 2012, o governo sandinista eleito em 2007 criou uma direção da agricultura familiar no Ministério da Economia Familiar, o MEFCCA (Pérez e Fréguin-Gresh, 2014).

No Costa Rica, após uma forte mobilização rural frente à política de ajuste estrutural e a liberalização nos anos 1990, a atomização/dispersão dos movimentos camponeses e a redução drástica dos apoios públicos à agricultura, não permitiram a emergência de uma política específica e têm enfraquecido as instituições setoriais (Edelman, 2005). A formulação tardia de um Plano Setorial para a Agricultura Familiar com apoio externo da Organização da Agricultura e Alimentação (FAO), em 2010, corresponde, sobretudo, ao salvamento dessas instituições com a ajuda das organizações internacionais (Salazar *et al.*, 2014).

Nos países andinos, as experiências de reforma agrária foram frustradas e até há pouco (Colômbia), nenhuma política específica a favor da agricultura familiar conseguiu afirmar-se apesar do ativismo dos movimentos sociais, muitas vezes divididos ou instrumentalizados. Os agricultores familiares os mais dotados em recursos e capital beneficiam da política agrícola generalista e os mais pobres ou isolados podem ser atendidos pelas recentes medidas sociais, em particular no Peru e Equador (Meynard, 2014).

Finalmente a situação é comparável no México onde nenhuma política focaliza a agricultura familiar, apesar de várias tentativas frustradas. Após a

reforma agrária de 1915-21, o Estado tem conseguido manter um controle dos movimentos camponeses. A contra reforma agrária com a abertura da privatização dos *ejidos*<sup>23</sup> em 1992 provocou uma série de mudanças e reivindicações populares insatisfeitas, inclusive após a promulgação da Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável entre 1997 e 2001 (Chapela e Menendez, 2014).

Uma análise transversal das trajetórias dessas políticas mostra a importância de vários fatores, diversamente combinados segundo os países.

Primeiro, o fim das ditaduras militares e as transições democráticas dos anos 1980 têm aberto a emergência dos movimentos sociais, o fortalecimento dos sindicatos e a expressão de coalizões defendendo a agricultura familiar. Suas reivindicações, associadas a mudanças econômicas (Cuba) ou de governo (Brasil, Argentina, Uruguai, México, Nicarágua) e a sua imposição nas negociações com os poderes públicos (Brasil, Argentina, Uruguai) ou seu fortalecimento pela regionalização das organizações de produtores têm facilitado a institucionalização da agricultura familiar.

Em consequência, esse fortalecimento dos movimentos sociais e dos sindicatos foi também associado a sua renovação, em particular com a emergência de líderes pragmáticos, bem capacitados, com experiência da clandestinidade e do exílio. Menos submetidos ao controle das igrejas e dos partidos revolucionários, mais abertos à negociação, foram capazes de tecer alianças com universitários e altos funcionários dos serviços públicos. Renunciando progressivamente a posturas revolucionárias, esses movimentos sociais deixaram de lutar só para reformas agrárias radicais para privilegiar a implementação de políticas mais focadas na agricultura familiar.

### *A difusão regional das políticas de agricultura familiar*

Como explicar a difusão desse tipo de políticas em países da região, quando nunca antes se utilizou o termo agricultura familiar fora do Brasil (e talvez do Uruguai e logo da Argentina a partir da década 2000)?

Os trabalhos realizados nos 11 países levam a formular a hipótese da disseminação/configuração de um modelo de políticas públicas para a agricultura familiar próprio de América Latina.

A emergência e disseminação progressiva de políticas para a agricultura familiar a partir dos 2000 pode explicar-se pela imbricação de quatro fenômenos de difusão: i) a circulação internacional de ideias por meio de alianças entre a

---

<sup>23</sup> Regime fundiário coletivo específico e formas de organização sociopolítica centrais no dispositivo de governança rural do Partido Revolucionário Institucional (PRI).

academia, a elite burocrática do Estado e os movimentos sociais (Waltz, 1979; Dumoulin e Saurugguer, 2010); ii) a circulação de modelos de políticas pela influência das organizações internacionais (Risse-Kappen, 1995); iii) um fenômeno de regionalização das políticas públicas pelos movimentos sociais, iv) a transferência de políticas públicas de um país a outro (Dolowitz e Marsh, 2000).

A primeira causa de circulação das ideias entre elites não é nova, e de fato tem funcionado bastante bem quanto ao tema da agricultura familiar, em particular na escala regional do Mercosul e também da América Central. Em primeiro lugar, existe uma grande proximidade dos universitários e pesquisadores dos centros agrônômicos que vão se cruzando em seminários, congressos ou projetos comuns. Segundo, a partir dos anos 1990, vários acadêmicos assumiram um papel de intelectual orgânico dos movimentos sociais do campo, sendo convidados aos congressos sindicais e convidando os dirigentes dos movimentos aos seus colóquios científicos (Sabourin, 2014). Assim, Lecuyer (2012) identificou entre os fatores de criação do Pronaf no Brasil, uma proximidade antiga entre dirigentes sindicais da Contag, acadêmicos e funcionários do Ministério de Agricultura e dos serviços públicos de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), através de seus sindicatos (em particular a Faser<sup>24</sup>). Por outra parte, cada vez mais assessores ou dirigentes sindicais fizeram estudos universitários. Também algumas universidades (no Chile, Brasil, Argentina) abriram cursos profissionalizantes especiais para agricultores e dirigentes dos movimentos sociais.

O efeito das organizações internacionais (FAO, Banco Mundial, FIDA) a favor das políticas de agricultura familiar ficou mais evidente depois das dificuldades de implementação das reformas agrárias, em particular no caso da FAO, a partir do fim dos anos 1990 (FAO-Incra, 1994; FAO, 2012). O impacto é direto: financiam estudos e programas ou financiam políticas públicas com certas condições, e influem tanto na definição das categorias de análise, como do vocabulário (Rose, 1991). Indiretamente, essas organizações incidem na construção da agenda e na circulação das ideias, e no fato dos Estados adotarem as suas propostas ou pelo menos seu discurso.

O Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) exerce um rol/papel múltiplo neste sentido. Trata-se de um importante centro de gestão do conhecimento, de publicações e de capacitação sobre a agricultura nas Américas, e, portanto, de geração e circulação de ideias (IICA, 2010). Pelo seu estatuto na Organização dos Estados Americanos (OEA), o IICA

---

<sup>24</sup> Federação Nacional dos Trabalhadores da Assistência Técnica e Extensão Rural e do Setor Público Agrícola do Brasil.

tem o mandato e a missão de aconselhar e assessorar os ministros de agricultura e desenvolvimento rural dos países membros. Mobiliza financiamentos próprios, mas administra e executa também programas e projetos com recursos das agências internacionais e, também dos Estados que necessitam a sua intermediação para realizar estudos, treinamentos ou contratar consultores de uma maneira mais flexível que por meio da burocracia nacional. Hoje, os técnicos e peritos do IICA são também importantes mediadores de políticas, instrumentos e métodos para a agricultura familiar, a segurança alimentar, a extensão e comunicação rural e Desenvolvimento Territorial Rural (DTR),<sup>25</sup> com uma cobertura e capilaridade no conjunto dos países latino-americanos.

No caso específico das políticas de agricultura familiar, os estudos nos países do Mercosul confirmam o papel importante dos movimentos sociais do setor e, em particular da sua expressão regional, a Coordenadora de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul (Coprofam) e a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF), para promover políticas nacionais, ontem na Argentina, no Uruguai e Paraguai, ou hoje no Equador. Navarro (2010, p. 191-192) atribui a origem do uso da expressão “agricultura familiar” pelos movimentos sociais do Brasil às reuniões dos sindicatos dos então “pequenos produtores” no momento dos acordos comerciais do Mercosul entre 1991 e 1993.

De fato assistimos também a um fenômeno de regionalização das políticas públicas não apenas mediante os governos (Dabene, 2009), mas também “por baixo ou *bottom-up*”, como escreve Pasquier (2002), pelos movimentos sociais. Assim, uma das reivindicações da REAF era o estabelecimento no Mercosul de um Fundo Estrutural de Desenvolvimento da Agricultura Familiar. Esse fundo acaba de ser criado em 2013 e alimentado pelos países membros e pelo FIDA. Mesmo sendo ainda modesto (até hoje só permite financiar o funcionamento da secretária executiva da REAF) constitui um passo importante para o apoio à regionalização de políticas para a agricultura familiar (Barril e Almada, 2007; Márques e Ramos, 2012).

No caso da América Central, um processo impulsionado pela Secretaria Executiva do Conselho Agropecuário Centro-americano, no marco do Sistema da Integração Centro-americana (SICA), com o apoio de instituições públicas e agências de cooperação, gerou de maneira amplamente participativa, com múltiplas consultas dos atores e movimentos sociais, a Estratégia Centroamericana

---

<sup>25</sup> Além de contar com uma rede de consultores de qualidade vindo das organizações internacionais, das universidades ou centros de pesquisa, tem a capacidade e prática de contratar ex-ministros, secretários ou altos funcionários dos países membros, o que lhe confere uma posição invejável de mediador de políticas públicas e de conselheiro dos governos.

de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 – ECADERT (IICA-SE/CAC, 2010). Esta oferece um marco de referência e permite promover políticas e programas de desenvolvimento rural territorial para a agricultura familiar, com o acompanhamento da Plataforma Regional de Apoio Técnico, coordenada pelo IICA e cofinanciada pela cooperação ibero-americana entre outros doadores. Esse processo promove, de fato, uma política regional que transcende alguns elementos da Política Agrícola Centro-Americana (PACA), mas enfocados na competitividade e promoção de empresas agropecuárias fortemente orientadas para os mercados internacionais (CAC, 2007).

A Comunidade Andina de Nações (CAN) produziu um documento de recomendações para políticas de DTR e apoio a uma “agricultura familiar camponesa e agroecológica”, incluindo diretrizes para a Agricultura Familiar (CAN, 2011).

Finalmente, o Brasil, como potência regional que iniciou mais cedo esse tipo de política, passou a exportar sua experiência transferindo por meio de programas de cooperação bilateral, Sul-Sul, seus instrumentos específicos a países vizinhos de América Latina (Goulet *et al.*, 2013). É o caso do Pronaf, mas sobretudo, dos programas de segurança alimentar, de compras públicas de alimentos (PAA) e de DTR. Essa transferência (para El Salvador, Uruguai, Equador, Paraguai, etc.) está sendo também apoiada por organismos internacionais como FAO, Programa Alimentar Mundial (PMA) e IICA. Isto confirma a mobilização simultânea e imbricada de vários dos quatro mecanismos de circulação internacional, acima mencionados (Massardier e Sabourin, 2013).

## **Diversidade de aplicação do modelo de políticas para a agricultura familiar**

A análise dos estudos nacionais evidencia três principais tipos de políticas públicas relativas à agricultura familiar na América Latina, não necessariamente excludentes entre si (Tabela1): 1) políticas agrícolas ou agrárias generalistas, que tocam, entre outras categoria a agricultura familiar; 2) políticas focando especificamente o segmento/categoria da agricultura familiar ; e 3) políticas temáticas ou interssetoriais afetando indiretamente os agricultores familiares.

TABELA 1  
Principais políticas agrárias por país

Países	Política agrícola generalista	Política específica para Agricultura Familiar	Políticas temáticas	
			Desenvolvimento Sustentável ou Territorial Rural	Segurança Alimentar ou luta contra a pobreza
Argentina*	SAGPyA, 1988 PROFEDER (INTA), 2003	SDRyAF en MINAGRI PROINDER, 2004 Registro Nac. AF, 2007	PROFEDER-INTA, 2003 PRODERI, 2012	PROHUERTA, 1990; PERMER y PROPASA, 1999; Monotributo Social AF, 2009
Brasil*	MAPA, 1962-1998	PRONAF, 1995 + DAP (Doc Apt. Pronaf), 1996 MDA, 1999	PRONAT, 2003 PTC, 2008	PNAE, 1983; Fome Zero, CONSEA e PAA (2003) PNAE AF, 2003
Chile*	MINAGRI, 1990	INDAP 2006 – Pol. Nac.Des. Rural, 2014-24	DTR Indígenas 2004, Pol. Nac. Des. Rural 2014-24	PRODESAL, 1995 PDTI, 2009
Colômbia	INCODER, 2003	PRAN, 2000 INCODER, 2003	DRE, 2007 e DRET, 2012	Red Seg. Aliment. e RESA Alianzas Productivas, 2012
Costa Rica	Plan del sector agropecuario, 2010-2021	Plan Sectorial Agri. Familiar (2010-14)	PDR, 1997 Ley del INDER, 2012	Plan Nac. de Alimentos y CEPROMAS, 2008
Cuba*	Política del MINAGRI	Regulaciones fiscales p/ cooperativas campesinas	cultivos s/condiciones + descentralización	Canasta básica otorgada a todo residente cubano
Equador	MAGAP/ Plan Agropecuario 2006-2017	PRONERI, 2007 ERAs Escuelas Rev Agri	Prolocal y Proder 2007 Plan Nacional del Buen Vivir, 2008	Ley Eco Pop. Solid., 2008 LORSA, Soberanía Alimentaria, 2012
México	Alianza Para el Campo	PROCAMPO/ PROAGRO/ INDESOL, 1995	Ley de Desarrollo Rural Sustentable, 2001	PROGRESA/ Oportunidad PROMAF y Cruzada México Sin Hambre
Nicarágua	MAGFOR y Prorural, agro industria, 2005	Dir. AF/MEFCCA 2007; Prorural Incluyente CRISSOL, 2007	Proyectos pilotos locales con coop. Internacional	Hambre Cero/Bono Product. Alimentar, 2007 Ley del MEFCCA, 2012,
Peru	MINAGRI, Mi Riego	Agro Rural, 2008	Plan Estrat. Sectorial/ 2012/2016 y DTR.	MIDIS, Agroideas, Foncodes, 2011
Uruguai*	MGAP, Ley de Des. Rural, 2005	Dir. Des. Rural del MGAP 2008 ; Reg. Prod. Familiar, 2009	Ley de Ordenamiento Territorial, 2009	MEVIR (casas), 1967 Uruguay Rural, 2001

\* Países com uma política específica para a agricultura familiar com mais de dez anos.  
Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Cepal *et al.*, 2013, FAO, 2012 e Salcedo e Guzmán, 2014.

## *Uma classificação simples das políticas que afetam as agriculturas familiares*

### *As políticas agrícolas generalistas*

Essas políticas se encontram principalmente nos países onde as agriculturas familiares ou camponesas são demograficamente dominantes (Peru, Equador, Colômbia) ou, pelo contrário, sem maior peso demográfico e político (Costa Rica). Orientadas para a modernização da agricultura, afetam as condições de produção de todos, incluindo certos tipos de agricultores familiares. O Estado procura facilitar o acesso a recursos e financiamentos para aumentar a produção e a produtividade, independentemente da categoria dos produtores. Essas políticas contemplam diversas ferramentas: programas individuais ou coletivos de investimento, apoio a instalação, programas de assistência técnica e aconselhamento em gestão agrícola. Essas políticas de Ater estão geralmente ainda baseadas na visão produtivista da revolução verde, que tem tocado a todos os países da região. Embora tais políticas foram geralmente reduzidas ou abandonadas por falta de recursos após os mecanismos de ajuste estrutural dos anos 1980-90, elas têm influenciado amplamente um modelo dominante de modernização agrícola que ficou, muitas vezes, gravado nos espíritos, nas faculdades de agronomia, ministérios de agricultura e, sobretudo, nos serviços de Ater. Inovações e adaptações existem especialmente em programas de formação à distância, por rádio, televisão, internet e celulares ou sistemas de alfabetização e capacitação digital (Uruguai, Chile e Brasil).

### *As políticas específicas focalizadas na categoria da AF*

De fato, pode-se notar a difusão forte do modelo de política específica para agricultura familiar e a influência da FAO regional nas formulações da maioria das políticas recentes de desenvolvimento rural ou de agricultura familiar (Uruguai, Nicarágua, Costa Rica, Colômbia, Peru, México); cabe resgatar a relativa diversidade das modalidades de aplicação desse modelo.

Primero existe uma primeira variabilidade da declinação dos 5 critérios de definição da categoria “agricultura familiar”; essa variabilidade obedece a diversas razões.

Primeiro, a categoria “agricultura familiar” sendo uma categoria política, ela é por natureza ampla, adaptável e estendível por decisão política. Segundo, existe na América Latina, de um país para outro, e inclusive, dentro dos mesmos, uma diversidade de situações históricas, sociais e técnico-produtivas



dos segmentos de produtores agropecuários que correspondem à categoria da agricultura familiar. Isto já foi afirmado em vários trabalhos (Manzanal e Neuman, 2010; Marques e Ramos, 2012; Bélières *et al.*, 2013) e se corrobora nos casos nacionais do estudo da Rede PP-AL (Sabourin *et al.*, 2014).

Em muitos casos, os critérios para definir a categoria meta não consideram certos tipos de agricultores familiares ou camponeses que, de fato, acabam não tendo acesso a esses programas de apoio: agricultores produtores para autoconsumo ou para mercados de proximidade, unidades pluriativas (renda agrícola não alcança 70-80%), pescadores artesanais, extrativistas ou produtores das minorias étnicas, indígenas ou afrodescendentes. Essa situação esta sendo reforçada quando as políticas específicas utilizam a tipologia que distingue três subtipos de agricultor familiar: 1) os estabilizados e integrados aos mercados; 2) os agricultores em transição; e 3) os periféricos (FAO-Incra, 1994; FAO, 2012). Este tipo de modelo tende a apoiar prioritariamente as unidades familiares inscritas em dinâmicas de modernização tecnológica e de especialização produtiva para mercados de *commodities*.

Por outra parte, essas políticas não permitem sempre tomar em conta as novas demandas das sociedades com respeito à agricultura, quais sejam: sustentabilidade ambiental, geração de empregos, fortalecimento das relações com os consumidores e modos de alimentação.

Cabe mencionar também o surgimento de programas e políticas nacionais de agroecologia (CAN, 2011) associados à agricultura camponesa (Cuba, Equador, Bolívia) ou familiar (Brasil, Costa Rica). Emergem assim novas políticas para agriculturas mais sustentáveis para responder a novas demandas da sociedade (qualidade, segurança e soberania alimentar, meio ambiente, circuitos curtos) ou a novos paradigmas de vida e desenvolvimento como a proposta de agricultura comunitária e agroecológica associada ao conceito de Bem Viver na Bolívia e Equador (Meynard, 2014).

#### *As políticas temáticas e pluri ou multissetoriais*

A última geração de políticas afetando a AF considera finalidades não propriamente agrícolas (proteção do meio ambiente, segurança alimentar, combate a pobreza rural e as desigualdades, desenvolvimento territorial, economia solidária e familiar, etc.). As políticas ambientais e de desenvolvimento sustentável instauradas na maioria dos países estudados durante os 20 últimos anos permitiram promover instrumentos particulares de transferência financeira (como os pagamentos para serviços ambientais (PSA) no Costa Rica, Equador, México e Peru) ou subsídios condicionados (bolsa verde em

Minas Gerais, bolsa floresta no resto do Brasil). Podem oferecer novas fontes de renda aos agricultores familiares, embora foram concebidos para grandes proprietários (redução dos custos de transação e procura de eficiência local ou territorial) (Fréguin-Gresh *et al.*, 2013).

As políticas de segurança alimentar e de combate à pobreza, iniciadas nos anos 2000, foram reforçadas com a crise alimentar de 2007-08. Elas propõem apoio a bancos alimentares ou de sementes, de mercados do produtor, restaurantes populares e de programas de compras públicas focados nos agricultores familiares (Brasil, Equador, Argentina, Nicarágua). Em certos casos, (Peru, Nicarágua e Brasil), as ações de segurança alimentar estão associadas a programas de redução da pobreza e são coordenadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social ou da economia solidária. Elas se traduzem em transferência de renda, bolsas, alimentos e sementes. Têm tido um impacto forte nas zonas rurais, sobretudo as mais pobres (IPEIA, 2012).

Na Argentina, Brasil, Chile, Uruguai ou Costa Rica, as políticas de DTR privilegiaram os locais com alta densidade de agricultores familiares. Isto pode parecer paradoxal para políticas transversais. De fato, um dos seus objetivos iniciais era reequilibrar os processos de desenvolvimento a favor dos territórios marginalizados, geralmente os com a densidade mais elevada de agricultores familiares e de pobres. Esses programas propõem apoios à produção familiar ou rural reabilitando ou fortalecendo socialmente as capacidades das organizações locais. Em certos casos, esses programas são administrados por serviços que dependem do Ministério da Agricultura (Argentina, Chile, Uruguai, Costa Rica) ou de Desenvolvimento Agrário (Brasil), o que fortalece o caráter setorial agrícola e o seu foco sobre a agricultura familiar.

### *Novas tendências e desafios das políticas para agricultura familiar na América Latina*

A análise da evolução dos instrumentos associados às políticas específicas para a agricultura familiar, como daquelas das novas políticas temáticas ou multissetoriais, mostra algumas tendências regionais comuns.

Primero, as políticas temáticas ou multissetoriais apresentam objetivos e campos de aplicação mais amplos que o único segmento da agricultura familiar, mas também que o próprio setor agrícola e até, que as atividades rurais. Neste sentido, adquirem uma dimensão, ao mesmo tempo, transversal, territorial ou até universal. É o caso dos instrumentos de desenvolvimento territorial, das leis de meio ambiente ou de desenvolvimento sustentável, dos programas de

segurança alimentar e agora de soberania alimentar, e de combate a pobreza e as desigualdades.

Segundo, esses novos enfoques estão associadas em muitos países (Argentina, Brasil, Chile, Nicarágua, Uruguai, etc.) a dispositivos de participação da população ou da sociedade civil organizada, mediante fóruns temáticos híbridos, conselhos setoriais de desenvolvimento, que, geralmente tem apenas um caráter consultivo, e relativamente poucos recursos burocráticos próprios.

Terceiro e paradoxalmente, essas novas políticas são administradas por ministérios de tamanho reduzido, de menor importância (ministérios do desenvolvimento social no Brasil e Peru, da economia familiar e solidária no Equador e Nicarágua, etc.) ou de secretarias de caráter parcial e de poucos recursos (secretarias de desenvolvimento rural na Argentina, Brasil e México, etc.), o que mostra uma subalternidade clara frente aos potentes ministérios da agricultura e pecuária, da indústria e comércio, da educação ou da saúde e, obviamente da fazenda. É particularmente o caso no Brasil, onde a agricultura empresarial e patronal continua sendo administrada pelo “grande” Ministério da Agricultura e Pecuária, quando o tratamento mais social da agricultura familiar e das minorias esta sendo confiado a ministérios sociais menos dotados em recursos e poder.

No entanto não se pode exagerar o caráter dual da política agrícola brasileira: existem exemplos de colaboração entre vários ministérios, incluindo o Ministério da Agricultura e Pecuária – Mapa e o MDA, junto com o MDS no caso das compras públicas para a agricultura familiar, das ações de controle de qualidade e certificação de produtos e, mais recentemente, no marco da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Panapo, que reúne onze ministérios.

Nicarágua implantou programas específicos de apoio à agricultura familiar no seio do Ministério da Economia Familiar Comunitária, Cooperativa e Associativa (Pérez e Freguin-Gresh, 2014). No Peru, o Plano Estratégico Setorial Plurianual (PEET) associa projetos específicos do Ministério da Agricultura e Irrigação e do Ministério da Inclusão Social (Meynard, 2014). Finalmente, o México implementou, recentemente, mediante uma coordenação interministerial, o Programa de Desenvolvimento Rural Integrado, o Programa de Produção de Milho e Feijão, o programa Estratégico de Segurança Alimentar e a Cruzada Nacional contra a Fome (Chapela e Menendez, 2014).

Portanto, cada vez mais constata-se em vários países da América Latina a construção de conjuntos mais ou menos coordenados de diversas modalidades (os “*policy mix*”):

- políticas monosssetoriais específicas para uma categoria alvo, oferecendo medidas focalizadas de apoio às atividades produtivas agrícolas ou não agrícolas;
- políticas temáticas ou transversais, setoriais ou multissetoriais não diretamente agrícolas (ambientais, de desenvolvimento sustentável, territorial, de segurança alimentar ou de combate à pobreza);
- políticas sociais de transferência de renda, de ativos ou de direitos.

Essas tendências “mistas” apresentam aspectos positivos, assim como dificuldades e novos desafios.

A construção dessas combinações de políticas procura responder melhor as necessidades dos agricultores familiares na sua diversidade, assim como aquelas das outras categorias de produtores, e responder também as expectativas das sociedades nas quais essas agriculturas evoluem.

Entre os aspectos positivos, primeiro, cabe ressaltar que a agricultura familiar é sempre mais que agricultura. Parte dos integrantes das famílias de agricultores participa também de atividades econômicas não agrícolas, que podem até representar a maior fatia da renda familiar. As lógicas de associativismo, localidade, identidade e proximidade inerentes à agricultura familiar, lhe conferem um caráter eminentemente social, mostrando a importância das redes e inter-relações, da cooperação e da reciprocidade no tecido social vinculado a esses sistemas produtivos. Não se pode abordar o setor familiar exclusivamente mediante políticas agropecuárias setoriais; os agricultores familiares não podem ser tratados como se fossem apenas produtores individuais desvinculados entre si.

Segundo, a abertura temática e interssetorial favorece um enfoque mais global da ruralidade moderna, capaz de integrar as interações entre as várias facetas multissetoriais e transversais do desenvolvimento rural.

As dificuldades começam primeiro com a complexidade dos problemas de coordenação, tanto interssetorial como multiníveis. Concretamente, a multiplicação das instituições dedicadas e a segmentação dos públicos alvos apresentam riscos. Esses conjuntos mistos, como está sendo observado no caso do Brasil e da Argentina, apresentam certa dificuldade a se diferenciar dos processos de dualidade das políticas agrícolas. Isto é, a institucionalização de políticas paralelas para agricultura familiar e patronal/empresarial com instituições separadas.

O principal desafio consiste, portanto, em superar o risco de um tratamento cada vez mais social dos agricultores familiares e das minorias culturais e da sua exclusão dos apoios produtivos e das atividades econômicas, em particular para as unidades mais frágeis ou isoladas.

## Conclusão

Essa breve análise parcial de uma série de resultados do estudo das políticas dedicadas às agriculturas familiares na América Latina e Caribe permite algumas conclusões.

- a emergência de políticas focalizadas na agricultura familiar permite tornar visível uma categoria de produtores anteriormente marginalizados por políticas agrícolas generalistas ou unidimensionais, que promoviam principalmente as grandes empresas e propriedades.
- observa-se uma temporalidade diferenciada tanto da difusão regional como da aplicação nacional de um modelo latino-americano específico de políticas focadas na categoria meta da agricultura familiar, ligado à mobilização de coalizões políticas a favor desse setor.
- a tendência de evolução regional mostra a combinação diversa de várias gerações de instrumentos no seio de combinações imbricadas de políticas produtivas e de políticas sociais focalizadas, de políticas temáticas não produtivas ou não agrícolas, setoriais ou transversais.

Essas políticas específicas ou transversais são particularmente inovadoras quando associam a sua elaboração e implementação os movimentos sociais na sua diversidade e quando podem contar com apoios nos mundos científicos, políticos e da alta administração. De fato a sua emergência tem sido facilitada pela ação de mediadores multiposicionados e de dinâmicas regionais que tem permitido a circulação das ideias e dos modelos, em particular mediante os referenciais da cooperação bilateral e internacional.

## Referências

AVRITZER, L. (Org.). *Experiências Nacionais de Participação Social*. São Paulo: Cortez, 2009.

BARRIL G. A.; ALMADA, F. *La Agricultura Familiar en los países del Cono Sur*. Asunción: IICA, 2007.

BELIERES J. F.; BONNAL, P.; BOSC, P. M.; LOSCH, B.; MARZIN, J.; SOURISSEAU, J. M.; BARON, V.; LOYAT, J.; ETIENNE, G.; LUTRINGER, C.; FAYSSE, N.; LEONARD, E. *Les agricultures familiales du monde: définitions, contributions et politiques publiques*. Montpellier: CIRAD, 2013.

CALLON, M.; LASCOUMES, P.; BARTHE, Y. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris: Seuil, 2001.

CEPAL; FAO; IICA. *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas 2014: una mirada hacia América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL y FAO/San José: IICA, 2013.

CHAPELA, G.; MENÉNDEZ C. El caso de México. In: SABOURIN, E.; SAMPER, M.; SOTOMAYOR, O. (Ed.). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y El Caribe: balance, desafíos y perspectivas*. Santiago: Cepal, Red PP-AL, 2014.

CHAYANOV, A. V. *La organización de la unidad económica campesina*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1974.

CICA. *El Buen Vivir: La Visión de Desarrollo de los Pueblos Indígenas en Centroamérica*. Consejo Indígena de Centroamérica, 2008.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. *Agricultura familiar agroecológica campesina en la comunidad andina*. Una opción para mejorar la seguridad alimentaria y la biodiversidad. Lima: CAN, 2011.

DABENE, O. *The Politics of Regional Integration in Latin America: Theoretical and Comparative Explorations*. Palgrave Macmillan, 2009.

DE TORRES ALVAREZ, M. F.; ARBELETTCHE, P.; SABOURIN, E.; CARDEILLAC, J.; MASSARDIER, G. El caso de Uruguay. In: SABOURIN, E.; SAMPER, M.; SOTOMAYOR, O. (Ed.). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y El Caribe: balance, desafíos y perspectivas*. Santiago: Cepal, Red PP-AL, 2014.

DOLOWITZ, D.; MARSH D. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making. *Governance*, 13(1), p. 5-24, 2000.

DUMOULIN, L.; SAURUGGER, S. Les policy transfer studies: analyse critique et perspectives. *Critique internationale*, 3, n. 48, p. 9-24, 2010.

DYE, T. R. *Understanding public policy*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1984.

EDELMAN, M. *Campesinos contra la globalización: movimientos rurales en Costa Rica*. San José: Ed. Univ. Costa Rica, 2005.

FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. *Family Farming In Latin America e the Caribbean, 2012 -2015*. Roma: FAO, 2012.

FAO-INCRA. *Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar*. Brasília: FAO/INCRA, 1994.

FRÉGUIN-GRESH, S.; SABOURIN, E.; PIKETTY, M. G.; PEREZ, F. J. (Ed.). *Memoria del taller "Instrumentos y políticas de servicios ambientales en América Latina"*. Managua: Nitlapan-Uca-CIRAD, 2013.

GOULET, F.; GABAS, J. J.; SABOURIN, E. Brazilian and Chinese Cooperation in African Agriculture: A Practice-based Study. *Revista Iconos*, Flacso, n. 47, p. 87-100, 2013.

GRISA, C. *Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

GRISA, C. As políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil. *Desenvolvimento em Debate*, v. 1, n. 2, p. 83-109, 2010.

GRISA, C.; SCHNEIDER S. El caso de Brasil. In: SABOURIN, E.; SAMPER, M.; SOTOMAYOR, O. (Ed.). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y El Caribe: balance, desafíos y perspectivas*. Santiago: Cepal, Red PP-AL, 2014.

IICA. *Plan de Mediano Plazo 2010 – 2014*. San José: IICA, 2010.

IICA/SE/CAC (Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano). *RUTA, Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010/2030*. San José: IICA, 2010.

IPEA. Desenvolvimento Rural. In: IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, n. 20, 2012.

JENKINS, W. I. *Policy analysis. A Political and Organisational Perspective*. London: Martin Robertson, 1978.

JUAREZ, P.; GISCLARD, M.; GOULET, F.; CITTADINI, R.; ELVERDIN, J.; PATROUILLEAU, M.; GONZALEZ, E.; ALBALADEJO, C. El caso de Argentina. In: SABOURIN, E.; SAMPER, M.; SOTOMAYOR, O. (Ed.). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y El Caribe: balance, desafíos y perspectivas*. Santiago: Cepal, Red PP-AL, 2014.

KINGDON J. W. *Agenda, Alternatives and Public Policy*. Boston: Little Brown e Company, 1984.

LECUYER, L. Políticas públicas e agricultura familiar no Brasil: policy makers, paradigmas e categorias de ação pública. *Workshop Análise das Políticas Públicas, Atores na Agricultura Brasileira*, Rio de Janeiro, 4-5/10/2012, CPDA-UFRRJ.

LINDBLOM, C. E. Still Muddling, Not Yet Through. *Public Administration Review*, 39, p. 517-526, 1979.

LINDBLOM, C. E. *Politics and markets*. New York: Basic Books, 1977.

MALLETA, H. *Tendencias y perspectivas de la agricultura familiar en América Latina*. Documento de trabajo n. 1. Santiago de Chile: RIMISP, 2011.

MANZANAL, M.; NEIMAN, G. (Comp.). *Las agriculturas familiares del Mercosur*. Buenos Aires: Ed. Ciccus. 2010

MARQUES, S.; RAMOS, A. *Las políticas diferenciadas para la agricultura familiar en el MERCOSUR*. Roma: IFAD, 2012.

MARTÍNEZ, H.; SOTOMAYOR, O.; NAMDAR-IRANI, M. El caso de Chile. In: SABOURIN, E.; SAMPER, M.; SOTOMAYOR, O. (Ed.). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y El Caribe: balance, desafíos y perspectivas*. Santiago: Cepal, Red PP-AL, 2014.

MARZIN, J.; BETANCOURT, T. L.; ALMAGUER, N. El caso de Cuba. In: SABOURIN, E.; SAMPER, M.; SOTOMAYOR, O. (Ed.). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y El Caribe: balance, desafíos y perspectivas*. Santiago: Cepal, Red PP-AL, 2014.

MASSARDIER, G. *Politiques et actions publiques*. Paris: Armand Colin, 2008.

MASSARDIER, G.; SABOURIN, E. Internationalization and dissemination of rural territorial development public policies: model hypotheses for Latin America. *Sustentabilidade em Debate*, 4 (2), p. 83-100, 2013.

MEYNARD, F. Casos de Colombia, Ecuador y Peru In: SABOURIN, E.; SAMPER, M.; SOTOMAYOR, O. (Ed.). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y El Caribe: balance, desafíos y perspectivas*. Santiago: Cepal, Red PP-AL, 2014.

MULLER, P. *Les Politiques publiques*. 6.ed. Paris: PUF, [1990] 2003.

NAVARRO, Z. A Agricultura familiar no Brasil entre a política e as transformações da vida econômica. In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. (Org.). *A agricultura brasileira, desempenho, desafios e perspectivas*. Brasília: IPEA, 2010.

PAL, L. A. *Public Policy Analysis: An Introduction*. 2.ed. Toronto: Nelson, 1992.

PASQUIER R. L'europeanisation par le bas: les régions et le développement territorial en France et en Espagne. In: FONTAINE, J.; HASSENTEUFEL, P. *To change or not to change? Le changement de l'action publique à l'épreuve du terrain*. [s.l.]: P. U. de Rennes, 2002.

PEREZ, F. J.; FREGUIN-GRESH, S. El caso de Nicaragua. In: SABOURIN, E.; SAMPER, M.; SOTOMAYOR, O. (Ed.). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y El Caribe: balance, desafíos y perspectivas*. Santiago: Cepal, Red PP-AL, 2014.

RISSE/KAPPEN T. *Bringing transnational relations back in: Non/state actors, domestic structures and international institutions*. [s.l.]: Cambridge University Press, 1995.

ROCHA L. M.; TOMAZINI, C. *L'analyse des politiques publiques au Brésil*. Paris: Harmattan, 2013.

ROMANO, J. O. As leituras de redes políticas e sócias nos estudos brasileiros. In: *Política nas Políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira*. Rio de Janeiro: Mauad X; 2009, p. 203-266.

ROSE, R. What Is Lesson/Drawing? *Journal of Public Policy*, 11, p. 3/30, 1991.

SABATIER, P. (Ed.). *Theories of the policy process*. 2.ed. Boulder: Westview Press, 2007.

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. (Ed.). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press, 1993.

SABOURIN, E.; SAMPER, M.; SOTOMAYOR, O. (Ed.). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: balance, desafíos y perspectivas*. Santiago: CEPAL, Red PP-AL, 2014.

SABOURIN, E. Origens, evolução e institucionalização da política de agricultura familiar no Brasil. *Seminário sobre Agricultura Familiar Brasileira*. Brasília: MDA, 2014.

SALAZAR, A. V.; SAENZ, F.; MONTERO, D. Z.; LE COQ, J. F. El caso de Costa Rica. In: SABOURIN, E.; SAMPER, M.; SOTOMAYOR, O. (Ed.). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y El Caribe: balance, desafíos y perspectivas*. Santiago: Cepal, Red PP-AL, 2014.

SALCEDO, S.; GUZMÁN, L. (Ed.). *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política*. Santiago: FAO, 2014.

SCHNEIDER, S. *A agricultura familiar na América Latina: relatório-síntese a partir de 6 países*. Santiago: FIDA/Rimisp, 2013.

SIMEON, R. Studying Public Policy. *Canadian Journal of Political Science*, v. 9, n. 4, 1976, p. 548-580.



SOURISSEAU, J.-M.; BOSCH, P.-M.; FREGUIN-GRESH, S.; BELIERES, J.-F.; Bonnal, P.; LE COQ, J.-F.; ANSEEUW, W.; DURY, S. Les modèles familiaux de production agricole en question. Comprendre leur diversité et leur fonctionnement. *Autrepart*, 3, p. 159-181, 2012.

WALTZ, K. *Theory of International Politics*. McGraw/Hill, 1979.

## Sobre os autores

**Ademir Antonio Cazella** – Doutor em Science de l’Homme et de la Société – Centre d’Etudes Supérieures d’Aménagement e Mestre em Ciências em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ). Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e do Laboratório de Estudos da Multifuncionalidade Agrícola e do Território (Lemate). E-mail: ademir.cazella@ufsc.br.

**Alfredo Kingo Oyama Homma** – Engenheiro Agrônomo. Doutor e Mestre em Economia Rural (UFV). Pesquisador da Embrapa Amazônia Oriental, Belém, Pará. E-mail: alfredo.homma@embrapa.br.

**Alisson Vicente Zarnott** – Engenheiro Agrônomo. Especialista em Agricultura Familiar Camponesa e Educação do Campo (UFSM). Msc. Agroecossistemas. Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural. Assessor Técnico Pedagógico do Programa de ATEs/RS. E-mail: alissonae@yahoo.com.br.

**Altivo R. A. de Almeida Cunha** – Doutor em Economia (Unicamp) e Mestre em Economia (Cedeplar/UFMG). Professor no Programa de Pós-Graduação em Gestão de Sistemas Agroalimentares, no Centro Universitário de Sete Lagoas (UNIFEMM). E-mail: altivo.cunha@gmail.com.

**Arilson Favareto** – Sociólogo, Doutor em Ciência Ambiental pela Universidade de São Paulo (USP). Professor do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC (UFABC). Coordenador do Núcleo de Estudos Estratégicos sobre Democracia, Desenvolvimento e Sustentabilidade na mesma universidade. É também Pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap). Email: arilson.favareto@ufabc.edu.br.

**Bernardo Mançano Fernandes** – Doutor e Mestre em Geografia Humana (USP). Coordenador da Cátedra Unesco de Educação do Campo e Desenvolvimento Territorial. Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe. E-mail: bmf@fct.unesp.br.

**Carla Morsch Porto Gomes** – Doutoranda em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ) e Mestre em Agroecossistemas (PPGA/UFSC). E-mail: camorsch@gmail.com.

**Carolina Braz de Castilho e Silva** – Cientista Social, Mestre em Sociologia e Doutora em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS). Contato: carolinabcs@gmail.com.

**Catia Grisa** – Doutora em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ) e Mestre em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS). Professora na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS-Campus Litoral Norte) e no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Sistemas Agroindustriais (PPGDTSA) na Universidade Federal de Pelotas (UFPel). E-mail: catiagrisa@yahoo.com.br.

**Dalva Maria da Mota** – Doutora em Sociologia (UFPe) e Mestre em Sociologia (UFPB). Pesquisadora da Embrapa Amazônia Oriental, em Belém (PA), bolsista de produtividade do CNPq. E-mail: dalva.mota@embrapa.br.

**Elisa Guaraná de Castro** – Antropóloga. Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1992), mestre em Sociologia e Antropologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1995) e doutora em Antropologia Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2005). Atualmente é professora associada da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro e Coordenadora de Políticas Transversais da Secretaria Nacional de Juventude. E-mail: elisagarana@gmail.com.

**Emma Siliprandi** – Doutora em Desenvolvimento Sustentável (UnB) e Mestre em Sociologia Rural (UFPB). Atualmente é Coordenadora Regional de Projeto de Cooperação na FAO-RLC (América Latina e Caribe). E-mail: emma.siliprandi@gmail.com.

**Eric Sabourin** – Doutor em Antropologia, pesquisador titular do CIRAD, UMR Art-Dev e professor visitante no Centro de Desenvolvimento Sustentável e no MADER da Universidade de Brasília. Animador da Rede *Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural na América Latina*. E-mail: sabourin@cirad.fr.

**Fábio Luiz Búriço** – Doutor em Sociologia Política e Mestre em Agroecossistemas (UFSC). Professor do Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), membro do Laboratório de Estudos da Multifuncionalidade Agrícola e do Território (Lemate) e integrante dos Projetos CNPq e SRA/MDA. E-mail: fabio.burigo@ufsc.br.

**Georges Flexor** – Doutor em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ) e Mestre em Economia do Meio Ambiente (Université Paris 1). Professor do Instituto Multidisciplinar da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e pesquisador do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA) do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da UFRRJ. E-mail: georges.flexor@outlook.com.

**Gilles Massardier** – Doutor em Ciência Política, pesquisador titular do CIRAD, Montpellier, França. E-mail: gilles.massardier@cirad.fr.

**Ghislaine Duque** – Professora colaboradora no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais na Universidade Federal de Campina Grande (PPGCS-UFCG) e pesquisadora do CNPq. E-mail: ghis.duque@gmail.com.

**Guilherme C. Delgado** – Doutor em Ciência Econômica (Unicamp). Professor e pesquisador aposentado do IPEA. Consultor nas áreas de política agrária e política social. E-mail: guilhermecostadelgado@gmail.com.

**Heribert Schmitz** – Doutor em Sociologia Rural (Universidade Humboldt de Berlim), professor de Sociologia da Universidade Federal do Pará (UFPA), em Belém (PA), bolsista de produtividade do CNPq. E-mail: heri@amazonet.com.br.

**Jairo Alfredo Genz Bolter** – Doutor em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS) e Mestre em Desenvolvimento (Unijuí). Professor da Universidade Federal do Pampa (Unipampa). E-mail: jairobolter@gmail.com.

**Jaqueline Mallmann Haas** – Doutora e Mestre em Extensão Rural (UFSM). Professora da Universidade Federal do Pampa (Unipampa). E-mail: haasjaqueline@gmail.com.

**Joacir Rufino de Aquino** – Economista (UERN) e Mestre em Economia Rural e Regional (UFCG). Professor Adjunto do Departamento de Economia da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (Campus de Assú). E-mail: joaciraquino@yahoo.com.br.

**José Carlos Zukowski** – Coordenador Geral de Gestão de Riscos e Seguro Rural no Ministério do Desenvolvimento Agrário. Membro do Comitê Gestor Interministerial do Seguro Rural, da Câmara Temática do Seguro Rural no Ministério da Agricultura e da Comissão Especial de Recursos do Proagro. Economista, com mestrado pela Unicamp e Especialização em Agronegócios pela FIA/USP. Foi Gerente de Divisão na Diretoria do Banco do Brasil nas áreas de agronegócios e cooperativismo. E-mail: jose.zukowski@mda.gov.br.

**Júnia Cristina P. R. da Conceição** – Economista, Doutora em Economia Aplicada pela USP/ESALQ. Pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Email: junia.peres@ipea.gov.br.

**Karina Kato** – Doutora e Mestre em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA-UFRRJ). Pós-Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e pesquisadora do OPPA/CPDA/UFRRJ. E-mail: anirakato@yahoo.com.

**Leonilde Servolo de Medeiros** – Doutora em Ciências Sociais (Unicamp) e Mestre em Ciência Política (USP). Professora do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Pesquisadora nível 1 do CNPq e da Faperj, no Programa Cientistas do Nosso Estado, desde 2003. E-mail: leonildemedeiros@gmail.com.

**Marcelo Miná Dias** – Doutor em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA-UFRRJ) e Mestre em Extensão Rural (UFSM). Professor no Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa (UFV). E-mail: minad@uol.com.br.

**Mario Samper** – Doutor em Sistemas de Produção para Agricultura Tropical Sustentável e História Agrária Latino-Americana. Especialista internacional em Agricultura, Territórios e Bem-estar Rural, Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura-IICA, Costa Rica. E-mail: mario.samper@gmail.com.

**Nelson Giordano Delgado** – Doutor em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA-UFRRJ) e Mestre em Economia (New York University). Professor Associado no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA-UFRRJ). E-mail: nelsongdelgado@gmail.com.

**Otávio Valentim Balsadi** – Doutor em Economia Aplicada e Mestre em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente (Unicamp). Pesquisador da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). E-mail: otavio.balsadi@embrapa.br.

**Patrícia Lopes Rosado** – Doutora em Economia Aplicada e Mestre em Economia Rural (UFV). Professora Adjunta do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal de São João Del-Rei (MG). E-mail: patyrosado@ufsj.edu.br.

**Pedro Selvino Neumann** – Doutor em Engenharia da Produção (UFSC) e Mestre em Extensão Rural (UFSM). Professor Associado do Departamento de Educação Agrícola e Extensão Rural e do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural da UFSM, integrante do Projeto dos Assessores Técnicos Pedagógicos do Programa de ATEs/RS. E-mail: neumannsp@yahoo.com.br.

**Rozane Marcia Triches** – Doutora em Desenvolvimento Rural (PGDR-UFRGS) e Mestre em Epidemiologia (UFRGS). Professora nos Programas de Pós-Graduação em Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável e em Segurança Alimentar e Nutricional, da Universidade Federal da Fronteira Sul. E-mail: rozane.triches@gmail.com.

**Rosângela Cintrão** – Doutoranda e Mestre pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA-UFRRJ). E-mail: bibicintrao@gmail.com.

**Sérgio Botton Barcellos** – Graduado em Medicina Veterinária (2006) e especialista em Educação Ambiental (2009) pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Mestre (2010) e Doutor (2014) em Ciências Sociais do Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Atualmente é pesquisador. E-mail: sergiobbarcellos@hotmail.com.

**Sergio Pereira Leite** – Doutor em Economia (Unicamp) e Mestre em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA-UFRRJ). Professor Associado no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA-UFRRJ). Coordenador do Observatório de Políticas para a Agricultura (OPPA-CPDA). E-mail: sergiopeireiraite@uol.com.br.

**Sergio Schneider** – Doutor e Mestre em Sociologia. Professor Associado da UFRGS e membro dos Programas de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) e Desenvolvimento Rural (PGDR), ambos na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: schneide@ufrgs.br.

**Shigeo Shiki** – Doutorado em Economia (University College London). Professor Titular aposentado do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: shigeo.shiki@gmail.com.

**Silvio Isopo Porto** – Mestre em Agroecologia na Universidade Internacional da Andaluzia (UNIA). Ex-Diretor de Política Agrícola da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) (2003-2013). Consultor em Desenvolvimento Rural e Abastecimento e Segurança Alimentar. E-mail: silvioport@gmail.com.

**Simone de Faria Narciso Shiki** – Doutorado em Desenvolvimento Sustentável (UnB) e Mestre em Economia (UFU). Professora Adjunta do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal de São João Del-Rei (MG). E-mail: sfnshiki@ufsj.edu.br.

**Vinicius Piccin Dalbianco** – Engenheiro Agrônomo. Especialista em Agricultura Familiar Camponesa e Educação do Campo (UFSM). Mestre e doutorando do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural. Assessor Técnico Pedagógico do Programa de ATEs/RS. E-mail: vinidalbianco@yahoo.com.br.

**Vivien Diesel** – Doutora em Desenvolvimento Sócio-Ambiental no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA-UFPA) e Mestre em Extensão Rural (UFSM). Professora no Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). E-mail: viviendiesel@yahoo.com.br.

**Waldyr Stumpf Junior** – Doutor e Mestre em Zootecnia (UFRGS e UFLA). Diretor Executivo de Transferência de Tecnologia da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). E-mail: waldyr.stumpf@embrapa.br.

**Walter Belik** – Doutor em Ciências Econômica (Unicamp) e Mestre em Economia Aplicada (Fundação Getúlio Vargas). Professor Titular do Instituto de Economia da Unicamp. E-mail: belik@eco.unicamp.br

**Yannick Sencébé** – Professora do Institut National Supérieur des Sciences Agronomiques, de l'Alimentation et de l'Environnement (Agrosup Dijon – França), e integrante do Projeto SRA/MDA. E-mail: yannick.sencebe@dijon.inra.fr.

A **Série Estudos Rurais** constitui-se de uma coleção de publicações que tem como objetivo divulgar estudos, pesquisas e obras científicas na forma de livro que focalizem temas adsortos à problemática da ruralidade e do desenvolvimento no campo das Ciências Sociais. Pretende contribuir para a compreensão dos processos rurais a partir de uma ampla variedade de enfoques analíticos, recuperando interpretações do passado e oferecendo análises sobre os temas e perspectivas emergentes que caracterizem o estado da arte das discussões sobre o desenvolvimento rural nas Ciências Sociais. A **Série Estudos Rurais** resulta de uma parceria da Editora da UFRGS com o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, ambos da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. As normas para publicação na **Série Estudos Rurais** estão disponíveis em [www.ufrgs.br/pgdr](http://www.ufrgs.br/pgdr) (em "livros").

*Comissão Editorial:* Dr. Sergio Schneider (Coordenador e Editor, PGDR/UFRGS), Dr. Marcelo Antonio Conterato (Editor Associado, PGDR/UFRGS) Dra. Leonilde Sêrvolo de Medeiros (CPDA/UFRRRJ); Dr. Jalcione Pereira de Almeida (PGDR/UFRGS), Dr. Walter Belik (IE/UNICAMP), Dr. Sergio Pereira Leite (CPDA/UFRRRJ), Dra. Maria de Nazareth Baudel Wanderley (UFPE), Dr. Gutemberg Armando Diniz Guerra (NEAF/UFGA), Dra. Marilda Menezes (UFCG), Dr. Paulo Dabdab Waquil (PGDR/UFRGS), Dr. Alfio Brandenburg (UFPFR), Dr. Fábio Dal Sóglio (PGDR/UFRGS), Dr. Eric Sabourin (CIRAD).

## TÍTULOS PUBLICADOS

- A questão agrária na década de 90 (4.ed.)**  
João Pedro Stédile (org.)
- Política, protesto e cidadania no campo: as lutas sociais dos colonos e dos trabalhadores rurais no Rio Grande do Sul**  
Zander Navarro (org.)
- Reconstruindo a agricultura: idéias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável (3.ed.)**  
Jalcione Almeida e Zander Navarro (org.)
- A formação dos assentamentos rurais no Brasil: processos sociais e políticas públicas (2.ed.)**  
Leonilde Sêrvolo Medeiros e Sérgio Leite (org.)
- Agricultura familiar e industrialização: pluriatividade e descentralização industrial no Rio Grande do Sul (2.ed.)**  
Sergio Schneider
- Tecnologia e agricultura familiar (2.ed.)**  
José Graziano da Silva
- A construção social de uma nova agricultura: tecnologia agrícola e movimentos sociais no sul do Brasil (2.ed.)**  
Jalcione Almeida
- A face rural do desenvolvimento: natureza, território e agricultura**  
José Eli da Veiga
- Agroecologia (4.ed.)**  
Stephen Gliessman
- Questão agrária, industrialização e crise urbana no Brasil (2.ed.)**  
Ignácio Rangel (org. por José Graziano da Silva)
- Políticas públicas e agricultura no Brasil (2.ed.)**  
Sérgio Leite (org.)
- A invenção ecológica: narrativas e trajetórias da educação ambiental no Brasil (3.ed.)**  
Isabel Cristina de Moura Carvalho
- O empoderamento da mulher: direitos à terra e direitos de propriedade na América Latina**  
Carmen Diana Deere e Magdalena León
- A pluriatividade na agricultura familiar (2.ed.)**  
Sergio Schneider
- Travessias: a vivência da reforma agrária nos assentamentos (2.ed.)**  
José de Souza Martins (org.)
- Estado, macroeconomia e agricultura no Brasil**  
Gervásio Castro de Rezende
- O futuro das regiões rurais (2.ed.)**  
Ricardo Abramovay
- Políticas públicas e participação social no Brasil rural (2.ed.)**  
Sergio Schneider, Marcelo K. Silva e Paulo E. Moruzzi Marques (org.)
- Agricultura latino-americana: novos arranjos, velhas questões**  
Anita Bruner e Diego Piñero (org.)
- O sujeito oculto: ordem e transgressão na reforma agrária**  
José de Souza Martins
- A diversidade da agricultura familiar (2.ed.)**  
Sergio Schneider (org.)
- Agricultura familiar: interação entre políticas públicas e dinâmicas locais**  
Jean Philippe Tonneau e Eric Sabourin (org.)
- Camponeses e impérios alimentares**  
Jan Douwe Van der Ploeg
- Desenvolvimento rural (conceitos e aplicação ao caso brasileiro)**  
Angela A. Kageyama
- Desenvolvimento social e mediadores políticos**  
Delma Pessanha Neves (org.)
- Mercados redes e valores: o novo mundo da agricultura familiar**  
John Wilkinson
- Agroecologia: a dinâmica produtiva da agricultura sustentável (5.ed.)**  
Miguel Altieri
- O mundo rural como um espaço de vida: reflexões sobre propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade**  
Maria de Nazareth Baudel Wanderley
- Os atores do desenvolvimento rural: perspectivas teóricas e práticas sociais**  
Sergio Schneider e Marcio Gazzola (org.)
- Turismo rural: iniciativas e inovações**  
Marcelino de Souza e Ivo Elesbão (org.)
- Sociedades e organizações camponesas: uma leitura através da reciprocidade**  
Eric Sabourin
- Dimensões socioculturais da alimentação: diálogos latino-americanos**  
Renata Menasche, Marcelo Alvarez e Janine Collaço (org.)
- Paisagem: leituras, significados e transformações**  
Roberto Verdum, Lucimar de Fátima dos Santos Vieira, Bruno Fleck Pinto e Luis Alberto Pires da Silva (org.)
- Do "capital financeiro na agricultura" à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)**  
Guilherme Costa Delgado
- Sete estudos sobre a agricultura familiar do vale do Jequitinhonha**  
Eduardo Magalhães Ribeiro (org.)
- Indicações geográficas: qualidade e origem nos mercados alimentares**  
Paulo André Niederle (org.)
- Sementes e brotos da transição: inovação, poder e desenvolvimento em áreas rurais do Brasil**  
Sergio Schneider, Marilda Menezes, Aldenor Gomes da Silva e Islandia Bezerra (org.)
- Pesquisa em desenvolvimento rural: aportes teóricos e proposições metodológicas (Volume 1)**  
Marcelo Antonio Conterato, Guilherme Francisco Waterloo Radomsky e Sergio Schneider (org.)
- Turismo Rural em tempos de novas ruralidades**  
Artur Cristóvão, Xerardo Pereira, Marcelino de Souza e Ivo Elesbão (org.)
- Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**  
Catia Grisa e Sergio Schneider (org.)
- O Rural e a Saúde: compartilhando teoria e método**  
Tatiana Engel Gerhardt e Marta Júlia Marques Lopes (org.)
- Desenvolvimento Rural e Gênero: abordagens analíticas, estratégia e políticas públicas**  
Jefferson Andronio Ramundo Staduto, Marcelino de Souza e Carlos Alves do Nascimento (org.)





Ademir Antonio Cazella  
Alfredo Kingo Oyama Homma  
Alisson Vicente Zarnott  
Altivo R. A. de Almeida Cunha  
Arlson Favareto  
Bernardo Mançano Fernandes  
Carla Morsch Porto Gomes  
Carolina Braz de Castilho e Silva  
Catia Grisa [org.]  
Dalva Maria da Mota  
Elisa Guaraná de Castro  
Emma Siliprandi  
Eric Sabourin  
Fábio Luiz Búrigo  
Georges Flexor  
Gilles Massardier  
Ghislaine Duque  
Guilherme C. Delgado  
Heribert Schmitz  
Jairo Alfredo Genz Bolter  
Jaqueline Mallmann Haas  
Joacir Rufino de Aquino  
José Carlos Zukowski

Júnia Cristina P. R. da Conceição  
Karina Kato  
Leonilde Servolo de Medeiros  
Marcelo Miná Dias  
Mario Samper  
Nelson Giordano Delgado  
Otávio Valentim Balsadi  
Patrícia Lopes Rosado  
Pedro Selvino Neumann  
Rozane Marcia Triches  
Rosangela Cintrao  
Sérgio Botton Barcellos  
Sergio Pereira Leite  
Sergio Schneider [org.]  
Shigeo Shiki  
Silvio Isopo Porto  
Simone de Faria Narciso Shiki  
Vinicius Piccin Dalbianco  
Vivien Diesel  
Waldyr Stumpf Junior  
Walter Belik  
Yannick Sencébé

