

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA HUMANA

ELBA MEDEIROS PUNSKI DOS SANTOS

**Políticas públicas e produção familiar: novos bairros rurais e os
parceiros do desenvolvimento territorial rural**

Versão Corrigida

São Paulo
2018

ELBA MEDEIROS PUNSKI DOS SANTOS

**Políticas públicas e produção familiar: novos bairros rurais e os parceiros
do desenvolvimento territorial rural**

Versão Corrigida

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Doutor em Geografia Humana.

Área de Concentração: Geografia Humana

Orientador: Prof^a Dr^a Ana Maria Marques Camargo Marangoni

São Paulo
2018

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

S231p Santos, Elba Medeiros Punski dos
Políticas públicas e produção familiar: novos bairros rurais e os parceiros do desenvolvimento territorial rural / Elba Medeiros Punski dos Santos ; orientadora Ana Maria Camargo Marques Marangoni. - São Paulo, 2018. 248 f.

Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Geografia. Área de concentração: Geografia Humana.

1. Agricultura Familiar. 2. Desenvolvimento rural. 3. Políticas públicas. I. Marangoni, Ana Maria Camargo Marques, orient. II. Título.

ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE

Termo de Ciência e Concordância do (a) orientador (a)

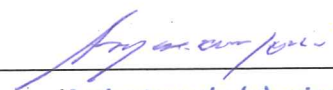
Nome do (a) aluno (a): **ELBA MEDEIROS PUNSKI DOS SANTOS** _____

Data da defesa: **18/10/2018**

Nome do Prof. (a) orientador (a): **ANA MARIA MARQUES CAMARGO MARANGONI**

Nos termos da legislação vigente, declaro **ESTAR CIENTE** do conteúdo deste **EXEMPLAR CORRIGIDO** elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me **plenamente favorável** ao seu encaminhamento e publicação no **Portal Digital de Teses da USP**.

São Paulo, 15/01/2019



(Assinatura do (a) orientador (a))

À Conceição Medeiros Punskey (in memorian)

Minha mãe, meu exemplo de dedicação, amor e respeito aos valores humanos. Guerreira incansável a quem homenageio e dedico não só essa obra, mas tudo de útil e de valor espiritual que eu conseguir desenvolver em minha vida.

AGRADECIMENTOS

À Prof^a Dr^a Ana Maria Marques Camargo Marangoni pelos ensinamentos, pela orientação, discussões, entrevista e confiança depositada em mim, durante a execução deste trabalho.

Ao Prof. Dr. Carlos José Caetano Bacha, a todos os colegas de curso e funcionários da secretaria do Programa de Pós-graduação em Economia Aplicada (PPGEA) da Escola Superior de Agricultura Luís de Queiróz (ESALQ/USP), pela recepção e por toda ajuda recebida.

Ao Prof. Dr. Arilson Favareto, pela entrevista e pelos esclarecimentos, compartilhando sua experiência em relação ao desenvolvimento territorial rural.

À Universidade do Estado da Bahia (UNEB), pela dispensa e pela concessão de bolsa de doutorado, possibilitando essa pesquisa.

À minha família e a todos os amigos e colegas de trabalho pela ajuda, incentivo e paciência.

À Deus, a quem oro em gratidão todos os dias pela força e coragem concedida, que me permitiram vencer tantos percalços e terminar este trabalho.

RESUMO

SANTOS, ELBA M. P. **Políticas públicas e produção familiar: novos bairros rurais e os parceiros do desenvolvimento territorial rural.** 2018. 248 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

Da modernização agrícola brasileira até os dias atuais, percebeu-se que as políticas agrícolas em geral favoreceram o já existente desenvolvimento desigual entre as regiões do país. As políticas e programas destinados ao setor agrícola familiar reconhecem sua importância para a economia, contudo é pouco expressivo o reconhecimento das necessidades sociais – enfaticamente a educação e a saúde – que devem acompanhar e promover seu potencial econômico. Apesar de o Estatuto da Cidade dispor sobre a ordenação e o planejamento do município como um todo, o plano diretor, regulado pelo EC, estabelece um perímetro urbano e considera a zona rural somente para fins ambientais, sob a alegação controversa de inconstitucionalidade. Esta pesquisa acompanha a trajetória da camada intermediária de agricultores, surgida nos ciclos econômicos do Brasil Colônia e que atualmente pode ser representada pelos agricultores familiares, e suas transformações sob as regulamentações das políticas agrícolas em diferentes períodos, até o surgimento da política específica destinada ao setor, em 2006, quando então foram considerados como os principais agentes do desenvolvimento territorial rural. A partir daí, considerou-se a tese central de um redirecionamento das políticas territoriais para efetivamente capacitar esses agentes através de uma integração de políticas, em especial a educacional, de competência municipal, com a intenção de colaborar na identificação de mecanismos que possam aperfeiçoar as ações direcionadas ao desenvolvimento territorial rural.

Palavras chave: Políticas públicas. Território. Bairros rurais.

ABSTRACT

SANTOS, ELBA M. P. **Public policies and household production: the new rural districts and rural territorial development partners.** 2018. 248 p. Thesis (Doctorate in Human Geography) - Faculty of Philosophy, Letters and Human Sciences, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

From the Brazilian agricultural modernization to the present day, it was noticed that the current agricultural policies generally favored the already existing uneven development between the regions of the country. Policies and programs aimed at the family agricultural sector recognize its importance to the economy, but the recognition of social needs that must accompany and promote their economic potential - emphatically education and health - is not very pronounced. Although the City Statute (CS) disposes of the ordination and planning of the municipality as a whole, the Master Plan, regulated by the CS, establishes an urban perimeter and considers the rural area only for environmental purposes, under the controversial claim of unconstitutionality. This research follows the trajectory of the intermediate layer of farmers, which emerged in the economic cycles of Colonial Brazil and which can now be represented by family farmers, and their transformations under the regulations of agricultural policies in different periods until the emergence of the specific policy for the sector, in 2006, when they were considered as the main agents of rural territorial development. From that point on, it was considered the central thesis of a redirection of the territorial policies to effectively empower these agents through a policy integration, especially the educational one, of municipal competence, with the intention of collaborating in identifying the mechanisms that can improve the actions aimed at rural territorial development.

Keywords: Public Policies. Territory. Rural districts.

LISTA DE SIGLAS

| | |
|----------|--|
| ABCAR | Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural |
| AGF | Aquisições do Governo Federal |
| BACEN | Banco Central |
| BNB | Banco do Nordeste Brasileiro |
| BNDES | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social |
| CEAGESP | Companhia de Entrepasto e Armazéns Gerais do Estado de São Paulo |
| CEASA | Centrais de Abastecimento S/A |
| CEPLAC | Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira |
| CF | Constituição Federal |
| CFP | Comissão de Financiamento de Produção |
| CIBRAZEN | Companhia Brasileira de Armazenamento |
| CMDRS | Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável |
| CNA | Confederação Nacional da Agricultura |
| CNC | Conselho Nacional do Café |
| COBAL | Companhia Brasileira de Alimentos |
| CODEVASF | Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco |
| CODETER | Colegiado de Desenvolvimento Territorial |
| CONAB | Companhia Nacional de Abastecimento |
| COV | Com Opção de Venda |
| CREAI | Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil |
| CRO | Crédito Rural Orientado |
| CRS | Crédito Rural Supervisionado |
| DNC | Departamento Nacional do Café |
| EC | Estatuto da Cidade |
| EGF | Empréstimo do Governo Federal |
| EMATER | Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural |
| EMBRAPA | Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária |
| EMBRATER | Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural |
| ENID | Eixo Nacional de Integração e Desenvolvimento |
| FAO | Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação |
| FDNE | Fundo de Desenvolvimento do Nordeste |
| FISSET | Fundo de Investimentos Setoriais |
| FNDE | Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação |
| FNE | Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste |
| IAA | Instituto do Açúcar e do Alcool |
| IBAMA | Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis |
| IBC | Instituto Brasileiro do Café |
| IBDF | Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |

| | |
|------------|--|
| IDH-M | Índice de Desenvolvimento Humano Municipal |
| INCRA | Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária |
| INM | Instituto Nacional do Mate |
| INP | Instituto Nacional do Pinho |
| IPEA | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| MAPA | Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento |
| MDA | Ministério do Desenvolvimento Agrário |
| MDS | Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome |
| MEC/PROEXT | Ministério da Educação e Cultura/Programa de Extensão |
| MMA | Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal |
| PAA | Programa Nacional de Abastecimento Alimentar |
| PAC | Programa de Aceleração do Crescimento |
| PGPM | Política de Garantia de Preços Mínimos |
| PEP | Prêmio para o Escoamento de Produção |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PLE | Prêmio de Liquidação de Estoque |
| PNAE | Programa Nacional de Alimentação Escolar |
| PND | Plano Nacional de Desenvolvimento |
| PNDR | Programa Nacional de Desenvolvimento Rural |
| PNPB | Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel |
| PNUD | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento |
| POLOCENTRO | Programa de Desenvolvimento do Cerrado |
| PPA | Plano Plurianual |
| PROÁLCOOL | Programa Nacional do Alcool |
| PRODECER | Programa de Desenvolvimento dos Cerrados |
| PROINF | Pronaf Infraestrutura |
| PRONAF | Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar |
| PRONAT | Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais |
| PST | Plano Safra Territorial |
| PTC | Programa Territórios da Cidadania |
| PTDRS | Plano Territorial para o Desenvolvimento Rural Sustentável |
| SDT | Secretaria de Desenvolvimento Territorial |
| SEMA | Secretaria Especial de Meio Ambiente |
| SINAC | Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento |
| SNCR | Sistema Nacional de Crédito Rural |
| SOV | Sem Opção de Venda |
| SUDAM | Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia |
| SUDECO | Superintendência de Desenvolvimento da Região Centro Oeste |
| SUDENE | Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste |
| SUDESUL | Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul |
| VBC | Valor Básico de Custeio |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|-----|
| Tabela 1 – Brasil – aquisição de produtos agrícolas pela PGPM – 1953-1965 | 69 |
| Tabela 2 – Brasil – Empréstimos do Governo Federal (EGF) concedido por produto – 1966-1985 | 76 |
| Tabela 3 – Brasil – Aquisições do Governo Federal (AGF) por produto 1966-1985 | 78 |
| Tabela 4 – Brasil – Produção com Empréstimos do Governo Federal (EGF) – 1986-1995 | 88 |
| Tabela 5 – Pronaf – Distribuição regional do crédito rural – produtores e cooperativas não familiares e agricultura familiar – 1999 a 2012 | 101 |
| Tabela 6 – Brasil – Quantidade produzida de lavouras selecionadas, segundo grupos e subgrupos de enquadráveis e não enquadráveis no Pronaf | 102 |
| Tabela 7 – Ministério da Educação (MEC) – Fundo Nacional da Educação (FNDE) – Valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE, por região, de 2011 a 2015 | 163 |
| Tabela 8 – Programa de Aquisição de Alimentos – aquisições por região nas modalidades CPR-Estoque e Doação, com recursos do MDA e MDS – 2010 a 2016..... | 165 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|--|-----|
| Gráfico 1 – Brasil – Crédito Rural para a atividade agrícola – 1966-1985 Custeio, Investimento, Comercialização | 74 |
| Gráfico 2 – Participação das regiões no crédito rural, em anos selecionados entre 1966 e 1985..... | 75 |
| Gráfico 3 – Brasil – Distribuição dos valores do Empréstimo do Governo Federal (EGF), por região, em anos selecionados | 77 |
| Gráfico 4 – Brasil – Aquisição do Governo Federal (AGF), produtos adquiridos por região, em anos selecionados | 79 |
| Gráfico 5 – Brasil – Distribuição regional do crédito rural – Ano Safra 1985/86 a 1994/95 | 87 |
| Gráfico 6 – Aquisição do Governo Federal (AGF) – distribuição regional 1986 a 1995 | 88 |
| Gráfico 7 – Brasil – Crédito Rural – Evolução dos recursos – 1995-2016 | 91 |
| Gráfico 8 – Aquisição do Governo Federal (AGF) – Quantidade de produtos – 1996 a 2012 | 92 |
| Gráfico 9a – Pronaf – Distribuição regional dos créditos de custeio - 1999 a 2012 | 100 |
| Gráfico 9b – Pronaf – Distribuição regional dos créditos de investimento 1999 a 2012..... | 100 |
| Gráfico 10 – Brasil – Valor bruto da produção total em cada região dos enquadráveis e dos não enquadráveis no Pronaf | 103 |
| Gráfico 11 – Brasil – Percentual de municípios com SIG e base cartográfica digitalizada por número de habitantes | 201 |
| Gráfico 12 – Brasil – Percentual de municípios com até 20.000 e com mais de habitantes, por situação do Plano Diretor | 202 |
| Gráficos 13 e 14 – Brasil – População rural e IDH-M – Comparativo entre os três Estados de maior e menor população | 209 |
| Gráfico 15 – Brasil – Renda média por Unidade Federativa – Comparativo da renda média entre os três Estados de maior e menor população rural | 210 |
| Gráfico 16 – Brasil – IDH Regional – Urbano e Rural | 211 |
| Gráfico 17 – Brasil – Regiões por incidência de pobreza | 212 |

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| PRÓLOGO | 15 |
| INTRODUÇÃO | 19 |
| Capítulo 1 - ELEMENTOS HISTÓRICOS DA CONSTITUIÇÃO DO SETOR AGRÍCOLA NO BRASIL | 29 |
| 1.1 A agricultura nativa: antes dos ciclos | 31 |
| 1.2 A organização agrária primitiva e o princípio da reorganização agrária territorial | 34 |
| 1.3 A formação da economia de subsistência | 37 |
| 1.4 A evolução da economia de subsistência: o café e a abolição ... | 44 |
| 1.5 Cafeicultura e preliminares políticas | 51 |
| 1.6 Elementos históricos e embasamento teórico | 54 |
| Capítulo 2 – POLÍTICAS NACIONAIS DE CRÉDITO AGRÍCOLA: UMA BREVE AVALIAÇÃO DIACRÔNICA | 60 |
| 2.1 Evolução das políticas agrícolas brasileiras | 65 |
| 2.1.1 <i>Políticas agrícolas na “agricultura primitiva” (1931-1964)</i> | 65 |
| 2.1.1.1 A política de estímulo ao setor de grãos | 68 |
| 2.1.1.2 <i>Políticas agrícolas na modernização da agricultura (1965-1984)</i> | 71 |
| 2.1.1.2.1 A reformulação da Política de Garantia de Preços Mínimos | 75 |
| 2.1.1.2.2 Os programas de desenvolvimento regional | 79 |
| 2.1.1.2.2.1 Superintendência de Desenvolvimento da Região Centro Oeste – SUDECO | 79 |
| 2.1.1.2.2.2 Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) | 82 |
| 2.1.3 <i>Políticas agrícolas na transição da agricultura (1985-1994)</i> | 86 |
| 2.1.4 <i>Políticas agrícolas na agricultura sustentável 1995-2001 e 2002-2015</i> | 90 |
| 2.2 O novo eldorado dos grãos: Matopiba | 93 |
| 2.3 O deferimento dos pequenos: o Pronaf | 96 |

| | |
|---|------------|
| 2.4 Políticas de apoio ao crédito: o abastecimento, a pesquisa e a extensão rural..... | 105 |
| 2.4.1 <i>O abastecimento</i> | 106 |
| 2.4.2 <i>A pesquisa agrícola</i> | 109 |
| 2.4.3 <i>A extensão rural</i> | 111 |
| 2.4.4 <i>A extensão com crédito rural</i> | 113 |
| 2.4.5 <i>A extensão sem crédito rural.....</i> | 115 |
| 2.5 Comentários complementares | 117 |
| Capítulo 3 – DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, SUSTENTABILIDADE E AS NOVAS FUNÇÕES NO MEIO RURAL: OS RECURSOS INSTITUCIONAIS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR | 119 |
| 3.1 Políticas de desenvolvimento econômico e o papel da agricultura | 120 |
| 3.2 Teoria das políticas agrícolas e suas aplicações no crédito e Investimento | 125 |
| 3.3 A formulação de políticas agrícolas e seus atores | 129 |
| 3.4 O bem estar social: fragilidades como base teórica e sua função na formulação das políticas agrícolas | 135 |
| 3.5 Política de desenvolvimento territorial rural: geografia, poder e institucionalidade | 139 |
| 3.5.1 <i>A geografia e suas perspectivas no tema: contribuições e contradições</i> | 139 |
| 3.5.2 <i>A institucionalidade e o poder</i> | 145 |
| 3.6 As nova funções do espaço rural: multifuncionalidade, pluriatividade e sustentabilidade | 149 |
| 3.6.1 <i>Multifuncionalidade e Pluriatividade</i> | 152 |
| 3.6.2 <i>O desenvolvimento rural sustentável: sustentabilidade ambiental e agrícola</i> | 156 |
| 3.7 Políticas de comercialização institucional: o PAA e o PNAE | 161 |

| | |
|--|------------|
| Capítulo 4 – A QUESTÃO DA ESCALA NO PLANEJAMENTO E GESTÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL | 168 |
| 4.1 Planejamento, gestão e participação social | 169 |
| 4.1.1 <i>Os Territórios de Identidade</i> | 173 |
| 4.1.2 <i>Os Territórios da Cidadania</i> | 177 |
| 4.1.3 <i>Procurando o fio da meada</i> | 178 |
| 4.2 Políticas, gestão e os meandros das escalas | 180 |
| Capítulo 5 – ORDENAMENTO TERRITORIAL E PLANEJAMENTO: ANTIGOS E NOVOS BAIRROS RURAIS E A DIMENSÃO VALORATIVA DA ESCALA | 186 |
| 5.1 Os antigos bairros rurais | 186 |
| 5.1.1 <i>Breves avaliações de antigos bairros rurais</i> | 188 |
| 5.1.2 <i>Breve ensaio de uma teoria do espaço social rural</i> | 193 |
| 5.2 Ordenamento territorial e novos bairros rurais | 195 |
| 5.2.1 <i>Representação gráfica e os planos diretores</i> | 200 |
| 5.2.2 <i>A continuidade da configuração territorial para o desenvolvimento e a representação social</i> | 204 |
| 5.2.3 <i>Os aspectos legais</i> | 205 |
| 5.2.4 <i>A relação entre a educação e o desenvolvimento</i> | 208 |
| 5.2.5 <i>Comentários adicionais</i> | 213 |
| CONCLUSÃO | 215 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 222 |
| GLOSSÁRIO | 238 |
| APÊNDICES | 240 |

PRÓLOGO

Após a pesquisa de mestrado, denominada *A trajetória tecnológica na agricultura irrigada do Baixo Médio São Francisco: um estudo de caso sobre a manga*, apresentada na Universidade Federal da Bahia (UFBA), percebemos que a satisfação dos “pequenos” produtores com o resultado dos contratos de integração com a pesquisada Fazenda Koshiyama, somada à satisfação dos funcionários da própria fazenda, contrariavam as informações obtidas nos sindicatos rurais.

Resolvemos, então, pesquisar mais detalhada e profundamente a realidade daqueles agricultores que, à época, já eram denominados agricultores familiares, contemplados no então incipiente Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Simultaneamente iniciava a discussão da questão dos territórios como escala de desenvolvimento rural, com alocação dos recursos integrada ao Pronaf.

Como participante do *Grupo de Pesquisas e Estudos Econômicos e Sociais Territoriais* (GEST), participamos de projetos voltados a levantamentos, diagnósticos e determinação de ações e metas para a agricultura familiar com a participação dos próprios agricultores, liderados pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS).

Os principais trabalhos desenvolvidos foram:

a) Projeto de Pesquisa e Extensão *Capacitação de membros dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS)*, como bolsista-pesquisadora. Parceria entre a Fundação de Apoio à Pesquisa e Extensão (FAPEX), a Universidade Federal da Bahia (UFBA) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), esse projeto foi realizado em 180 horas de atividades em cursos de capacitação, com o objetivo de atender os CMDRS, criados para intermediar os recursos do Pronaf destinados ao desenvolvimento da agricultura familiar.

b) Projeto de Pesquisa e Extensão *Capacitação de agentes de desenvolvimento para elaboração do Plano Safra dos Territórios de Identidade de Itapetinga*, como consultora técnica. Com projeção de cinco anos, a partir da safra 2007/2008 até 2011/2012, foi elaborado em seis oficinas, com a

participação da Comissão Técnica formada por representantes de cada município integrante do território. Realizado com recursos do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em 288 horas de atividades, foi publicado pela Comissão Executiva de Planejamento da Lavoura Cacaueira (CEPLAC), articuladora dos territórios contemplados pelo projeto.

c) Programa de pesquisa e extensão *Ações Integradas para o desenvolvimento da agricultura familiar em Santo Antônio de Jesus/BA* (MEC/PROEXT 2013). Coordenadora do Projeto II (o programa contemplou 3 projetos), *Agricultura Familiar e Políticas Públicas: o Programa Nacional de Abastecimento Alimentar (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)*, no qual foram apresentados os impactos desses programas nas comunidades rurais e proposição de ações para ampliação do número de agricultores familiares na comercialização institucional. Para o enquadramento nos padrões de qualidade e garantia pré-definidos nos editais, houve interação direta com o Projeto I do programa (fertilidade do solo e recomendações para o seu manejo), no aumento da produção e da qualidade dos produtos a partir dos conhecimentos do potencial edáfico. Contemplou também a capacitação para elaboração de projetos, definição de quantidade e preços e treinamento de acesso ao site da CONAB para envio de propostas em resposta aos editais. As ações totalizaram 240 horas e o produto obtido, além do relatório enviado ao MEC, foi publicado no livro *Ações integradas para o desenvolvimento da agricultura familiar* pela Editora UNEB, em julho de 2016.

A ideia do projeto de pesquisa para o doutorado começou na experiência obtida nesses trabalhos de campo, na reflexão sobre os resultados conflituosos das estratégias territoriais e a dissociação entre as teorias/discursos e a realidade vista/vivenciada. Pressentimos divisões perceptíveis e imperceptíveis que dificultavam a chegada a um possível desenvolvimento, em qualquer escala. Pressupomos que as partes não se complementavam, talvez porque houvesse um só objetivo comum em políticas agrícolas generalizadas, nas quais não se levava em conta o local e suas especificidades, dificultando a prática de ações territoriais.

A participação ativa dos agricultores na elaboração do Plano Safra Territorial permitiu um plano com metas de ações e financeiras positivas e bem próximas à sua realidade. Entretanto, esse resultado foi conseguido pela soma

das individualidades e não como resultado de um acordo de estratégia territorial.

Os programas não contemplaram avaliações, porém foi feita uma avaliação extraoficial, quando foi informado que os recursos não foram recebidos e não houve a implementação do plano. Mais do que o grande esforço de transcendência de dificuldades na sua elaboração (incluindo o analfabetismo) e além do fator tempo para reunir os agricultores, foram ideias desperdiçadas, originadas entre os próprios agricultores.

A consequência, entre outras, é a antipatia que esses agricultores criam em relação às universidades e seus pesquisadores e em relação ao governo e seus programas, deixando de participar em qualquer de suas etapas. E esse é um fator importante a ser acrescentado nas dificuldades de implementação de um programa de extensão rural.

Algumas diferenças foram percebidas no sul e sudeste do Brasil, onde grupos rurais conseguiram resultados de produção e geração de renda acima dos resultados do nordeste e norte do país, na utilização dos recursos do Pronaf e programas vinculados.

Além disso, nossas pesquisas revelaram que, com exceção da Bahia, os demais estados não adotaram os “territórios de identidade” como escala de desenvolvimento, revelando a existência de níveis regionais de capacidade em identificar e contornar possíveis equívocos existentes.

Procuramos, então, avaliar as políticas agrícolas e as políticas de desenvolvimento territorial rural, com inclusão da agricultura familiar, sob a ótica do crédito e da assistência técnica, comparando seus resultados com os índices educacionais.

Pressupomos que uma possível alteração da unidade escalar de planejamento e desenvolvimento de ações permitiria a contemplação das especificidades locais com mais clareza e possibilitaria a inclusão dessas comunidades rurais nos planejamentos urbanos, para capacitar os agricultores familiares a serem ajudadores (e não protagonistas) do desenvolvimento efetivamente territorial, interagindo não só com as políticas municipais, mas também com outros setores não agrícolas existentes no território.

Para isso, iniciamos nossa pesquisa com um resgate e atualização de dados e informações sobre os “bairros rurais”, conceito de unidades mínimas

de povoamento já desenvolvido na década de 1960 por Antônio Candido e analisado por Maria Isaura Pereira de Queiróz, procurando adequar elementos importantes das análises desta autora nos atuais objetivos propostos.

Esse direcionamento nos levou a procurar a orientação da Prof^a. Dr^a. Ana Maria Marques Camargo Marangoni, pela sua experiência em planejamento e políticas públicas. Sua orientação nos levou ao direcionamento necessário para o alvo a ser alcançado, removendo os possíveis elementos ideológicos que pudessem ser prejudiciais à necessária objetividade para bem desenvolver a proposta do trabalho pretendido.

Após conjecturas, discussões, pesquisas e vivências, apresentamos aqui os resultados desse trabalho.

INTRODUÇÃO

Este é um trabalho de Geografia Econômica, híbrido de rural e urbano. Não se conseguiu outra definição ou se fazer algo diferente. Porque também não se consegue conceber um agricultor familiar inserido (ou protagonista como se quer) no desenvolvimento territorial rural sem que, antes de tudo, promova o próprio desenvolvimento e do seu habitat.

Tem como propósito amparar a tese da conveniência de uma revisão premente das políticas de desenvolvimento territorial rural, assim como das políticas direcionadas aos agricultores familiares, para que tenham como elo indissociável a educação e demais serviços básicos essenciais, da competência dos municípios. Estes se constituem em apoio valioso aos serviços de assistência técnica e de capacitação, para melhor aproveitamento dos recursos, em qualquer escala. Daí o hibridismo, da necessidade de envolvimento de uma diversidade de agentes, instituições e políticas públicas, algumas vezes dependentes de políticas macroeconômicas, além da predisposição dos próprios agricultores em constituir-se como agentes do desenvolvimento.

A discussão sobre a macroeconomia e sua relação com o setor agropecuário, no Brasil e na América Latina, foi consequência da crise externa na década de 1980. Nos períodos anteriores, a política macroeconômica nacional favorecia a indústria, mas mantinha um vínculo com a agricultura — destacadamente com a produção cafeeira — e ao capital dela derivado.

A macroeconomia, porém, não considera especificidades (ou não lhe cabe considerar) e, por isso, não formula políticas públicas diversificadas, diferenciadas ou individualizadas.

A base internacional da economia nacional tornou-a dependente da política e da economia externas, e a política agrícola se ajusta às mudanças tanto internas quanto externas, tais como as inovações tecnológicas, a segurança alimentar e, atualmente, o desenvolvimento territorial rural, originado em movimentos internacionais a favor da sustentabilidade ambiental. Dos diversos mecanismos que utiliza para esses ajustes, o predominante é o crédito rural.

Essa circunstância abre um extenso leque de demandas setoriais, no qual o setor agropecuário faz parte e contribui com o aumento de demandas no próprio setor. A experiência de execução de políticas territoriais para o desenvolvimento rural, nesse ambiente entranhado de políticas setoriais, mostrou problemas, sendo a própria setorialização um deles. E esses problemas – e suas consequências sobre o setor da agricultura familiar e sobre a execução de políticas em escala territorial – também são discutidos neste trabalho.

Não se trata de ignorar as condicionantes macroeconômicas, tampouco propor a “desterritorialização” da política, mudando a escala de ação para o desenvolvimento rural. Pelo contrário, propõe-se algumas mudanças no sentido de um reposicionamento na formulação e na implementação das políticas de desenvolvimento rural para se chegar efetivamente às políticas territoriais, tratando de um dos problemas estruturais da agricultura brasileira de pequena escala: o aprimoramento do fator humano. Tanto dos produtores quanto de suas lideranças.

O fator educacional, uma das bases fundamentais para a estruturação do desenvolvimento, ao mesmo tempo constitui um problema no Brasil. Os últimos censos mostram números relativamente inexpressivos de pessoas acima de 15 anos com ensino fundamental completo e quase metade das crianças que frequentam as escolas não conseguem ler e escrever. Essa realidade é comum nas zonas rurais, em índices maiores comparativamente à zona urbana, dificultando aprendizagens em relação à produção, comercialização e participação nos programas.

Nesse contexto, pesam ainda tanto o esvaziamento quanto a falta de investimentos significativos em profissionais experientes na elaboração de políticas agrícolas.

Na década de 1990, os movimentos sociais rurais destacaram a necessidade de programas e políticas que atendessem suas demandas. Entre as muitas terminologias utilizadas para designar um mesmo sujeito (pequeno produtor, agricultor de subsistência, camponês, entre outros), foi utilizada a denominação *agricultura familiar* para, a partir de então, nomear oficialmente o segmento agrícola de pequena e média produção.

A criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), com linhas de crédito para grupos específicos, foi uma tentativa de atender esses agricultores e as inúmeras especificidades do setor. Enfocando a execução de uma política diferente da política tradicional de desenvolvimento regional, incluiu a proposição da participação social e da descentralização do Governo Federal. Para isso foram criados os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) como instrumento de ação do Pronaf, especificamente nas linhas de infraestrutura e serviços. A Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), criada posteriormente, assumiu a gestão da linha de infraestrutura por meio do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat) para promover ações de desenvolvimento rural em escala territorial, com ênfase na agricultura familiar, dando continuidade às estratégias de participação social.

Esse novo recorte territorial (ou nova regionalização para alguns autores), a partir de um ordenamento intermunicipal, propõe reunir um conjunto de municípios para o planejamento de ações governamentais com participação social, mas nem sempre alcança esse objetivo e fortalece a setorialização.

Os atuais estudos territoriais para o desenvolvimento rural e seus avanços coexistiram com experiências econômicas já existentes na agricultura familiar brasileira. Um dos propósitos do Plano Territorial para o Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), cuja elaboração foi considerada como primeira ação para a implementação dos territórios (e base para a construção do Plano Safra Territorial), foi o levantamento e o diagnóstico dessas experiências, que envolviam diversos setores e não só o agropecuário.

Essa intenção, inicialmente vista como um comportamento novo e diferente na construção da política pública começou a ser dissipada na elaboração do Plano Safra Territorial (PST). Solicitado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) – atual Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, esse plano, desenvolvido no próprio território por um comitê representativo, requeria o levantamento dos cinco sistemas produtivos prioritários dos municípios componentes do território, para os quais seriam alocados os recursos do Pronaf para a concretização das ações e metas territoriais demandadas.

Entretanto, esse método dava continuidade ao (criticado) modelo anterior de implementação de políticas. Não se considerou as experiências já existentes e nem as perspectivas diferenciadas para a agricultura familiar. Foram vistos de forma setorial, homogênea e excludente, porque municípios que não se inseriam nos sistemas produtivos prioritários não foram priorizados nos recursos “territoriais”.

O planejamento territorial, respaldado pela crítica ao modelo convencional de políticas públicas, procurou substituir o enfoque municipalista por uma atuação intermunicipal legitimada pelos agentes sociais locais (SILVA, 2012). Contudo, a intermunicipalidade, aliada à organização setorial tradicional, não viabilizou a territorialização das políticas.

Araújo (2007) argumenta que o viés setorial está impregnado na estrutura social brasileira e se apresenta tanto nos diferentes níveis de governo como nas organizações sociais, constituindo uma “camisa de força difícil de superar na construção do desenvolvimento territorial” (p. 204). A dificuldade na construção de um ambiente intersetorial demonstra que a abordagem territorial requer tempo para se consolidar. Mais do que isso, precisa de políticas públicas complementares para capacitar os executores das políticas, os principais e efetivos agentes transformadores das questões enraizadas que obstruem o desenvolvimento coletivo, que construirão os “modelos exitosos” por intermédio e simultâneo ao seu próprio desenvolvimento.

As crises, a redução ou a transformação na estrutura do Estado aumentam as dificuldades já enfrentadas pelos agricultores familiares, especialmente os de menor renda, expressivamente localizados nas regiões menos desenvolvidas.

O Pronaf objetivou a integração da agricultura familiar no mercado e a agregação de valor à produção, com incentivos em linhas especiais de crédito. Todavia, grande parte das pesquisas efetuadas sobre o setor indica a concentração de seus recursos na região sul e sudeste do país, causando um desequilíbrio econômico espacial em relação às regiões norte e nordeste, mesmo após as reformulações feitas para diminuir o problema.

Da modernização agrícola brasileira até os dias atuais, pode-se perceber que as políticas agrícolas em geral favoreceram o já existente desenvolvimento desigual entre as regiões do país. Lembra-se que o Pronaf e

demais programas acoplados a ele, preveem a dinamização, em especial, do Nordeste, não só porque suas áreas rurais são consideradas pelo Plano Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR) economicamente estagnadas e de baixa renda, mas também porque detêm o maior número de unidades agrícolas familiares do país.

As políticas e programas destinados a esse setor reconhecem sua importância para a economia, contudo é pouco expressivo o reconhecimento das necessidades sociais – enfaticamente a educação e a saúde – que devem acompanhar e promover seu potencial econômico.

Como a questão da produção, do escoamento da mercadoria e sua comercialização são contempladas por programas federais, caberia ao município estender suas políticas educacionais e de transporte coletivo à população da zona rural, no mesmo nível de continuidade e qualidade que oferece ao “perímetro urbano” estabelecido no seu plano diretor.

Os executores desses programas habitualmente consideram os agricultores familiares como uma parte da população que deve se adaptar aos programas e ao meio, e não como agentes potenciais reprodutores desse espaço.

Ao mesmo tempo, esses programas mostram traços compensatórios nos quais os municípios, com diversidade de carências, devem se unir para um trabalho coletivo de desenvolvimento territorial. Torna-se simplista diante da complexidade da nova forma produtiva demandada pelos agricultores e que deve levar em conta antigas e novas diversidades e novos mecanismos e instrumentos, referentes ao trabalho, uso do solo, organização, comercialização, entre outros.

Nota-se, porém, que toda essa complexidade recai sobre o setor agrícola familiar, por dois motivos: a maioria dos municípios de pequeno porte populacional, no Brasil, tem o maior peso de sua economia na produção agrícola familiar. Em segundo, por que a própria política de desenvolvimento territorial rural elegeu os agricultores familiares como seu principal público alvo, setorializando a política territorial. Mesmo que a intenção dessa política tenha sido incluir esse segmento no mercado, gerando renda e melhores condições de vida, não foi considerado que essa condição econômica a ser melhorada tem um fundo de desigualdades sociais estruturante das desigualdades

regionais. Acredita-se, por isso, que tanto quanto a preocupação com as desigualdades econômicas e materiais, há de se considerar as desigualdades sociais, pois são duas faces da mesma moeda.

Grande parte das dificuldades que enfrentam os agricultores familiares, principalmente nortistas e nordestinos, enfatizados no desenvolvimento territorial, tem a ver com o desconhecimento acerca das alternativas de investimento, da forma como participar dos programas e, não raro, da própria existência dos programas e suas linhas. Essa dificuldade tem como base principal o analfabetismo ou a pouca escolaridade, que dificultam o acesso às informações, e cujos maiores índices se encontram nas regiões menos favorecidas pelos recursos dos programas.

Daí a necessidade da indissociabilidade das políticas de educação com os programas agrícolas destinados aos agricultores familiares, pois aquelas constituem apoio básico aos serviços de assistência técnica e de capacitação, para melhor aproveitamento dos recursos, além de abrir-lhes as portas da informação e do conhecimento.

Essas questões surgiram a partir de inquietações empíricas e conceituais, nas vivências de campo e nos debates sobre estudos regionais/territoriais.

Concomitantemente a essas inquietações, dois episódios em especial levaram à base da construção desta tese. Os estudos sobre os bairros rurais de Queiróz (1963) que trouxeram elementos socioeconômicos e espaciais atuais e importantes, e a análise do Estatuto da Cidade e do plano diretor por ele exigido, motivaram uma investigação sobre o planejamento municipal em relação à zona rural. Afinal, os serviços básicos essenciais, nos quais está incluída a educação, é competência do governo dos municípios.

Percebeu-se então que a zona rural municipal, ou mais precisamente, a produção agrícola familiar nos municípios, é considerada de responsabilidade do governo federal e, em algumas situações, estadual, em função de regulamentações feitas a partir da Constituição Federal para o setor agrário.

Apesar de o Estatuto da Cidade (EC) dispor sobre a ordenação e o planejamento do município como um todo, o plano diretor, regulado pelo EC, estabelece um perímetro urbano e considera a zona rural somente para fins

ambientais, quando existente, sob a alegação controversa de inconstitucionalidade.

Além do mais, um levantamento do IDH-M revelou que a zona rural está bem abaixo dos índices urbanos em relação à renda e à educação. Já desenvolvendo a ideia de que os programas educacionais devem andar *pari passu* com os agrícolas, entendeu-se que o município, principalmente em vista da ampliação de competências que lhes concedeu a CF de 1988, tem deixado a desejar em relação às zonas rurais, não lhes estendendo as prerrogativas dos serviços básicos continuados oferecidos à zona urbana.

A metodologia consistiu de ampla pesquisa bibliográfica que estrutura boa parte do trabalho, para atender aos objetivos de 1) investigação sobre a existência de uma camada intermediária de agricultores, surgida durante os ciclos econômicos, entre os senhores e os escravos, que também teve sua trajetória até os dias de hoje; 2) analisar os resultados das políticas agrícolas de crédito e a forma como deu resistência à divisão entre “pequenos” e “grandes” produtores, constituindo, posteriormente, a base para a criação do Pronaf e demais políticas destinadas aos pequenos produtores, incluindo a política de desenvolvimento territorial rural.

Além dos estudos e análises dos antigos bairros rurais, fez-se um levantamento de dados das políticas agrícolas e de indicadores sociais, empregando-se as medianas para mensurações regionais, com intento comparativo. Associando os resultados desses estudos, procurou-se dar sustentação para a tese da necessidade urgente de complementação e integração de políticas em diversas escalas, em especial da educacional, envolvendo os municípios, para a obtenção de um resultado territorializado do desenvolvimento rural. Para isso, foi fundamental lançar mão também de experiências pessoais adquiridas nas pesquisas de campo e vivências extensionistas com os agricultores familiares.

Para o alcance das propostas, estruturou-se este trabalho em cinco capítulos, além desta Introdução.

No primeiro capítulo, procedeu-se ao estudo do processo histórico de desenvolvimento econômico brasileiro, mostrando as estruturas criadas por cada sistema agrário predominante e suas formas de apropriação do espaço, o modo de produção e as relações de trabalho nelas existentes, assim como

acompanhar a trajetória que sedimentou as formas existentes nos dias atuais. Dividido em tópicos, contemplou a agricultura nativa (antes dos ciclos); a organização agrária primitiva e o princípio da reorganização agrária territorial; a formação da economia de subsistência e sua evolução; as preliminares políticas advindas da cafeicultura e finaliza-se com os embasamentos teóricos dos elementos históricos.

No Capítulo 2, seguindo os objetivos de uma análise sucinta das políticas agrícolas brasileiras, foram destacadas as principais políticas agrícolas de crédito e sua trajetória, procurando-se avaliar sucintamente seus resultados, na medida da disponibilidade de dados, com menção sobre a pesquisa e extensão, pontuada também nos registros sobre agricultura familiar. Foram destacadas quatro fases da política agrícola, utilizando-se da classificação de Coelho (2001), escolhida em função da delimitação dos períodos entre 1931 e 2001, e que proporcionou uma leitura objetiva, específica e continuada das políticas de crédito e suas transformações e resultados. As fases foram denominadas: agricultura primitiva (1931-1964); modernização da agricultura (1965-1984); transição da agricultura (1985-1994) e agricultura sustentável (1995-2001). Nesta última fase foi acrescentado o período de 2002 a 2015, em função 1) da descontinuidade de dados, finalizada em 2001 e 2) do posterior direcionamento do estudo – seguindo os objetivos propostos – para a avaliação do Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (Pronaf), do enquadramento da agricultura familiar no desenvolvimento territorial sustentável e da criação de outras políticas de crédito e comercialização destinadas ao segmento, regulamentadas a partir de 2003. Nesta parte também estão alguns apontamentos sobre o abastecimento, a pesquisa e a extensão, como políticas de apoio ao crédito rural.

O terceiro capítulo contém apontamentos sobre o desenvolvimento territorial, sustentabilidade ambiental e as novas funções no meio rural, como recursos de políticas para a agricultura familiar. Ainda com a predominância de um viés teórico, é discutida a política agrícola de desenvolvimento e, posteriormente, outras políticas de influência na produção familiar, assim como os novos componentes no planejamento do desenvolvimento territorial, tais como a territorialidade, a sustentabilidade ambiental e a institucionalidade. São apresentadas as novas funções multifuncionais e pluriativas do espaço rural e

as políticas de comercialização dos produtos agrícolas familiares como apoio para dinamizar o setor e alcançar melhores resultados com o Pronaf. Trata-se também, de forma sucinta, mas necessária para o embasamento teórico do desenvolvimento rural, das fragilidades teóricas da noção de bem-estar social e sua função na formulação das políticas agrícolas, além da questão da sustentabilidade ambiental e agrícola no desenvolvimento rural.

Trata-se, no quarto capítulo, do planejamento e gestão da política de desenvolvimento territorial e a participação social, especificando os Territórios de Identidade e o Território de Cidadania, propositadamente apresentando a quantidade de siglas e enlaces de ministérios e conceitos, para tentar desatar o nó das variadas denominações dos territórios e suas estratégias implicadas nos meandros das escalas.

O Capítulo 5 apresenta a questão do ordenamento territorial e os bairros rurais antigos e suas avaliações feitas por Maria Isaura Pereira de Queiróz. Com base no conceito de bairro como a menor unidade territorial em zona rural existente à época, propôs-se nova ressignificação às comunidades rurais atuais, denominando-as de Bairros Rurais, com novas e atualizadas características e especificidades. O objetivo foi utilizar da importância das denominações e terminologias nas políticas públicas brasileiras e, como bairros, colocá-los no Plano Diretor, de acordo com as resoluções legais do Estatuto da Cidade. Procurou-se fazer um breve ensaio de uma teoria social rural, emprestando alguns elementos de Queiróz; um levantamento e sua representação gráfica dos planos diretores que são usualmente elaborados nos municípios brasileiros. A relação entre a educação e o desenvolvimento mostra e reforça a indispensabilidade de políticas educacionais nas zonas rurais para compor o desenvolvimento territorial. Também se dá início a uma discussão sobre os aspectos legais da proposta, assim como da importância e necessidade da continuidade da configuração territorial para o desenvolvimento com a devida representação social.

Posteriormente apresentam-se as conclusões, bem distantes de serem finais.

Neste trabalho, as desigualdades consideradas não dizem respeito às desigualdades enquanto classes sociais, mas são relativas à escala de produção, entre aqueles produtores cujos resultados produtivos estão aquém

de seu potencial e aqueles que conseguem resultados positivos, embora sendo alvos das mesmas políticas de crédito e comercialização.

Revela-se, ainda, que propositadamente seu conteúdo pontuou várias questões e aspectos da agricultura brasileira, ligadas direta ou indiretamente à agricultura familiar, com a finalidade de mostrar, em linhas gerais e resumidamente, o histórico e o estado da arte do rural brasileiro, sob o ponto de vista econômico e político e suas consequências sociais.

Finalizando esta Introdução, procurou-se atender aos objetivos iniciais de acompanhar a trajetória da camada intermediária de agricultores, surgida nos ciclos econômicos do Brasil Colônia e que atualmente pode ser representada pelos agricultores familiares, e suas transformações sob as regulamentações das políticas agrícolas em diferentes períodos, até o surgimento da política específica destinada ao setor, em 2006, quando então foram considerados como os principais agentes do desenvolvimento territorial rural.

A partir daí, considerou-se a tese central, da necessidade de um redirecionamento das políticas territoriais para efetivamente capacitar esses agentes através de uma integração de políticas, em especial a educacional, de competência municipal, com a intenção de colaborar na identificação de mecanismos que possam aperfeiçoar as ações direcionadas à territorialização do desenvolvimento rural.

Capítulo 1

ELEMENTOS HISTÓRICOS DA CONSTITUIÇÃO DO SETOR AGRÍCOLA NO BRASIL

O Brasil é um país de desafios. Já “nasceu” com essa sina e ainda hoje enfrenta desafios que vêm se arrastando desde a chegada dos portugueses colonizadores.

O setor contemplado com heranças coloniais crônicas, até os dias de hoje, é o setor agrícola. Por esse motivo, apesar de toda literatura já publicada sobre o assunto, fica difícil iniciar qualquer estudo sobre o setor que dispense uma contextualização histórica — especialmente os estudos que enfatizam as políticas e a apropriação territorial — simplesmente porque os problemas são históricos e têm raízes lá no início da colonização. E apesar dos altos e baixos na sua caminhada, vivendo momentos em que exerce importante papel no cenário internacional, com mercado interno crescente, o Brasil ainda esbarra na ínfima capacidade de articulação de políticas agrícolas que atenda ao setor como um todo.

O resultado é que essa política, que deveria oportunizar a inclusão dos produtores nos mercados interna e externamente, é a estrutura da principal causa das desigualdades regionais no crescimento e no desenvolvimento do setor, com reflexos na população, principalmente das pequenas e médias cidades, e na economia do país. Essa assimetria se verifica na própria divisão entre Ministérios – MAPA e MDA¹ – que atende o agronegócio e a agricultura familiar, cuja nomenclatura comumente usada identifica os produtores como “grandes” e “pequenos”, respectivamente.

De acordo com Costa (2013 p. 15), nenhum estudo sobre a realidade brasileira pode “passar ao largo” do seu passado colonial e suas contradições, que marcaram as estruturas econômicas, sociais e políticas do Brasil: na economia, o caráter agrário-latifundiário-exportador dependente; nas relações sociais, o escravismo e suas consequências; e no processo político, a conservadora oligarquia agrária, raiz das crises políticas subsequentes e,

¹ MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. Este último, em 2016, passou a ser a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário.

acrescenta-se, da ineficácia das políticas agrícolas em relação ao seu alcance geográfico e setorial, em função dos interesses patrimonialistas que as regem.

O estudo do processo histórico mostra as estruturas criadas por cada sistema agrário predominante, nas quais é possível perceber as formas de apropriação do território, do modo de produção e as relações de trabalho nelas existentes, assim como acompanhar a trajetória que sedimentou as formas existentes nos dias atuais.

Conforme Erthal (2000, p. 49), “tais estruturas econômica, social, política e cultural são melhor esclarecidas e entendidas a partir da sua contextualização histórica e vistas simultaneamente nas escalas internacional, nacional e regional”. Entende-se que a escala internacional é fundamental porque a sobrevivência do setor agrícola, nos primeiros séculos após o descobrimento do Brasil, se deveu à sorte advinda das crises e expansão internacionais, que favoreceram seu sucesso, mesmo sendo uma economia sem planejamento. Nacional porque todo o território brasileiro se voltou ao atendimento dessa expansão internacional o que, conseqüentemente, criou as especificidades e diferenças em escalas regionais, pois nem todos os espaços possuíam potencialidade para o atendimento das necessidades da Coroa e do mercado externo.

Autores da pesquisa desenvolvida pela Embrapa em 2010, sobre os primórdios da agricultura brasileira, apontam que a farta literatura sobre os ciclos econômicos e a carência de estudo da agricultura tropical no Brasil leva ao entendimento que, durante o desenvolvimento agrícola brasileiro desde a colonização, o país teve apenas grandes ciclos de culturas. Esses ciclos tiveram grande importância no crescimento e desenvolvimento do país, “no entanto, observam-se também impactos não tão positivos e até negativos em nossas estruturas sociais, no meio ambiente e no equilíbrio do crescimento das distintas regiões do Brasil” (op cit. p.13). Além disso, já existia, antes da chegada de Cabral, uma agricultura complexa e rica que se estendeu durante os ciclos econômicos e se desenvolveu e evoluiu constante e gradualmente no Brasil, até os dias de hoje.

1.1 A agricultura nativa: antes dos ciclos

De acordo com a Embrapa (2010), estima-se que existiam no Brasil cerca de duas mil nações e/ou tribos indígenas, quando começou a colonização portuguesa. Eram povos seminômades que subsistiam da caça, pesca, coleta e agricultura itinerante. Estavam espalhados ao longo da região litorânea, onde predominava a floresta tropical, e na costa meridional. Com a chegada dos portugueses, muitas tribos que habitavam o litoral fugiram para o interior do território, estabelecendo-se no Planalto Central e, gerando conflitos com as que aí já habitavam, passaram a ocupar áreas de sertão e de cerrado e regiões do extremo norte.

Esses povos nativos colhiam grande variedade de produtos naturais, tais como pequi, açaí, castanha-do-pará e buriti, além de extraírem das espécies arbóreas ou arbustivas, madeiras, fibras e óleos, e matéria-prima para o preparo de medicamentos, que eram feitos de sementes, raízes, folhas ou cascas. Os utensílios domésticos e os usados para a caça, a pesca e em rituais eram fabricados com palhas, madeiras, cipós, pedras, ossos e dentes de animais. Viviam do extrativismo e migravam sempre que os recursos se esgotavam na área ocupada. Mais tarde, desenvolveram técnicas de cultivo e se tornaram agricultores, adaptando as plantações às condições naturais, utilizando encostas mais drenadas para algumas lavouras e solos mais ricos e úmidos para outras mais exigentes. Além disso, plantavam hortas ao redor das aldeias, aproveitando os detritos caseiros e, por meio de práticas agrícolas simples, cultivavam milho, jerimum (abóboras), batata-doce e outras espécies vegetais.

Gabriel Soares de Sousa, em seu livro "Tratado Descritivo do Brazil" de 1587, já mencionava nominalmente mais de cinquenta espécies de plantas nativas do Brasil. Por esse motivo é difícil definir com exatidão as plantas já cultivadas naquela época, mas a Embrapa estabeleceu três principais espécies cultivadas e consumidas, de forma empírica, considerando o legado cultural das tribos e achados arqueológicos:

— mandioca: possivelmente domesticada pelos tupis na Bacia Amazônica, no primeiro milênio a.C., alcançando toda a área costeira;

— milho: inicialmente encontrado em áreas de contato com tribos pré-andinas do rio Guaporé, no Mato Grosso, até a Bacia do Paraná-Paraguai, na parte oeste do Brasil;

— batata-doce: aparentemente, seu núcleo de dispersão foi o Brasil Central, alcançando a área costeira.

A mandioca, até então desconhecida dos portugueses, era comparada ao inhame, já conhecido e consumido na África. Sua farinha, denominada pelos colonizadores como “farinha-de-pau”, substituiu o pão feito com trigo na Europa, sendo inclusive adotada nos rituais litúrgicos católicos. Reconhecida como o “pão dos trópicos”, a mandioca alimentava toda a população que vivia no continente, mas, apesar disso, o cultivo do milho prevaleceu sobre o da mandioca em algumas tribos. Não se sabe o porquê dessa e de outras escolhas feitas pelas tribos em relação às espécies que decidiram cultivar, mas acredita-se que os motivos vão além da capacidade de adequação ambiental, podendo ter origem cultural (EMBRAPA, 2010, NANTES, 1979, p. 16).

A técnica agrícola mais comum desses grupos indígenas era a “coivara”: abertura “de uma clareira na mata com a derrubada de árvores e roçagem na época de seca, deixar a vegetação secar até o final dessa mesma época e então queimar para converter a biomassa vegetal em cinzas, ricas em nutrientes”. Nessas áreas, cultivavam mandioca, milho, abóbora, batata doce, inhame, pimenta, banana, mamão e abacaxi (op. cit. 2010, p. 19).

O pau-brasil era abundante na região costeira. Para os índios era somente mais uma dos milhares de espécies de árvores existentes na floresta tropical; para os portugueses recém-chegados era o principal atrativo, porque o corante obtido da sua madeira (a brasilina) foi utilizado na indústria têxtil europeia. Para a extração do pau-brasil, era utilizada a mão de obra indígena que recebia como pagamento objetos desconhecidos na região, tais como as ferramentas de ferro.

A importância histórica da agricultura no Brasil, entre outras, foi o intercâmbio e a introdução de outros tipos de culturas, que a Embrapa denomina de “germoplasma vegetal”. O coqueiro e outras plantas comuns no Brasil, tais como a mangueira e a laranjeira, não existiam em nossas terras à época do descobrimento. A formação da agricultura tropical contou com a movimentação de recursos genéticos entre diversas regiões do mundo tropical.

O Brasil tornou-se grande produtor mundial de café, soja, laranja, pimenta-do-reino, juta, dendê, coqueiro, manga e madeira de eucalipto, além de grande criador de gados bovino e bubalino, todos esses produtos provindos de outras regiões tropicais. Por sua vez, contribuiu com as lavouras de seringueira, cacau, mandioca, fumo, batata, tomate, milho, amendoim, entre os principais, que se tornaram cultivos fundamentais nas novas regiões. “As correntes migratórias provenientes da África, da Europa e da Ásia, no atavismo cultural de levar material genético de seus locais de origem, ajudaram a consolidar a agricultura nos pontos de destino”. (EMBRAPA, 2008 p. 47). Atualmente, grande parte das exportações agrícolas brasileiras é obtida de plantas primitivamente estrangeiras.

A denominada botânica econômica² contribuiu para levar plantas brasileiras a outros lugares, a exemplo da seringueira e do cacau. Esta foi utilizada na Europa na observação, identificação, classificação e comparação das plantas tropicais nas colônias, para atender à crescente demanda de alimentos, drogas medicinais e outros produtos. Essa foi a razão da criação dos jardins botânicos nos trópicos: selecionar as plantas tropicais úteis aos impérios europeus, cujas populações aumentavam aceleradamente (BROCKWAY, 2002).

Em períodos específicos de nossa história econômica houve o predomínio de uma ou outra atividade de produção agropecuária, o que levou às análises que utilizaram o conceito de ciclos econômicos, eclipsando do contexto as atividades aparentemente secundárias, mas que completavam os quadros analisados, e, de certa forma, lhes davam sustentação.

O eixo deste capítulo é a produção que se desenvolveu e se desenvolve paralelamente aos ciclos e ao agronegócio, respectivamente. Contudo, a estrutura colonial foi sustentada pelos ciclos econômicos e essas atividades mudaram os padrões de uso e ocupação do solo, as forças produtivas e as relações de produção, além de ser o sustentáculo da formação das políticas agrícolas brasileiras. Por esse motivo, e também porque as pequenas

² Estudo da relação socioeconômica dos vegetais das diferentes vegetações brasileiras. Aplicação econômica das plantas e sua utilização na medicina, na alimentação, na forragem para a pecuária, na indústria madeireira, na farmacologia, na indústria têxtil, no paisagismo e decoração, no florestamento e reflorestamento e para a formulação do relatório de impactos ambientais (EMBRAPA, 2008).

produções da mão de obra livre foram originadas simultânea e associadamente a esses grandes ciclos, serão pontuados alguns dos seus aspectos político e econômico, que favoreceram o seu surgimento.

1.2 A organização agrária primitiva e o princípio da reorganização agrária territorial

Apesar da importância, a atividade extrativista do pau brasil, seletiva e não sustentável, não chegou a contribuir economicamente de forma significativa, ao contrário da exploração da cana de açúcar, esta sim considerada como o primeiro sistema agrícola brasileiro gerador de renda e lucro, e de projeção econômica internacional. Foi o primeiro grande ciclo econômico brasileiro, quando então a organização agrária correspondia à exploração sistemática e intensa como resultado das circunstâncias externas que antecederam a colonização. O interesse português era apenas explorar e lucrar com a exportação do pau brasil, mas a corrida das nações europeias pela conquista de novas terras obrigou Portugal a desenvolver um plano de colonização, implementado com a doação de terras, cujos proprietários as adquiriam com a única obrigação de posse de vastas extensões de terras.

A desigualdade produtiva agrícola brasileira começa aqui, pela categoria de donatários escolhidos para proprietários dessas terras. De acordo com Prado Jr. (2012), como os recursos naturais eram a única riqueza do Brasil à época, conseqüentemente a única forma de exploração era a agricultura ou pecuária, ambas as atividades dependentes da posse fundiária. Por esse motivo, foram escolhidos os que dispunham de recursos próprios para aproveitá-las, pois interessava à Coroa a produtividade da colônia contribuindo com os seus rendimentos.

O sistema açucareiro teve como uma das bases do seu sucesso a condição imposta por esses proprietários, que só vieram em quantidade significativa para o Brasil quando se resolveu o problema de mão de obra, primeiramente com a escravidão do índio e posteriormente com a do africano. (FURTADO, 1970; PRADO JR., 2012).

Desde a época colonial (1500-1822), passando pelo Império (1822-1889) até a República Velha (1889-1930), a economia brasileira iria depender

das suas exportações, caracterizando-se como uma economia agroexportadora. O que variou ao longo desses períodos foram os produtos destinados ao mercado internacional: açúcar, algodão, café, borracha, fumo, como os principais. (GREMAUD et all, 2004).

O conceito de ciclo no Brasil pré-industrial se refere à ascensão, predominância e declínio de um bem primário na pauta de exportações brasileira. No modelo econômico agroexportador implantado pelos europeus, os recursos das colônias eram destinados unicamente para produzir bens para exportação, comercializados ou consumidos pela metrópole. Dessa forma, “todo o capital fixo que houvesse na colônia (casa, máquinas, lavouras de subsistência, animais de carga) deveria servir aos fins da agroexportação e não desdobrar-se em atividades econômicas paralelas”. (SOUZA, 2009 p. 181).

O crescimento da produção açucareira brasileira no século XVI foi economicamente favorável ao país, mas o modo de produção escravista resultou num crescimento sem modificações estruturais na economia interna, porém favorável ao crescimento de extensão, facilitado pela abundância de terras. Crescimento significava somente ocupação de novas terras e aumento de importações; e decadência significava a redução dos gastos em bens importados (incluindo a reposição da força de trabalho). (FURTADO,1970).

A dependência econômica do impulso externo não favorecia um processo de desenvolvimento interno. O crescimento em extensão possibilitou a ocupação de grandes áreas, porque atraíam a concentração de população relativamente densa em torno do núcleo produtivo central, mas a ausência de articulação entre os sistemas de produção e de consumo prejudicou os benefícios do crescimento demográfico como elemento do desenvolvimento econômico.

As modificações na produtividade só aconteciam mediante fatores favoráveis de natureza econômica como, por exemplo, o aumento nos preços relativos. Assim, a economia açucareira, prevalentemente desenvolvida no nordeste do Brasil, resistiu mais de três séculos às prolongadas crises, recuperando-se quando melhoravam as condições do mercado externo, sem sofrer nenhuma modificação estrutural significativa. Na segunda metade do século XVII, a produção do açúcar brasileiro declinou em função dos preços baixos consequentes da concorrência antilhana, reforçada pela economia

mineira que se expandia no centro sul do Brasil. No começo do século XIX, quando surgiram novas condições favoráveis à atividade, o sistema voltou a funcionar com a mesma estrutura (op. cit.). Ela havia se preservado intacta por dois séculos: latifúndio monocultor com produção em larga escala, escravista e exportador, também denominada plantagem (*plantation*)³. De acordo com Souza (2009 p. 180), “o componente escravista do sistema *plantation* foi, sem dúvida, o que mais provocou distorções na economia e na sociedade brasileiras, cujos reflexos se fazem sentir até hoje”, e de acordo com Baer (2003), o legado negativo desse período foi a estrutura social arcaica e a baixa tecnologia agrícola.

A técnica na produção, a capacidade comercial e o poder financeiro dos europeus foram insuficientes para viabilizar esse tipo de produção de forma permanente e continuada. As dificuldades financeiras atingiram principalmente a aquisição de mão de obra vinda da Europa, aumentando o custo da atividade. Por sua vez, atrair essa mão de obra nas condições de trabalho oferecidas, só se conseguia através de pagamento de salários bem mais elevados que os europeus. Por isso, a utilização da mão de obra indígena fez parte dos primeiros projetos de colonização e em atividades consideradas secundárias. A importação de escravos africanos só foi concretizada na produção açucareira frente à certeza de alta rentabilidade, considerando o montante dos capitais imobilizados que representava.

Em síntese, a economia agrária colonial se baseava na grande exploração rural: lavouras de cana e engenhos de açúcar, além dos extensos latifúndios de pecuária. Dessa forma, a exploração agrícola no Brasil colônia se estruturava em dois elementos: na grande propriedade e na mão de obra escrava. Essa combinação, mais tarde seria a responsável pelas diferenças econômicas e sociais no país, acentuadamente na população rural (MORAES & FRANCO, 2010; PRADO JR., 2012), principalmente porque o sistema escravista manteve os recursos humanos subdesenvolvidos e os lucros dos engenhos eram gastos com bens de consumo importados, sem aplicação em melhorias técnicas e de infraestrutura. (BAER, 2003).

³ Neste trabalho será usada a palavra em português plantagem.

Em fins do século XVII inicia-se o ciclo do ouro, que durou, em média, um século, findando com o esgotamento progressivo das jazidas. A atividade mineradora se desenvolveu, sobretudo em Minas Gerais, mas também em Goiás, Mato Grosso, São Paulo e Bahia. Seus reflexos mais imediatos, sob o ponto de vista socioeconômico, foram a carestia e a inflação, consequência da falta de condições das províncias locais em oferecer alimentos, mão de obra e demais recursos às multidões que correram para as áreas de mineração. Nesse ciclo, houve o deslocamento da atividade econômica do Nordeste para o Centro-Sul, mudando a sede administrativa colonial de Salvador para o Rio de Janeiro. Essas mudanças deram início à rápida multiplicação de atividades econômicas da mão de obra livre, fora dos ciclos e se estendendo para outras regiões do país.

O terceiro e último grande ciclo foi o do café, com implantação de lavouras na Baixada Fluminense, Vale do Paraíba, sul de Minas e Espírito Santo. Em seguida migraria para a região de Campinas e para o Oeste Novo Paulista, nas regiões de Ribeirão Preto e Araraquara. Embora iniciado como os outros ciclos brasileiros de exportação de bens primários, a dinâmica cafeeira mudou não só o modo de produção brasileiro, findando o modo de produção colonial, como também iniciou a implantação de políticas agrícolas brasileiras.

Tanto o ciclo do açúcar como o do café foram caracterizados pela maior participação em nossas exportações. O ciclo do ouro diferiu, pois não era um produto destinado ao consumo direto, porém era responsável pelo financiamento das importações, pelos pagamentos externos e de impostos devidos a Portugal. (GREMAUD et al, 2004; SOUZA, 2009). Mas todos eles, de forma evolutiva, contribuíram para a expansão das atividades da mão de obra livre e da economia de subsistência, conforme veremos a seguir.

1.3 A formação da economia de subsistência

Analisando a produção agrícola mundial nos séculos XVI a XVIII, observa-se que as culturas tropicais eram mais lucrativas quando produzidas em larga escala. De acordo com Coman (1910), esse fenômeno já era observado nas colônias inglesas da América do Norte. Na Carolina do Sul, planejada inicialmente para lavouras de pequenas propriedades, as condições

físicas do local obrigaram o governo a reformular seu planejamento e distribuição de terras, transformando-as em grandes propriedades. Isso não foi diferente no Brasil, onde a pequena propriedade não encontrou condições favoráveis para o seu desenvolvimento na economia colonial e nem posteriormente a ela.

Prado Jr. (2012), aponta alguns fatores que impediram esse desenvolvimento. Primeiro, os pequenos lavradores não podiam concorrer na tarefa do desbravamento de uma terra ainda virgem. Segundo, eles não possuíam recursos e nem mão de obra para a produção exportadora e não havia mercado interno para outros tipos de produtos. As grandes propriedades produziam quase tudo o que era necessário, principalmente produtos agrícolas, e a zona urbana era praticamente inexistente. Como terceiro fator, nas pequenas propriedades não havia segurança suficiente contra a agressividade das tribos indígenas, “que punham os estabelecimentos colonizadores em constante alarma”, a tal ponto que “as determinações régias exigiam dos colonos um preparo bélico permanente”. Além desses, outro fator agregou precariedade às condições do pequeno lavrador: a vizinhança com os grandes latifundiários, que colocavam obstáculos legais às culturas de alcance dos recursos desses lavradores. Dois casos são historicamente conhecidos. A aguardente, que podia ser fabricada com “engenhocas de baixo custo”, teve sua produção proibida sob a alegação de que essa atividade desfalcava os engenhos para produção do açúcar. O outro caso é o do algodão, cujo plantio também foi proibido porque “desviava esforços do plantio da cana em prejuízo dos engenhos”. Dessa forma, os pequenos proprietários foram se desfazendo de suas posses, gerando um processo de (quase) eliminação, que transformou a economia agrária da colônia centralizada nas grandes produções em grandes propriedades rurais (ibid. p. 21 e 22).

Entretanto, algumas condições alheias ao poder dos grandes proprietários foram vantajosas para os lavradores. Na região nordeste, os excluídos do sistema açucareiro foram favorecidos pela abundância de terras no entorno dos engenhos. Como os produtores não desviavam mão de obra para outras atividades que não fossem relacionadas à produção açucareira, essa abundância de terras favoreceu, particularmente, duas situações. Primeiramente, a ocupação do espaço em outras regiões mais distantes, onde

os colonos se dedicaram a atividades de baixa rentabilidade, porém ajudando tanto no processo de expansão de atividades fora do ciclo quanto no processo de povoamento. A segunda situação foi o desenvolvimento da própria região, com o surgimento de um segundo sistema econômico, o criatório, principal atividade econômica surgida fora (mas como projeção) do sistema açucareiro, totalmente dependente dele.

Os bovinos, trazidos pelos portugueses, possibilitaram o início de uma nova atividade econômica, baseada na exploração da carne e do couro, assim como serviram de meio de transporte. Nos engenhos, a carne foi o único artigo de consumo importante que podia ser suprido internamente, figurando inclusive na dieta dos escravos. As duas fontes de energia dos engenhos – a lenha e os animais – podiam ser supridos localmente, assim como as madeiras, material de construção mais usado à época. Os imigrantes portugueses trabalhavam como artesãos e em serviços especializados. Essas eram as principais atividades da população livre, não absorvida internamente pelos engenhos, mas ligadas diretamente a eles (ANTONIL, 1711; FURTADO, 1970).

O sistema açucareiro crescia e a necessidade de animais crescia em proporções maiores, tendo em vista que a devastação das florestas litorâneas obrigava a buscar lenha cada vez mais distante. Além disso, os conflitos gerados pela entrada dos animais nas plantações fizeram com que o governo português proibisse a criação de gado na faixa litorânea.

Em contrapartida, na medida em que a atividade pecuária ia crescendo a renda média da população diminuía, desfavorecendo ainda mais os criadores que se encontravam a grandes distâncias do litoral. A renda gerada pela criação nordestina, através da venda do gado no litoral e pela exportação de couro, “não excedia 5% do valor da exportação do açúcar”. Mesmo quando a pecuária do sul fortaleceu as exportações de couro, a renda gerada “não seria muito superior a cem mil libras (...) quando o valor da exportação de açúcar possivelmente superava os dois milhões” (op. cit., 1970 p. 57-58).

Segundo Antonil (op. cit.), a princípio o total da população que vivia da criação nordestina não seria superior a 13.000 pessoas e a base da mão de obra para essa atividade eram os indígenas. Contudo, a disponibilidade de terras e a natureza dos pastos do sertão nordestino explicam a rapidez com

que os rebanhos penetraram no interior, cruzando o São Francisco e alcançando os atuais estados do Tocantins e Maranhão.

Outro fator que também favoreceu o crescimento do sistema criatório foi sua característica endógena “resultante do aumento vegetativo da população animal”, que proporcionou emprego à população local e absorveu a mão de obra desempregada dos engenhos em crise. Era uma atividade atrativa para o colono sem recursos, pois o trabalho em fazenda de gado lhe proporcionava condições de acumulação de capital para iniciar sua própria criação. Não obstante, era uma atividade de subsistência, fonte quase única de proteína animal na alimentação. O couro, matéria prima muito utilizada, se constituiu na única fonte de renda dos criadores distantes do litoral, em função do alto custo do transporte do gado (FURTADO, 1970 p. 58). Dessa maneira, percebe-se que o crescimento do sistema pecuário acontecia através da necessidade de ocupação de mão de obra livre e desempregada, o que transforma a estrutura desse setor em economia de subsistência.

Na região norte do país, longe dos ciclos produtivos exportadores, também cresciam os setores de subsistência. A região paraense progressivamente se transformou em centro exportador de produtos florestais: cacau, baunilha, canela, cravo, resinas aromáticas, obtidos por meio de atividades na qual a maior parte da mão de obra utilizada era a indígena.

No Sul, em São Vicente, estavam as menores e mais modestas propriedades, onde se ocupavam os “homens de governança da terra”, utilizando a mão de obra indígena nas plantações de feijão, algodão, trigo e milho, no fabrico da farinha de mandioca e marmelada e na criação de grandes rebanhos. “Assim, mesmo em São Paulo, que é a zona mais pobre do Brasil Colônia, o tipo da exploração agrícola foi sempre o da grande propriedade rural”⁴.

Após a decadência relativa do sistema açucareiro, tem início a expansão da atividade mineira, quando então o sistema criatório se desenvolveu também no sul do Brasil, e sua característica extensiva e itinerante tornou-se a base da ocupação do interior brasileiro.

⁴ TAUNAY, Afonso de. *São Paulo no século XVI*, p. 212 citado em PRADO JR., 2012, em nota de rodapé.

O ciclo do ouro mudou estruturalmente as atividades de produção primária em um novo arranjo espacial, unindo regiões antes isoladas do complexo açucareiro. As suas características de exploração, não de grandes minas, mas de ouro de aluvião, abriu possibilidades também a pessoas de recursos limitados e atraiu grande corrente migratória europeia para a colônia, ocasionando também grande mobilização populacional interna. De acordo com Antonil (1711), no momento em que a mineração desponta no interior da colônia, houve um significativo deslocamento populacional, constituído de senhores, escravos e mão-de-obra livre, além de capitais, para aquela região.

Para Baer (2003), o sistema açucareiro foi mais “benfazejo” para a economia brasileira, pois o sistema mineiro permitiu a participação de pequenos empreendedores, o que gerou concentração de renda menor que a do Nordeste. Por outro lado, teve reflexos positivos em outras regiões, como a do Sul, que forneceu mulas para o transporte de cargas, e de São Paulo, que fez o abastecimento alimentar, ampliando a geração de renda para fora do ciclo.

Dois características desse sistema aurífero geraram reflexos positivos às regiões vizinhas, beneficiando-as economicamente: sua localização e as dificuldades de abastecimento.

As áreas de mineração eram dispersas, montanhosas, localizadas a grande distância do litoral, sem suficiente abastecimento local de alimentos, por isso a população mineira dependia para tudo de um complexo sistema de transporte. A tropa de mulas foi a base da infraestrutura de todo o sistema, criando grande mercado para animais de carga. O desenvolvimento da pecuária na região sul possibilitou a rápida elevação de preços do gado, comparativamente aos baixos preços da região açucareira. Com isso, o gado nordestino, que perdeu mercado com a decadência dos engenhos, desloca-se em busca do mercado da região mineira.

Se se considera em conjunto a procura de gado para corte e de muare para transporte, a economia mineira constituiu, no século XVIII, um mercado de proporções superiores ao que havia proporcionado a economia açucareira em sua etapa de máxima prosperidade. Os benefícios que dela se irradiam para toda a região criatória do sul são substancialmente maiores do que os que recebeu o sertão nordestino. A região rio-grandense, onde a criação de mulas se desenvolveu em grande escala, foi integrada no conjunto da economia

brasileira. Cada ano subiam do Rio Grande do Sul dezenas de milhares de mulas, principal fonte de renda da região. Esses animais se concentravam na região de São Paulo onde, em grandes feiras, eram distribuídos aos compradores que provinham de diferentes regiões (FURTADO, 1970 p. 77).

Ainda de acordo com esse autor, a economia mineira, através de efeitos indiretos, permitiu a articulação entre diferentes regiões. Cada uma delas se especializou em uma atividade (criação, engorda ou constituição de mercados consumidores), o que as tornou interdependentes, além de elevar a rentabilidade da pecuária e a utilização das terras e do rebanho. Além do Rio Grande do Sul, em Mato Grosso também já existia uma economia pecuária rudimentar, de onde saía alguma exportação de couros. Essas distintas regiões antes independentes, sem o *boom* da economia mineira permaneceriam em regime de subsistência, sem vínculos econômicos que as articulassem.

Internamente o desenvolvimento da região mineira foi praticamente nulo, pois não foram criadas formas permanentes de atividades econômicas. Com o declínio da produção do ouro todo o sistema mineiro perdeu vitalidade e, como na economia açucareira, fragmentou-se numa economia de subsistência. Dessa forma, uma região cujo povoamento se fez dentro de um sistema de alta produtividade, com escassez de mão de obra, envolveu numa massa de população desarticulada, trabalhando com baixa produtividade numa agricultura de subsistência. “Em nenhuma parte do continente americano houve um caso de involução tão rápida e tão completa de um sistema econômico, constituído por população principalmente de origem europeia” (ibid., p. 86).

Sintetizando, a economia agrícola brasileira começou com uma “constelação de sistemas”, como denominou Furtado. Havia dois polos principais: do açúcar, onde se articulou a pecuária nordestina, e do ouro, onde se articulou a pecuária sulina. Esses dois sistemas se ligaram através do Rio São Francisco, cuja pecuária se beneficiava da distância que se encontrava entre as duas regiões. No Norte havia dois centros econômicos: Maranhão, que se articulava com a região açucareira através da pecuária periférica; e o Pará, que vivia da economia extrativa florestal, como núcleo totalmente isolado. Todos esses sistemas viveram picos temporários de crescimento e geração de

renda, mas se transformaram em economias de subsistência após a crise do sistema econômico principal. (op. cit., 1970).

Como não havia nenhuma política de desenvolvimento interno, a mão de obra e a população corriam atrás dos ciclos econômicos. O fim do ciclo era o fim de todas as atividades econômicas da região, tornando a nossa população com a característica, segundo Prado Jr., “de população mal distribuída e mal fixada em seu território, dispersa e móvel”. A cada declínio de produção, novo abalo demográfico: “vai-se à cata da região mais propícia” ou do próximo ciclo (ibid., 2012, p. 231).

Dessa forma foi se construindo, de forma heterogênea, o sistema de subsistência nas diferentes regiões do país, cuja produção em pequena escala e consequente dificuldade de inclusão comercial e geração de renda, compõem o principal problema da agricultura familiar na atualidade.

Nessa economia de subsistência, a roça era a base, onde cada indivíduo ou unidade familiar produzia seus próprios alimentos. Entretanto, o roceiro não vivia somente dessa atividade, ligava-se a um grupo econômico maior, quase sempre pecuário, recebendo pequena remuneração no desempenho de funções diversas, de natureza econômica ou não. Interessava aos proprietários esses lavradores em suas terras, tratando de sua própria subsistência, pois assim disporia de mão de obra. (op. cit., 2012).

Mas não só aí existiam trabalhadores com baixa produtividade, considerados como reserva potencial de mão de obra. Nas zonas urbanas se acumulou uma população que não encontrava ocupação permanente, pelas dificuldades de adaptação ao trabalho agrícola e às condições de vida nas grandes fazendas, além daqueles que vinham da agricultura rudimentar de subsistência.

Essas dificuldades contribuíram para formar a opinião que a mão de obra livre do país não servia para a grande lavoura, gerando atitudes hostis à transferência interna de mão de obra. Por esse motivo, não evoluiu conforme o esperado a ideia de um amplo recrutamento, financiado pelo governo, de traslado de população do Ceará para o sudeste, direcionado ao trabalho nos cafezais. O poder político dos cafeicultores, que se sentiram prejudicados em seus interesses, impediu a sua execução. (ibid., p. 121-122). Nessa hostilidade

pode estar a base da grande escala de economia de subsistência no norte e nordeste do país, permanente até os dias atuais.

Conforme Furtado (1970), no início do século XIX, a economia brasileira enfrentou um período de decadência. O comércio do açúcar não conseguia vencer a concorrência com os holandeses e não se encontrava mais ouro com abundância. Com a queda da economia mineradora, a pecuária sulina também entra em período de dificuldades.

O governo central, que enfrentava a escassez de recursos financeiros, vê sua autoridade se reduzir, num clima de insatisfação em todas as regiões do país. Os preços do açúcar e do algodão começaram a cair persistentemente e o Maranhão também entra em crise. Surgem inúmeras rebeliões armadas no norte e prolongada guerra civil no sul como reflexo desse processo de dificuldades e empobrecimento.

É nesse meio conturbado que surge o café, encontrando no Brasil um ótimo clima para o seu desenvolvimento, principalmente nas regiões onde havia a terra vermelha ("roxa"), no Paraná e interior de São Paulo (EMBRAPA, 2010). O investimento na cafeicultura foi a nova fonte de riquezas que veio acompanhada de políticas agrícolas nacionais mais consistentes, da expansão de pequenas propriedades produtivas e da mão de obra assalariada, que ajudou a consolidar o mercado interno, principalmente no sul e sudeste do país.

1.4 A evolução da economia de subsistência: o café e a abolição

Na época da abolição da escravidão, a faixa costeira nordestina, que concentrava as plantações de cana-de-açúcar, já estava densamente povoada comparativamente ao Brasil como um todo. Grandes proprietários controlavam boa parte da terra, dificultando o acesso à propriedade de terras por parte da população livre e, conseqüentemente, o surgimento de uma categoria de pequenos produtores em estabelecimentos de tamanho familiar. Essa categoria se tornou inviável, em grande escala, nas regiões brasileiras, principalmente na cafeeira, cujos produtores buscavam mão de obra para a grande lavoura e os governos locais priorizavam o fornecimento desses trabalhadores às fazendas. Desse modo, a estrutura fundiária resultante do período colonial, baseada em

grandes propriedades, não se alterou significativamente ao longo do século XIX, nem com a abolição da escravidão. Mesmo nas áreas cafeeiras mais antigas, a reconversão para criação de gado e novas culturas permitiu a preservação de grandes propriedades. (ABREU e LAGO, 2010).

Muitas terras foram ocupadas, através de posse, sem título legal, em vista da ausência de legislação sobre o tema. Em 1823, a coroa imperial deixou de conceder sesmarias e a Lei de Terras de 1850 foi aprovada com o objetivo de sanar esse vazio legal. Essa lei não impediu a usurpação de terras públicas, pois o registro de propriedades se efetivava em longo prazo e não era possível o controle das terras públicas por uma repartição governamental competente (DEAN, 1971). Mas a Lei de Terras foi importante na colonização da região sul do Brasil, consolidada em pequenas propriedades de imigrantes em terras públicas não alienadas.

O sucesso da política de colonização nas províncias do Sul foi inegável. Por volta de 1870, já existiam milhares de famílias europeias, principalmente alemãs, estabelecidas em pequenas propriedades rurais em diversas colônias públicas e privadas no sul do Brasil, produzindo excedentes apreciáveis de gêneros alimentícios para venda para outras províncias. Outras dezenas de milhares de imigrantes chegariam até o final do império, estendendo a área de pequenas propriedades com trabalho dos próprios colonos e suas famílias. (ABREU e LAGO, 2010 p. 17).

Mas, de acordo com Waibel (1979), essa situação de sucesso não teve continuidade com as gerações subsequentes, por regredirem no modo de produção, conforme veremos a seguir.

Leo Waibel, geógrafo alemão, cuja obra foi analisada por Virginia Etges, forneceu grandes contribuições na descrição dos modos de produção e utilização do solo nas pequenas propriedades coloniais brasileiras, e suas influências econômicas e sociais. De ambos se empresta agora as teorias, descrições, considerações e análises, para enriquecer e embasar as formas de adaptação na trajetória do pequeno agricultor no Brasil.

Pesquisador interessado na produção e comércio de produtos tropicais, Waibel fez uma viagem de estudos ao Brasil (1946-1950), com a finalidade de estudar as áreas colonizadas por europeus. Classificou seu trabalho como Geografia Sistemática (e não Regional), concentrado em duas temáticas: a utilização da terra e a colonização (op. cit., 1979). Mas, de acordo com Etges

(2012a p. 192), “quando observamos atentamente os resultados de suas pesquisas no Brasil, percebemos que os estudos de caráter regional se destacam [...]”.

Em grande parte da obra de Waibel se encontra a teoria da formação econômica, onde

cada espaço destes tem a sua forma de economia própria, e cada forma de economia corresponde a uma determinada paisagem econômica, forjada através das formas de exploração e dos objetivos da exploração. A esta forma de economia e conseqüente paisagem econômica, a partir de relação análoga no mundo das plantas, denominamos formação econômica (WAIBEL, 1928 apud ETGES, 2012a p. 198).

Segundo ele, um problema a ser solucionado na exploração da agricultura tropical africana, consistia em saber se deveria ser realizada com “a ajuda de grandes empresas capitalistas (plantagens), empreendimentos médios (culturas ou fazendas) ou pequenas unidades de produção (visto sob a ótica da economia local)”.

Os pequenos estabelecimentos, que dispõem de pouco dinheiro e somente da força de trabalho da família, são normalmente denominadas pequenas colônias; trata-se (...) de típicas economias camponesas, desenvolvidas por europeus, nos trópicos. [...] Acima de tudo no Brasil Central (São Paulo e Minas Gerais) desenvolveu-se há 100 anos uma economia coesa, onde as três formas de economia se fazem presentes, sem exclusividade da plantagem, como as fontes bibliográficas quase sempre fazem crer. A plantagem fornece basicamente café para exportação, enquanto as médias e principalmente as pequenas explorações fornecem os alimentos para o mercado interno. (...) por influência da crise mundial, também as plantagens do Brasil Central estão se afastando da monocultura do café e tentando passar para uma economia diversificada. (WAIBEL *apud* BOHM, 1991 p. 234 citado em ETGES, 2012b p. 4).

Waibel classificou os sistemas agrícolas encontrados nas pequenas propriedades do sul do Brasil, na década de 1940, em três sistemas principais que, segundo ele, representam teoricamente estágios sucessivos de desenvolvimento histórico da paisagem agrícola colonial. Segundo Etges (op. cit. p. 6), essa classificação levou em consideração os critérios do uso da terra, da combinação gado-lavoura e da maneira pela qual os produtos eram preparados e processados para o mercado:

1. Sistema de rotação de terras primitiva: característico da fase pioneira da colonização, supõe abrir uma clareira na mata, fazendo a queimada, usar a terra para policultivo e criação de porcos, que aproveitam os restos das colheitas. Quando a produtividade da primeira roça cai é aberta outra clareira, abandonando-se a primeira.
2. Sistema de rotação de terras melhorada: é praticado quando as técnicas e condições econômicas melhoram, como resultado da ampliação da área agrícola e do aumento da força de trabalho disponível. Permite produção maior, elaborar melhor os produtos destinados ao mercado e introduzir algumas cabeças de gado. O trabalho humano é substituído pela tração animal e uso do arado. Mesmo usando adubo orgânico, depois de algum tempo as lavouras são abandonadas para se transformarem em capoeiras.
3. Rotação de culturas combinada com a criação de gado: a rotação de culturas em campos arados e adubados constitui-se no estágio final do desenvolvimento agrícola no sul do Brasil. Tudo gravita em torno da criação de gado. Novas culturas são praticadas. A produção de derivados de leite é incrementada. A população rural se torna próspera, o que se reflete no tipo de casa, que passa a ser de alvenaria. Há uma preocupação maior com a educação dos filhos, além de manterem o contato com o mundo através da leitura de jornais, livros e revistas profissionais. Têm um padrão de vida que se aproxima do lavrador médio dos EUA. (ETGES, 2012a p. 4).

Entretanto, poucas áreas passaram pelos três estágios: “somente cerca de 5% de todos os colonos de origem europeia do sul do Brasil alcançaram o terceiro estágio de desenvolvimento agrícola; 50% vivem no segundo estágio, em terras ainda não esgotadas, e 45% estão ou no primeiro ou na fase de decadência e estagnação do segundo.” (loc. cit.).

Tanto na literatura nacional quanto na estrangeira, os métodos agrícolas dos colonos europeus no sul do Brasil, são altamente elogiados e considerados como um retumbante êxito. Entretanto, quando se estudam esses sistemas no campo, faz-se uma observação chocante: a maioria dos colonos usa o mais primitivo sistema agrícola do mundo (...). Este é, naturalmente, o sistema que os fazendeiros portugueses receberam dos índios, e passaram a usar desde então em suas grandes propriedades. A aplicação do sistema indígena de rotação de terras no Brasil (...) significou a separação econômica e espacial da agricultura e da pecuária. Poucos brasileiros parecem estar cientes das enormes consequências que esta separação teve para toda a vida do País. Acarretou ela, de um lado, a criação extensiva e primitiva do gado, e, de outro, uma igualmente extensiva e primitiva lavoura. (WAIBEL 1979, p. 244).

De acordo com Etges (2012b), Emílio Willems havia evidenciado, em seu livro “Aculturação dos alemães no Brasil” (1946), “o caráter deteriorante do sistema agrícola adotado pelos colonos sobre a cultura e a vida social”. Essa deterioração foi observada por Waibel, que a denominou de “caboclição” dos descendentes de imigrantes daquela região, causada pela “volta ao passado, a um estágio anterior ao que os imigrantes apresentavam quando da sua vinda”, expressada nos hábitos adquiridos na alimentação, na forma de trabalho e de uso da terra. Este último se destacava, na prática da coivara, já citada anteriormente, que eliminava a mata nativa e degradava os solos. De acordo com o autor, os baixos níveis de escolaridade e de informação justificavam essa situação. Os imigrantes trouxeram da Europa o hábito da leitura e da busca da informação tanto local como mundial, hábito abandonado pelos descendentes.

A maioria das colônias do planalto do Rio Grande do Sul está nesta condição deplorável. A primeira geração de colonos que devastou as matas no decênio de 1890, e, que, depois de alguns anos de pioneirismo, estabeleceu o sistema de rotação de terras melhorada, tornou-se logo próspera e constituiu boas propriedades. A segunda geração aplicou as mesmas práticas agrícolas, daí resultando que os seus padrões econômicos baixaram consideravelmente, e a terceira geração, ou teve que se mudar para outro lugar, ou se tornou cabocla. O número de caboclos europeus é surpreendentemente elevado, mesmo em colônias que há 25 anos eram consideradas como colônias-modelo. (WAIBEL, 1979 p. 252).

A crítica que Etges (ibid. p. 8) faz em relação a essas colocações é que “Waibel adotou o esquema do evolucionismo linear, expresso no historicismo romântico e positivista, marcando etapas que deveriam se suceder no tempo para chegar a um estágio de desenvolvimento ideal” (a terceira etapa da classificação dos sistemas agrícolas). De qualquer forma, a importância dessa classificação para este trabalho é sua base em situações reais pesquisadas pelo autor, o que nos dá noções da estrutura do sistema econômico que, paralela aos grandes ciclos, se desenvolvia no sul do Brasil, nas pequenas propriedades. Em graus diferentes, talvez, mas também em condições precárias como as do norte e nordeste do país.

Situação semelhante se percebe entre os pequenos lavradores – denominados sitiantes – estudados por Queiroz (1974) no Estado de São

Paulo. Segundo a autora, em 1950, enquanto as grandes monoculturas de exportação cobriam quatro milhões de hectares, as pequenas culturas de subsistência se estendiam por quatorze milhões de hectares no país, o que mostra a sobrevivência e expansão dos pequenos lavradores, mesmo em meio a todas as adversidades encontradas. A autora expõe que as roças se encontravam em plena expansão nas zonas não invadidas pela monocultura de exportação ou agricultura comercial, distantes da industrialização, mas a técnica agrícola utilizada, de queimadas, exigia uma mudança constante.

O sitiante cultivava uma parcela de suas terras até a exaustão e, em seguida, recomeça um pouco mais longe o mesmo trabalho, no qual emprega instrumentos rudimentares; sua casa de pau a pique ou de sopapo, coberta de sapê, é fácil de construir e é abandonada sem saudade. (...) Quando o povoamento de uma zona se torna muito denso, o bairro em geral se fixa, porém o nível de vida do sitiante paralelamente baixa: cultiva terras “cansadas” e o excedente de produção, que negociava nos povoados e vilas para equilibrar o orçamento, passa a lhe faltar. Seu nível de vida se deteriorará rapidamente, se não conseguir desenvolver uma atividade complementar – carvoeiro, oleiro, negociante – ou algum ofício que lhe traga desafogo. (QUEIRÓZ, 1974 p. 82).

A autora denomina “bairro” um grupo de vizinhança que acolhe todas as famílias de sitiantes. Os bairros rurais serão examinados em capítulo à parte, num resgate da pesquisa de Queiróz.

Outro ponto importante para este trabalho, emprestado das obras de Etges e de Waibel, é o relativo à “mínima quantidade de terra necessária para proporcionar a um agricultor e sua família um padrão econômico e cultural decente”, que pode servir de parâmetro comparativo com a atual classificação em módulos da agricultura familiar.

O termo extensivo quer dizer que dos três fatores da produção - terra, capital e trabalho - a terra é o principal e deve ser abundante, o que não acontecia nas pequenas propriedades dos colonos europeus do Brasil meridional. No entanto, ele constatou que o sistema agrícola predominante era a rotação de terras extensiva, em propriedades cujo tamanho médio era de 15 a 20 hectares, e concluiu que esta era uma das principais causas da precária condição de vida encontrada. Para um colono aplicar o sistema de rotação de terras, deveria ter entre 55 e 65 hectares em terra boa, e entre 80 e 105 em terra ruim. Waibel afirmou que o tamanho utilizado de 25 a 30 hectares era

pequeno para o sistema de rotação de terras, pois necessitava de rotação mais curta e de cultivo a cada seis, cinco ou mesmo três anos, resultando no esgotamento rápido dos solos, em colheitas decrescentes e, finalmente, na estagnação econômica.

Essa situação era fortalecida por outro fator: a frequente divisão dos lotes originais entre os herdeiros (fator que constitui em problema ainda hoje nas unidades de agricultores familiares). Em muitos lugares, os colonos só possuíam metade ou um quarto de lote (15 ou 7 hectares) e ainda praticavam o sistema de rotação de terras. “Embora trabalhando duramente, esta pobre gente apenas consegue vegetar numa existência miserável” (Waibel, 1979, p. 257). Dessa forma, o sucesso (ou insucesso) dos projetos de colonização no Brasil estava diretamente relacionado ao tipo de uso da terra praticado pelos colonos. Essa foi a principal característica das diferentes paisagens culturais identificadas pelo autor nas áreas de colonização no território brasileiro e, mais especificamente, no Rio Grande do Sul.

Sem a pretensão de um aprofundamento sobre o tema, abre-se aqui um parêntese, no tocante à questão das causas do êxito das pequenas produções, como consequência do tipo de uso do solo ou tamanho da propriedade.

Hoffmann (2014) aponta que na década de 1960, no Brasil, economistas e sociólogos afirmavam que a reforma agrária era condição indispensável para o crescimento econômico do país, com melhoria na condição de vida dos pequenos produtores, mas a história não confirmou essa ideia. Aponta o autor que a economia brasileira cresceu intensamente de 1968 a 1972 sem nenhuma mudança significativa na estrutura agrária. A experiência histórica de países como a França, Inglaterra, Alemanha e Estados Unidos “não fornece evidência que sustente a tese de que uma redistribuição da propriedade da terra é essencial ao desenvolvimento econômico capitalista” (ibid., p. 76).

Caio Prado Jr. também criticou essa visão teórica. Ressaltando a importância de uma legislação trabalhista apropriada, colocou que “o sentido principal da luta da parcela maior e mais expressiva dos trabalhadores rurais brasileiros era a obtenção de melhores condições de trabalho e emprego e não a ocupação e utilização individual e parcelaria da terra na qual trabalham”. De acordo com a PNAD 2011, atualmente apenas 15,7% das pessoas ocupadas têm atividade principal no setor agrícola, sendo difícil argumentar que a

redistribuição da posse da terra seja indispensável para o crescimento econômico brasileiro. (HOFFMANN, 2014 p. 110).

A diversidade de atividade nas unidades familiares, como forma de ampliar a geração de renda, será comentada mais adiante, neste trabalho.

1.5 Cafeicultura e preliminares políticas

O ciclo cafeeiro iniciou como os outros ciclos brasileiros de exportação de bens primários, mas teve especificidades que originaram a mudança no modo produtivo agrícola, que deixou para trás o modo de produção colonial. Dois fatores permitiram essa mudança: a transição do trabalho escravo para o livre e os avanços na tecnologia, nos transportes e no sistema financeiro (SOUZA, 2009). Na agropecuária, este foi o sistema no qual a participação do estado principia seus planejamentos e políticas destinadas ao setor.

Na colônia não existia uma representação relevante de comerciantes, o grande comércio era monopólio da Metrópole, sendo a única classe expressiva a dos grandes senhores agrícolas. “Qualquer que fosse a forma como se processasse a independência, seria essa classe a que ocuparia o poder, como na verdade ocorreu”. O poder dos grandes proprietários “ofuscava a própria soberania da Coroa”, que se mantinha em atitude passiva porque a situação atendia aos seus interesses: eram eles que desbravavam o território e o valorizavam com a produção e exportação de produtos e com a exploração em busca de ouro e pedras preciosas, tudo por sua própria conta e risco. (FURTADO, 1970, p. 94).

Tais circunstâncias formaram a estrutura política da colônia. A administração municipal não se organizou numa base urbana, mas em câmaras municipais, em cujas eleições para os cargos administrativos só votavam os “homens bons e nobres”, como eram chamados os proprietários. Dessa forma, o poder das câmaras é o dos proprietários rurais, cujo raio de ação era maior que o das leis. O Estado era apenas um instrumento desses proprietários, que exerciam o poder político através dessas administrações municipal, dispersando o poder e formando “sistemas soberanos, regidos cada qual por uma organização política autônoma”. O Brasil colônia formou “uma unidade política somente no nome. Na realidade é um aglomerado de órgãos

independentes, ligados entre si apenas pelo domínio comum, porém muito mais teórico que real, da mesma metrópole”. (PRADO JR, 2012 p. 31-32).

Essa situação política começaria a mudar com a predominância do café, cujas características de produção correspondiam às condições edafoclimáticas do sudeste do país.

No processo de formação dos grupos dirigentes nas economias açucareira e cafeeira percebem-se algumas diferenças fundamentais, que podem ser consideradas como as bases históricas regionais da administração política e econômica do setor agrícola atualmente, dado as semelhanças de comportamento entre as épocas.

O sistema açucareiro foi dirigido por homens de espírito puramente ruralista. As atividades comerciais eram monopólios de grupos portugueses e holandeses, por isso não havia interação entre as fases produtiva e comercial. Os dirigentes da produção não tinham perspectiva de conjunto porque as decisões fundamentais eram tomadas pelos dirigentes da fase comercial. Assim isolados, não puderam desenvolver uma consciência clara de seus próprios interesses.

Com o tempo, foram perdendo sua verdadeira função econômica e as tarefas diretivas passaram a constituir simples rotina executada por feitores e outros empregados. Compreende-se, portanto, que os antigos empresários hajam involuído numa classe de rentistas ociosos, fechados num pequeno ambiente rural [...]. A separação de Portugal não trouxe modificações fundamentais, permanecendo a etapa produtiva isolada [...]. Explica-se, assim, a facilidade com que os interesses ingleses vieram a dominar tão completamente as atividades comerciais do nordeste açucareiro. Debilitados os grupos portugueses, criou-se um vazio que foi fácil preencher (FURTADO, 1970 p. 115).

A economia cafeeira formou-se em condições distintas. Foi constituída, desde o início, por dirigentes comercialmente experientes, que souberam interagir, em toda a etapa produtiva, os interesses da produção e do comércio. Essa nova categoria de dirigentes formou-se numa frente ampla: aquisição de terras, recrutamento de mão de obra, organização e direção da produção, transporte interno, comercialização nos portos, contatos oficiais, interferência na política financeira e econômica. Rapidamente compreenderam a importância do governo como instrumento de ação econômica. (ibid., p. 117).

A tendência à subordinação do instrumento político aos interesses de um grupo econômico alcançou seu ápice com a conquista da autonomia estadual, ao proclamar-se a República. O governo central, submetido a interesses heterogêneos, não conseguia atender eficientemente aos chamados dos novos interesses locais. A descentralização do poder integrou de forma ainda mais completa os grupos que dirigiam a empresa cafeeira com a máquina político-administrativa.

Ainda de acordo com Furtado (op. cit.), não foi o controle do governo o que diferenciou os homens do café, e sim que hajam utilizado esse controle para alcançar objetivos definidos de uma política e, por essa consciência clara de seus próprios interesses, eles se diferenciaram de outros grupos dominantes anteriores ou contemporâneos.

No Brasil Império, as bases dos problemas econômicos já haviam se modificado, a economia cafeeira reintegrou o país na expansão do comércio mundial e já se encontrava em condições de autofinanciar sua expansão subsequente. Estava formado o novo tipo de dirigente que lideraria essa expansão. Entretanto, era necessário resolver o problema da mão de obra, quando então mais uma vez o Brasil contou com um conjunto de condições externas favoráveis do lado da oferta. As consequências econômicas da unificação política na Itália foram a base de formação da grande corrente migratória que possibilitou a expansão da cafeicultura no Estado de São Paulo. Vale lembrar que essa corrente migratória fortaleceu a hostilidade em relação à transferência de mão de obra interna, conforme citado anteriormente.

A incapacidade do governo em solucionar o problema da mão de obra e adotar um sistema monetário adequado, contribuiu para as divergências de interesses entre distintas regiões do país. O autor ressalta que a organização social do sul transformou-se, sob a influência do trabalho assalariado, nas plantações de café e nos centros urbanos e na pequena propriedade agrícola na região. Com isso, cresceu a necessidade de ação administrativa também nos setores de serviços públicos, educação, saúde, de formação profissional, de organização bancária, entre outros. O governo imperial, entretanto, em cuja política e administração estavam homens ligados ainda aos velhos interesses escravistas, não agiu para atender às novas necessidades. Em consequência,

a proclamação da república toma a forma de um movimento de exigência de autonomia regional.

A reforma monetária de 1888, aplicada pelo governo provisório, concedeu o poder de emissão aos bancos regionais, provocando, em todo o país, grande ampliação de crédito, que expandiu a atividade econômica e a renda, pressionando a balança de pagamentos. Entre as medidas tomadas para conter a inflação decorrente, estava o aumento no valor das exportações. A partir daí os grupos de exportadores, diretamente interessados na depreciação externa da moeda, enfrentaram a resistência organizada de outros novos grupos, tais como do comércio, dos produtores agrícolas ligados ao mercado interno e da classe média urbana. (op. cit., 1970).

A descentralização republicana deu maior flexibilidade político-administrativa ao governo no campo econômico, dando continuidade aos benefícios para os interesses agrícola-exportadores. Mas a ascensão política dos novos grupos sociais, de rendas não derivadas da propriedade, reduziu o controle que antes exerciam aqueles grupos ruralistas sobre o governo central. Tem início assim um período de tensões entre os dois níveis de governo – federal e estadual – que se prolongará pelos primeiros decênios do século XX.

1.6 Elementos históricos e embasamento teórico

Em relação aos métodos e teorias sobre a formação social colonial brasileira, base da atual formação social rural, temos em Amaral Lapa um esforço classificatório, citado em Erthal (2000), numa pesquisa sobre a pequena propriedade na colônia brasileira. De Erthal também emprestaremos os eixos teóricos e os respectivos apontamentos de alguns autores sobre cada um deles, assim como os resultados de suas pesquisas, por dar um embasamento completo no alcance dos objetivos deste trabalho.

O primeiro eixo é o da interpretação feudal, que dá ênfase à organização patriarcal e aristocrática na formação de nossa sociedade, centrada na classe senhorial. A tese da existência do feudalismo desenvolvida por Guimarães (1968) e Sodré (1979), foi comentada por Gorender (1978) e Amaral Lapa (1991), que aqueles autores acreditaram no ressurgimento de formas de organização feudal com relações de produção escravistas e, dessa forma, “a

categoria central de análise foi a grande propriedade territorial enquanto o escravismo, embora necessário, foi colocado como fenômeno secundário por Guimarães ou como especificidade superficial por Sodré”. (cf. ERTHAL, 2000).

Embora sem o intento de aprofundamento no tema, acrescenta-se a posição de Abramovay (2007) em relação à teoria do campesinato feudal. Segundo esse autor, as unidades de pequeno porte hoje existentes nos países avançados, em todo seu contexto atual, descendem do campesinato tradicional, mas nada tem mais a ver com ele, pois foram criadas pelo estado capitalista, através de políticas com fins específicos.

Entende-se, portanto que, como o Brasil foi descoberto em pleno desenvolvimento econômico capitalista, para fins de exploração econômica, nunca houve campesinato tradicional por aqui. Por isso, neste trabalho será utilizada a expressão agricultor familiar e demais denominações alusivas a ela.

A tese do capitalismo tem base econômica e o comércio externo como centro de análise sobre o Brasil Colônia e Império. Estruturou a teoria dos ciclos econômicos, limitados por períodos. Tanto a teoria dos ciclos econômicos como a tese sobre a presença do feudalismo no Brasil foram contestadas por Prado Júnior (1984). A partir do referencial teórico marxista, esse autor aponta a associação do comércio externo, capitalismo comercial e mercantilismo como o elemento estruturador da sociedade colonial brasileira. Dessa forma, sociedade e economia coloniais seriam “um capítulo da história econômica europeia”, sendo a sociedade estruturada com caráter empresarial. Para Novais (1979), o capitalismo mercantil se situa entre o final do sistema feudal e o capitalismo. Nesse novo sistema estaria a reserva do mercado das colônias às empresas coloniais metropolitanas ligadas às classes privilegiadas. (ibid., p. 54).

A teoria do escravismo colonial não admitia as colônias como “simples quintal” das metrópoles e nem sua existência resultante do sistema colonial mercantil. Para Cardoso (1987), um dos pioneiros desta interpretação, o mais importante é conhecer quais foram os modos de produção que definiram as formações econômico-sociais brasileiras. Portugal não transferiu à colônia o modo de produção feudal dominante na metrópole e o modo de produção dos nativos não se impôs ao colonizador. “Se não era feudalismo, comunismo primitivo, escravismo antigo (clássico) e nem capitalismo, como explicar a

sociedade escravista colonial aqui gerada?”. Tomando como base as especificidades internas das formações sociais brasileiras, Cardoso (1995) levanta a hipótese da existência de um novo modo de produção denominado escravismo colonial e não simplesmente modo de produção colonial. Gorender (1978) afirma que o escravismo colonial surgiu e se desenvolveu dentro de fatores complexos socioeconômicos em um contexto histórico determinado. E o Brasil ofereceu os elementos adequados à formação e compreensão dessa categoria, pois aqui o escravismo colonial durou e persistiu mais do que em qualquer outra colônia.

A disponibilidade de terras, grátis ou de baixo valor, as condições naturais favoráveis e a mão-de-obra foram os fatores que desestimularam os avanços técnicos no setor da agricultura, afetando o desenvolvimento das forças produtivas. O autor argumenta que “o tipo de utilização da força de trabalho não pode ser fator contingente ou acidental em qualquer modo de produção”. No sistema colonial, a relação do plantador e escravos definiu o caráter do modo de produção. (ibid., p. 56).

Ainda de acordo com o autor, num estudo do processo de povoamento no Brasil e das formas de apropriação territorial, verifica-se que “as raízes da chamada pequena propriedade, sob o rótulo genérico de pequena produção, encontram-se presentes” (p. 57). Apesar das circunstâncias, muitas vezes contrárias, a pequena produção resistiu e, a partir do século XVIII, tornou-se fundamental ao abastecimento do mercado interno, fato que perdura até os dias de hoje.

Autores contemporâneos vêm afirmando um caráter marginal e desprovido de importância da pequena produção no contexto do Brasil Colônia. Até os dias de hoje, além de *pequena*, são também recorrentes as expressões *produção de baixa renda*, *agricultura camponesa*, entre outras, para designar “um empreendimento de dimensões reduzidas, trabalhando com técnicas relativamente precárias e atrasadas” (ABRAMOVAY, 2007 p. 29).

Erthal (2000) aponta alguns fatores de natureza jurídica, econômica, social e política que, atuando de forma isolada ou combinada, colocaram obstáculos à fixação da pequena produção na colônia brasileira, fatores estes que rerepresentamos abaixo.

A estrutura da plantagem constituiu o fator fundamental da origem, desenvolvimento, permanência e domínio do latifúndio no Brasil, associada aos fatores disponibilidade de terras não apropriadas e implantação das sesmarias. A grande propriedade pouco valia sem a presença de escravos e a existência destes era indicativa de capacidade econômica. (GORENDER, 1978; CASTRO, 1983; SILVA, 1990; ERTHAL, 2000).

Nesse sistema contava-se, basicamente, com os recursos naturais sem investimentos em técnicas, pois a existência de escravos permitia a utilização de métodos agrícolas incipientes. Era, portanto, uma atividade predatória que, por esgotar o solo, necessitava de grandes extensões de terra destinada ao cultivo efetivo e reserva para obtenção de madeira, lenha e outras culturas itinerantes. Necessariamente, a superfície da propriedade deveria ser maior do que a área aproveitada e, “pelos cálculos de Gorender, um engenho açucareiro médio possuía 43,5 ha de cana plantada e uma superfície total de 174 ha, enquanto o engenho grande concentrava 87 ha de cana cultivada”. (op. cit. p. 63).

De acordo com Castro (1983), como estratégia de monopólio, a expansão e diversidade econômicas podiam ser realizadas dentro da grande propriedade, o que evitava o aumento do número de senhores de terra e multiplicava o de lavradores. No interior de uma plantagem, além da monocultura de exportação, também se praticava agricultura de gêneros de primeira necessidade, feita pelos chamados agregados (Sul) ou moradores (Nordeste) e pelos próprios escravos. Os agregados utilizavam pequenas parcelas de terra, nos arredores do latifúndio, em solos menos propícios à cultura principal. Em troca de subsistência e proteção, ficavam submissos aos senhores da terra, o que os impedia de manter relações comerciais permanentes.

Por sua vez, os escravos se dedicavam à lavoura, beneficiamento e industrialização do produto a ser exportado, além de outros serviços necessários ao funcionamento da unidade produtiva. Por força de lei e por prática consuetudinária, trabalhavam em pequenos lotes concedidos em usufruto, em áreas distantes, cultivando gêneros alimentares em seu dia de folga, que eram destinados ao autoconsumo e à venda de excedentes. Essa venda lhes

proporcionava condições de aquisição de calçados, roupas, joias, fumo, entre outros. (op. cit., 1983).

No decorrer dos séculos XVIII e XIX houve grande crescimento dessa camada produtiva dos pequenos cultivadores não escravistas. Gorender (1978) classificou-os como um modo de produção específico e marginal, voltado ao autoconsumo, com comercialização de excedentes, em áreas que não excediam 25 hectares.

Essa condição de marginalidade foi contraditada por Cardoso (1987), sob o argumento que, mesmo deslocada do eixo econômico principal e a ela subordinada, essas pequenas unidades produtivas exerceram papel vital na economia colonial.

Argumenta Erthal (2011) que pesquisas mais recente demonstram que muitas delas ascenderam à condição mercantil escravista, voltadas ao mercado interno e, desse modo, ingressaram no processo de acumulação, contrariando alguns aspectos da base conceitual de Gorender.

Para Prado Júnior (1984), os índios e os caboclos foram os elementos responsáveis por estas unidades produtivas, e chegaram mesmo a formar o embrião da classe média entre os grandes proprietários e os escravos. Formados por sítiantes e posseiros, esses pequenos produtores se situavam fora dos limites da grande exploração escravista e conseguiam manter sua independência. Os posseiros, geralmente, encontravam-se em área de fronteira agrícola, à frente da plantagem. Eram lavradores nômades e não possuíam estabilidade em decorrência de sua própria mobilidade e da mobilidade imposta pela expansão da plantagem.

Para Gorender (op. cit.) esse modo de produção específico, que inclusive abrigava os agregados, foi secundário na formação social definida pelo escravismo colonial. Com uma tese “um tanto arrojada”, acrescenta que as pequenas explorações agrárias de europeus nos trópicos não declinaram pelo clima, mas pela força econômica da plantagem somada ao apoio do governo metropolitano e do tráfico de escravos. Segundo o autor, há exemplos de pequenas unidades produtoras de tabaco na Virgínia (EUA) e nas Antilhas, deslocadas e eliminadas no enfrentamento com a plantagem.

No Brasil, mesmo diante das citadas situações de enfrentamento ao longo da sua história, a unidade produtiva familiar persistiu e, ainda hoje,

exerce papel importante na economia, enfrentando outros tipos de problemas e situações, mais viáveis e passíveis de solução, através de gestão e políticas agrícolas melhor planejadas e menos generalizantes.

Capítulo 2

POLÍTICAS NACIONAIS DE CRÉDITO AGRÍCOLA: UMA BREVE AVALIAÇÃO DIACRÔNICA

A atividade agropecuária sempre exerceu importante papel no crescimento econômico e no desenvolvimento da sociedade brasileira e, ao longo do tempo, tem sido um setor estratégico. Entretanto, apesar da sua importância, a política agrícola brasileira sempre se mostrou complexa e se apresenta, dialeticamente, de modo difuso e concentrado, sendo influenciada diretamente pelas políticas macroeconômicas, que não consideram suas especificidades.

As políticas econômicas que afetaram os ciclos do pau-brasil, cana de açúcar, pecuária e ouro, eram estabelecidas por Portugal e, portanto, planejadas para enriquecer a coroa portuguesa e não o Brasil. Somente no ciclo do café essas políticas foram instituídas nacionalmente, voltadas para o enriquecimento interno. (BACHA, 2012).

Os instrumentos de política econômica específicos para a política agrícola são: política de crédito rural, de preços mínimos, de seguro rural, de pesquisa e extensão agropecuária, de regulamentação de recursos florestais e políticas determinadas para produtos específicos.

Neste capítulo, seguindo os objetivos propostos, serão destacadas as principais políticas agrícolas de crédito e sua trajetória, procurando-se avaliar seus resultados, na medida da disponibilidade de dados, com menção sobre a pesquisa e extensão, cuja atuação será pontuada também nos registros sobre agricultura familiar.

Coelho (2001 p. 3) argumenta que, no Brasil, apesar das limitações orçamentárias e dos avanços na implantação de políticas agrícolas menos intervencionistas, “o crédito rural oficial continua sendo a espinha dorsal do sistema de financiamento à agricultura, e os instrumentos de apoio à comercialização e de transferência de risco dependem pesadamente do apoio do Estado”. Daí as razões para a existência de políticas agrícolas que “são várias e pouco mudaram desde a década de trinta”, sendo as principais:

melhorar a alocação de recursos, reduzir as flutuações na renda e garantir segurança alimentar.

A alocação de recursos, para ser eficiente, necessita da redução do grau de riscos, tanto os naturais (clima, doenças e pragas) quanto os de mercado (preços). As políticas utilizadas, nesse caso, são o seguro agrícola e as políticas de preço. Já as oscilações na renda são reduzidas com a retirada de excedentes do mercado (formação de estoques públicos) e controle da produção (monitoramento da área plantada). A política de segurança alimentar tem como instrumentos a manutenção de estoques, proteção alfandegária e transferência de subsídios para os agricultores. (op. cit.).

As primeiras regulamentações agrárias no país foram criadas em 1850, quando D. Pedro II sancionou a Lei de Terras, que regulamentou a posse, manutenção, uso e comercialização de terras, e estabeleceu a compra como única forma de obtenção de terras públicas, inviabilizando a aquisição de propriedade privada por intermédio dos sistemas de posse ou doação. Em 1964 foi criado o Estatuto da Terra, cujas metas eram, basicamente, a execução de uma reforma agrária e o desenvolvimento da agricultura. A primeira, ainda hoje é objeto de debates em relação ao seu alcance, enquanto a segunda meta sempre recebeu mais atenção do governo, em especial o desenvolvimento empresarial da agricultura.

De acordo com Navarro (2014), o fundamento jurídico que iniciaria a reforma agrária, estabelecida no Estatuto da Terra, definiu, de fato, a compra das terras, por meio de títulos da dívida pública e não a transferência irrecorrível daqueles direitos sem pagamento, o que representaria verdadeiramente uma reforma agrária. Embora com deságio, esses títulos representaram um ato de compra das terras pelo Estado, quando o imóvel atendia aos requisitos legais. A partir da segunda metade dos anos 1990, quando o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) acelerou o processo de busca de terras, houve queda acentuada do deságio, porém, o excepcional processo de modernização tecnológica das regiões produtivas agrícolas invalidaram os antigos preceitos legais que permitiam a desapropriação de imóveis rurais para a instalação de processos confiscatórios. (op. cit.).

Esses apontamentos mostram que, inicialmente, na história agrária brasileira, houve apenas programas governamentais de aquisição de terras para redistribuição a grupos de famílias rurais pobres. Com o passar do tempo, o Estado brasileiro continuou a ser um comprador de imóveis rurais, destinados a formar novos assentamentos. Por esses motivos, segundo o autor, nunca houve reforma agrária no Brasil.

A atual lei agrícola brasileira em vigor surgiu em 1991 para atender à determinação da Constituição Federal de 1988. Contudo, de acordo com Coelho (op. cit.), as primeiras tentativas de instituir política agrícola no Brasil, com mecanismos de financiamento, foram feitas em fins do século XIX. Primeiramente, transformando o Banco do Brasil em fonte financeira para o setor rural. Posteriormente, criando as Caixas de Crédito, com base no sistema europeu, cuja participação na oferta de crédito foi insignificante devido às características do sistema financeiro nacional, frágil e dependente dos financiamentos externos para o café e para a mineração.

O autor assinala que a primeira tentativa bem sucedida de política agrícola envolvendo a concessão de crédito, sustentação de preços e formação de estoques, foi o Convênio de Taubaté, de 1906. Firmado entre os estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, objetivou valorizar o café, incentivando seu consumo interno e externo, e desestimular novas produções em razão do excesso de oferta. Esse convênio fixou preços mínimos para o produto e terminou sendo bancado exclusivamente pelo Estado de São Paulo, por meio de empréstimos externos, que formaram a Caixa de Conversão⁵. O Governo Federal só participou diretamente dessa política quando, devido a grande safra 1920/21, adquiriu mais de quatro milhões de sacas de café com recursos do Banco do Brasil e de empréstimos externos. As duas safras seguintes, abaixo das previsões, favoreceram essa operação com a venda total dos estoques, com altos lucros. Em consequência, o Congresso Nacional

⁵ O Decreto n. 6.266 de 13 de dezembro de 1906 regulou a execução da Lei n. 1575 de 6 de dezembro de 1906 que criou a Caixa de Conversão, destinada a transformar o papel moeda conversível em ouro, como parte de uma política de valorização do café. Sua criação está ligada ao pacto interestadual conhecido como "Convênio de Taubaté" (Secretaria da Receita Federal/História).

aprovou programa de defesa permanente do produto, que abrangeu também a agropecuária em geral, e criou o Instituto de Defesa Permanente do Café.

Bacha (2012) relata que não houve políticas específicas significativas de incentivo à cafeicultura, sendo que sua expansão, inclusive em São Paulo, se fez sem estímulos do governo, com pouca inovação tecnológica, ao contrário da indústria. As ações se concentraram nos aspectos fiscais da exportação e na propaganda do produto no exterior, e os incentivos à produção foram direcionados a outras atividades agropecuárias, tais como a produção de cana de açúcar, algodão e borracha, para evitar a monocultura do café.

Furtado (1970 p. 180) também relata sobre o primeiro esquema de valorização colocado em prática pelos cafeicultores, sem o apoio do governo federal. A descentralização republicana possibilitou aos estados criar impostos às exportações. Assim, os projetos foram desenvolvidos com crédito internacional, cujo êxito financeiro reforçou o poder dos cafeicultores, que submeteram o governo central aos objetivos de sua política até 1930, quando a crise mundial declinou preço e comercialização do produto.

Topik (1987, p. 37) esclarece que a participação do Estado na economia do Brasil, entre 1889 e 1930, foi condicionada, entre outros fatores, pelos conflitos de interesses entre segmentos dominantes e investidores estrangeiros. Esses conflitos levaram à participação gradativa do Estado na economia de forma mais acentuada que a desejada, presença esta favorecida mais pela estrutura econômica e social do país do que pelas intenções das partes. O autor afirma que o processo de envolvimento do Estado na economia brasileira à época, mostra as “estruturas paradoxais” dessa participação na exportação, “que nos ajudam a entender o porquê de, durante a Primeira República, terem convivido, lado a lado, propostas e práticas, econômicas e políticas, identificadas ora com o liberalismo ora com o intervencionismo” (ibid., p. 133).

Os preços do café eram sustentados pelos governos estadual e federal através da compra e armazenagem temporária do excedente. Após a criação do Instituto de Defesa Permanente do Café, com sede na capital federal, os armazéns reguladores foram transferidos para o estado de São Paulo e foi criado o Instituto Paulista de Defesa Permanente do Café, mais tarde denominado Instituto do Café do Estado de São Paulo. O objetivo dessas

instituições era regularizar as entradas do produto nos portos, estabelecendo um controle artificial da oferta, com reflexo nos preços de venda. (FREITAS FILHO, 2013 p. 137).

Essa redução artificial da oferta, segundo Furtado (1970), gerou a expansão dessa mesma oferta e criou problemas para o futuro que, apesar de percebidos, não foram evitados. “O erro, se assim o podemos qualificar, estava em não se ter em conta as características próprias de uma atividade econômica de natureza tipicamente colonial, como era a produção de café no Brasil” (p. 182). Essa falta de avaliação e consideração das características específicas de produtos, segmentos e locais, ainda hoje é um dos entraves para a obtenção de resultados positivos e permanentes nas políticas agrícolas brasileiras, que atinge, principalmente, a produção agrícola familiar.

O declínio da exportação do produto, juntamente com o Instituto de Defesa Permanente do Café, aconteceu com a crise mundial de 1929, que já encontrou a cafeicultura brasileira em situação vulnerável.

Salienta-se que, no final do século XIX, aproximadamente 80% das receitas da balança comercial nacional era originada das exportações do café. O capital excedente foi investido em outros setores além do agrícola, sendo fundamental para a instalação de ferrovias (inicialmente no Estado de São Paulo), modernização dos portos, abertura de estradas e pontos de beneficiamento. Além disso, criou mercado consumidor para novos produtos, possibilitou a sustentação política e administrativa do regime republicano e forneceu recursos para a instalação do parque industrial brasileiro. A riqueza provinda dos cafezais acelerou o desenvolvimento nacional, mas se evidenciou em São Paulo, nas mansões dos barões do café, no acelerado desenvolvimento urbano, nos teatros e na difusão das artes e importação da cultura europeia e nas cidades que surgiram no interior paulista.

As consequências desfavoráveis, tais como a denominada “ilusão do dinheiro fácil”, que causou a desorganização do sistema bancário, o aumento da importação de alimentos e o abandono das lavouras de subsistência pelos agricultores, atraídos pelos lucros da cafeicultura, não diminuíram o significado do café como elemento determinante e dinamizador da economia brasileira.

Quatro grandes fases na política agrícola realizada no Brasil são identificadas por Coelho, entre 1931 e 2001: agricultura primitiva (1931-1964);

modernização da agricultura (1965-1984); transição da agricultura (1985-1994) e agricultura sustentável (1995-2001). Essa classificação será utilizada neste trabalho, na sintetização da evolução das políticas agrícolas no Brasil, com exceção da última fase, em cujo período será acrescentado 2002 a 2015, em função 1) da defasagem de dados da pesquisa de Coelho, finalizada em 2001 e 2) do posterior direcionamento do estudo – seguindo os objetivos propostos – para a avaliação do Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (Pronaf), do enquadramento da agricultura familiar no desenvolvimento territorial sustentável e da criação de outras políticas de crédito e comercialização destinadas a esse segmento, regulamentadas a partir de 2003.

As informações históricas aqui apresentadas foram retiradas da pesquisa de Coelho (2001), complementadas com outros autores citados.

2.1 Evolução das políticas agrícolas brasileiras

2.1.1 Políticas agrícolas na “agricultura primitiva” (1931-1964)

Essa fase inicia com a criação do Conselho Nacional do Café (CNC), em 1931, como parte do processo de “federalizar” a política de defesa do produto. Porém, esse processo foi efetivado pelo Departamento Nacional do Café (DNC), que extinguiu e substituiu o CNC. Além de federalizar definitivamente a política cafeeira, o DNC isolou os interesses de classe dos cafeicultores, vetando a participação dos representantes estaduais nas formulações das políticas, como acontecia anteriormente. O DNC manteve inicialmente a destruição física dos estoques e posteriormente adotou a incineração somente dos produtos “inferiores”, para os quais não havia mercado.

Em pouco mais de 10 anos, de acordo com a Secretaria de Fazenda de São Paulo, foram queimadas mais de 78 milhões de sacas de café, equivalente a três safras recorde. “Pela dimensão, logística exigida e aspecto político-psicológico, essa destruição talvez tenha sido a forma mais radical e dramática já adotada por um país, em toda a história econômica do mundo, para sustentar preços” e, por isso, gera polêmica até os dias de hoje. (ibid., p. 7). Este autor rebate o argumento dos favoráveis dessa política, sobre a falta de

alternativa que substituísse a queima do café, apresentando três falhas nesse ponto de vista:

A primeira é colocar [...] a culpa da política na crise internacional. As operações de queima de café duraram 14 anos e a [...] crise [...] gerada pelo crack de 1929, já estava praticamente superada três anos depois e os efeitos da II Guerra nas exportações de café para a Europa só começaram em 1940 [...]. A segunda é dizer que não havia alternativas [...]. Considerando o poder de interferência do Estado, a capacidade de organização dos cafeicultores, [...] o universo restrito da estrutura produtiva e o longo período de duração do programa, sem dúvida, outros mecanismos menos traumáticos e menos custosos de controle de oferta poderiam ser aplicados [...]. A terceira é minimizar os efeitos da miopia, da falta de visão desenvolvimentista, da ausência de capacidade empreendedora e do alto índice de acomodação da estrutura política dominante, que manteve, por um período de tempo tão longo, a política macroeconômica do país presa aos humores do mercado de um único produto primário (COELHO, 2001 p. 7).

Na década de 1940, foi abandonada a destruição dos estoques, porém a escassez e conseqüente elevação dos preços continuaram impulsionando a política de valorização do produto, quando então o DNC foi substituído pelo Instituto Brasileiro do Café (IBC), que deu seqüência, até 1965, às linhas básicas, de flexibilidade e autonomia da política cafeeira e promoção das vendas do produto no exterior. (op. cit. p. 8).

Além do IBC, esse período também foi marcado pela criação de outros institutos de planejamento e assessoramento técnico. No setor agrícola estão o Instituto Nacional do Mate (INM), Instituto Nacional do Pinho (INP) e o Instituto do Açúcar e do Álcool. Esses institutos eram órgãos estatais que deveriam planejar a produção e assessorar produtores, destacando uma nova função do Estado ante a agricultura e o problema da superprodução agrícola.

O INP envolvia os estados do Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e São Paulo; e o INM os estados de Mato Grosso, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Essas instituições, voltadas para as questões florestais, foram sucedidas pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), em 1967, pertencente ao Ministério da Agricultura. Em 1974, foi criado, dentro do Ministério do Interior, a Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema). Em 1989, o governo federal fundiu Sema, IBDF e outros órgãos ambientais, criando o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais

Renováveis (IBAMA), ainda dentro do Ministério do Interior, passando, em 1992, para o Ministério do Meio Ambiente que, três anos depois, recebeu sua denominação atual: Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (MMA). (MMA, história institucional, portal eletrônico).

O Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) foi criado em 1933 para estimular a produção de álcool combustível, diminuindo a produção do açúcar. Atuava como agente regulador e planejador, definindo e monitorando quotas de produção de açúcar e álcool por usina, além de preços, e, quando necessário, estabelecia quotas de produção de aguardente para destilarias. O álcool passou a ser produto da matriz energética nacional, porém sua participação no setor foi fraca. Somente em 1970, com a crise mundial do petróleo, foi criado o programa de combustível renovável, o Programa Nacional do Alcool (Proálcool), que trazia novas perspectivas para o setor. No final dessa década, com a segunda crise do petróleo, o governo federal e a Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea) acordaram a produção em série de veículos a etanol, dando mais solidez ao programa e ampliando a produção do etanol, de 555 milhões de litros em 1975-76 para mais de 28 bilhões de litros na safra 2015/2016. (www.brasil.gov.br/2016).

Entretanto, de acordo com Coelho (ibid., p. 10), esse aumento não se equiparou a importância do açúcar na economia brasileira, tanto nas exportações quanto no abastecimento do mercado interno.

O IAA foi extinto no início da década de 1990, iniciando o período de desregulamentação do setor com a liberação das exportações e dos preços do açúcar e do álcool.

Para compensar o impacto dessa desregulamentação, em 1997 surgiu a União da Indústria da Cana-de-Açúcar (Única), da fusão de diversas organizações setoriais do estado de São Paulo, atuando com os produtores de açúcar, etanol e bioeletricidade, tanto no Brasil como nos Estados Unidos e Europa. Essa entidade setorial foi protagonista na transformação do tradicional setor de cana-de-açúcar em moderna agroindústria, cujas companhias associadas são responsáveis por mais de 50% do etanol e 60% do açúcar produzidos no Brasil. De acordo com informações da empresa (Única, portal), o Brasil continua sendo o maior produtor de cana do mundo. Na safra de 2014-2015 produziu 632 milhões de toneladas. Dessa safra, foram produzidos 28

bilhões de litros de etanol e 36 milhões de toneladas de açúcar (20% da produção global), sendo que 24 milhões de toneladas foram exportadas, correspondendo a 40% da exportação mundial, que não saem mais dos engenhos do Nordeste, mas das agroindústrias do Sudeste, criadas como defesa da desregulamentação estatal, com o fechamento do IAA.

2.1.1.1 A política de estímulo ao setor de grãos

Nesse período, seguindo a política americana, foram adotadas medidas para o setor agrícola “dentro do conceito de paridade com o setor urbano”. Surge a política de estímulo ao setor de grãos e a criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil (CREAI), para as questões relacionadas com financiamento, e a Comissão de Financiamento de Produção (CFP), que executou a política de preço mínimo, até a década de 1990, quando foi substituída pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

A CREAI surgiu da pressão de outros setores da agricultura para obter o mesmo apoio creditício do café, e é considerado o primeiro grande mecanismo brasileiro de crédito agrícola. Apesar de ter como modelo o Farm Credit System americano, sua tendência foi ampliar o papel do Estado, ao contrário do protótipo americano que previa a privatização dos recursos e da administração do sistema. A captação de recursos privados no Brasil foi inviabilizada pela inexistência de um mercado de capitais nacional. (COELHO, 2001, p. 11).

A CFP estabeleceu preços e lançou as bases do empréstimo de comercialização, que mais tarde seria o Empréstimo do Governo Federal (EGF), operação de aquisição do produto pelo preço mínimo estabelecido, ocasionando a primeira tentativa de estruturar a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). Mas a fixação de preços ocorreu somente para a safra de 1945/46, apenas para o arroz, feijão, milho, amendoim, soja e semente de girassol. O autor menciona que o sistema brasileiro permaneceu “irrigando” apenas a economia cafeeira e açucareira até 1965, praticamente ignorando seu potencial para a produção de grãos.

A negligência em relação ao setor agrícola, associada aos processos de urbanização e industrialização, resultou em crise de abastecimento. O Plano Trienal de Desenvolvimento (1963-1965) adotou a tese da teoria estruturalista

da inflação “de que a rigidez da oferta agrícola, devido a problemas estruturais (leia-se a estrutura agrária) era a principal fonte de pressão sobre os preços”. Com base nessa tese, o governo federal se volta à reforma agrária no país e cria um sistema integrado de abastecimento controlado pelo Estado: a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL) e a Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM). Acreditava-se que essas medidas fechariam o círculo do abastecimento e evitariam futuras crises e aumentos especulativos nos preços. (ibid., p. 12).

A PGPM tornou-se o principal instrumento de política agrícola do Governo, apesar das dificuldades operacionais. Ao contrário do recomendado mínimo de três meses para a fixação dos preços mínimos, eles eram constantemente fixados abaixo do preço de mercado e anunciados após o plantio, dificultando a tomada de decisões por parte dos produtores. Além disso, os principais beneficiados com essa política não foram os produtores rurais, mas o setor de beneficiamento dos produtos e da comercialização agrícola. Os fatores que favoreciam o crédito rural eram, especialmente, a taxa de juros real negativa (que significa a transferência de recursos de outros setores para a agropecuária) e a carência de até cinco anos. (SMITH, 1969; MULLER, 1988; BACHA, 2012; ALMEIDA, 2014).

A Tabela 1 mostra a aquisição de produtos no período de 1953/1965.

Tabela 1 - Brasil: aquisições de produtos agrícolas pela PGPM – 1953/1965*
(em toneladas)

| Ano/ Produto | Milho | Arroz | Feijão | Algodão | Amendoim | Farinha de Mandioca | Total |
|-----------------|------------------|------------------|----------------|----------------|---------------|---------------------------|------------------|
| 1953 | - | - | - | 442.759 | - | 17.302 | 460.061 |
| 1961 | 296 | 43.927 | 21.779 | 346 | | | 66.348 |
| 1962 | - | - | - | - | - | - | - |
| 1963 | 657.573 | - | 23.981 | 8.224 | - | 46.810 | 736.588 |
| 1964 | 61 | 1.738 | 64.000 | 2.373 | 69.048 | 24.101 | 161.321 |
| 1965 | 422.008 | 1.695.106 | 91.552 | - | - | 43.408 | 2.252.074 |
| Total | 1.079.938 | 1.740.771 | 201.312 | 453.702 | 69.048 | 131.621 | 3.676.392 |

Fonte: Comissão de Financiamento da Produção (CFP).

* Não há dados relativos ao período 1954-60 e ao ano de 1962.

Poucos produtos foram beneficiados; a quantidade adquirida mais significativa foi do arroz, seguida do milho e algodão. Os outros produtos tiveram aquisição relativamente pequena, principalmente a farinha de mandioca, principal produto in natura e agregado da agricultura familiar. Os maiores volumes de produção foram do milho e do arroz, em 1963 e 1965, respectivamente. Nota-se que não há dados da produção de semente de girassol e soja, produtos contemplados pela PGPM na safra de 1945/46.

Sob o ponto de vista social, a exploração agrícola, mesmo do café e açúcar, era baseada no emprego intensivo de mão-de-obra e na qualidade natural do solo, ocasionando a migração interna dos agricultores em busca de terras férteis. As técnicas de preparo e uso do solo permaneciam rudimentares, com o emprego de queimadas, encurtando o ciclo de fertilidade e reforçando o lado predatório da atividade. Grande parte da população brasileira vivia no meio rural, em nível de subsistência e baixo padrão tecnológico. Nota-se aqui uma permanência das condições econômicas e sociais coloniais, em relação aos pequenos agricultores.

A produção de alimentos básicos, como milho, arroz e feijão, também era feita de forma rudimentar, voltado para a subsistência, e os poucos excedentes eram suficientes para abastecer os incipientes centros urbanos. A partir da década de 1930 a imigração estrangeira diminuiu, dando início à interna rural-urbana. A mão de obra liberada pelo setor cafeeiro em crise foi compor parte da força de trabalho empregada nos setores industriais e urbanos (COELHO, 2001; BACHA, 2012).

Ainda nesse período, percebe-se uma relação mais consistente entre agricultura e indústria. No período de 1930-1955, a indústria recebeu muitos investimentos dos cafeicultores, principalmente em logística. Ferrovias que anteriormente transportavam café passaram a servir os interesses industriais, assim como as vias de circulação de mercadorias, matérias-primas e pessoas, facilitaram a distribuição de produtos para várias regiões do país.

Também a política macroeconômica brasileira, após décadas subordinada aos interesses da cafeicultura, intensificou o programa de industrialização financiado pelo café, por meio da taxaço e do confisco cambial nas exportações desse produto.

Esse período, conforme Bacha (2012 p. 159) caracterizou-se pelo predomínio das ideias cepalinas, que preconiza o desenvolvimento econômico liderado pela industrialização e não pela agropecuária. Dessa forma, medidas de incentivo à industrialização via substituição de importações, isolaram a agropecuária, sendo a política cambial a mais discriminatória. A agricultura era prejudicada de duas formas: pela sobrevalorização cambial, que reduzia a renda das exportações agrícolas; e pelas altas tarifas de importação, que mantinham elevados os preços dos insumos agrícolas modernos (máquinas e equipamentos). (BAER, 1972; COELHO, 2001; BACHA, 2012).

Nessa fase, uma discussão acadêmica questionou “se a agropecuária estava ou não cumprindo com sua função de fornecedora de alimentos e de que modo a estrutura fundiária impedia a agropecuária de responder aos estímulos de preços” (op. cit., 2012 p. 167). Autores como Celso Furtado, afirmavam que a oferta de alimentos era insensível a variações de preços em função da estrutura agrária, latifundiária concentrada, e da terra mantida como reserva de valor, sem fins produtivos. A solução proposta por esse grupo era a reforma agrária. De outro lado, autores como Ruy Miller Paiva afirmavam que a oferta de alimentos era sim, sensível a variações de preços, e a agropecuária ampliaria essa oferta com a adoção de políticas de estímulo para esse fim.

Sob o ponto de vista teórico, para estruturalistas e ortodoxos da economia, o setor agrícola era somente fornecedor de divisas e de mão de obra à indústria. Essa visão mudou com a crise de abastecimento e o efeito negativo da industrialização sobre as exportações, introduzindo, na política agrícola, a preocupação com a inflação e o abastecimento. Com a alta inflação e a queda da importação – bases da crise de abastecimento – os estruturalistas avaliaram a rigidez da oferta agrícola como a causa da elevação dos preços; e os ortodoxos viram potencial na agricultura e no agronegócio para expandir e diversificar as exportações, por meio de um programa de modernização. Esta política foi implantada na fase seguinte.

2.1.2 Políticas agrícolas na modernização da agricultura (1965-1984)

O programa de modernização inicia com a reformulação da PGPM e a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), considerado como o

sistema consolidador da política de crédito agrícola no Brasil. Seus objetivos eram: a) financiar parcela do capital de giro à produção e comercialização de produtos agrícolas; b) estimular a formação de capital; c) acelerar a adoção e tecnologia moderna e d) beneficiar especialmente pequenos e médios produtores (aqui se nota as primeiras alusões a esse perfil de produtor).

Esse período foi marcado pelo elevado uso de subsídios no crédito rural, principalmente na expansão da produção de grãos e da fronteira agrícola, iniciando novo modelo de agronegócio, diferente do modelo cafeeiro.

O aumento expressivo da produção de grãos, propiciado pelas novas tecnologias e mecanização, favoreceram a ocupação de grandes áreas e os ganhos de produtividade. Entretanto, apesar da menção aos pequenos produtores nos objetivos do SNCR, foi significativo o decréscimo na população rural, com declínio expressivo da agricultura de subsistência e da participação do setor agrícola no Produto Interno Bruto (PIB). Os elevados subsídios nos juros das operações de crédito rural, direcionados para determinados produtos e regiões, também colaboraram para a restrição da agricultura de pequena escala e para a permanência das desigualdades regionais.

A integração dos bancos comerciais privados ao SNCR fortaleceu o crédito rural e tornou a PGPM o “principal instrumento de política agrícola, seguindo uma tendência secular do sistema público do país de concentrar toda a imensa capacidade operacional do governo, em termos de políticas e programas, em instrumentos de curto prazo” (COELHO, 2001 p. 22).

Essa característica de curto prazo da política agrícola brasileira contribuiu para “piorar a curva de distribuição de renda no país” e justificar a falta de investimentos em infraestrutura de apoio à produção e comercialização, “tornando o setor rural vulnerável aos swings da política macroeconômica” (ibid., p. 23). Essa foi a diferença entre o modelo brasileiro e o americano, no qual este último enfatizou programas de desenvolvimento agrícola, investindo não só em infraestrutura, mas também na educação e na pesquisa e extensão, além de criar um sistema multimodal para transporte das safras.

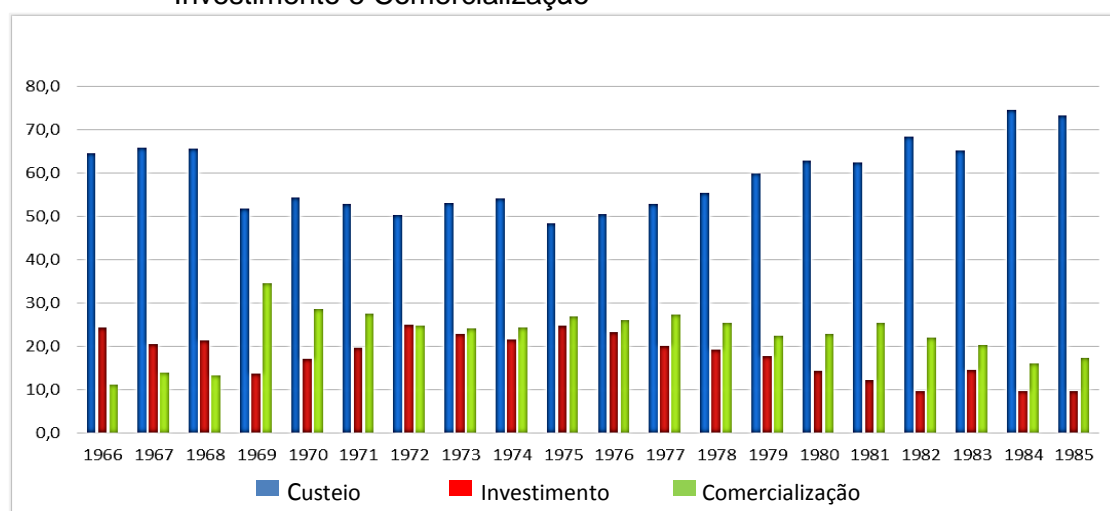
A esse respeito, Smith (1968 p. 214), num ensaio sobre o estilo da política agrícola brasileira desde 1950, definiu que a característica comum dessas políticas era “a tentativa de aumentar a produção e produtividade

através de lucro mais alto e redução no risco de cultivo”, sem aumentar os preços finais. Para esse fim, a eficácia das políticas voltadas para o mercado foi supervalorizada “sofrendo severas limitações quando combinados, como estão, com atividades governamentais completamente inadequadas em outras áreas, como por exemplo, na educação”. Continuando, o autor propôs que, para o Brasil “reduzir a lacuna cada vez maior entre as rendas per capita industrial e agrícola”, a ênfase da política deveria se voltar para a resolução da “educação rural deficiente, pesquisa e extensão ineficazes e, talvez, a estrutura da posse da terra”, que constituíam os fatores estruturais de atraso na modernização agrícola brasileira. Porém, sem abandonar a política de manipulação dos incentivos de mercado, por meio da qual muitos ganhos foram conseguidos.

Os três tipos básicos de crédito rural são os de custeio, de investimento e de comercialização. Seguindo a lógica do sistema (BACHA, 2012), o crédito de investimento seria destinado à adoção das novas tecnologias, como mecanização, correção do solo e irrigação e construção de instalações; o crédito de custeio à compra de insumos modernos, como fertilizantes químicos, sementes melhoradas, entre outros; e o crédito de comercialização ao transporte do produto, evitando concentração de oferta na época da safra.

As crescentes e volumosas operações de crédito nesse período são indicadas no Gráfico 1, mostrando que o crédito para a modalidade custeio foi maior que o dobro do crédito para investimento que, por sua vez, foi menor que a modalidade comercialização. Portanto, pela lógica descrita, o maior volume de crédito foi destinado à compra de fertilizantes e sementes melhoradas; em seguida aos transportes, para melhoria da comercialização e, por último, em menor volume, o crédito para inovação tecnológica. O crédito para investimento acompanha o de comercialização no período de 1972-1976, quando começa a apresentar queda acentuada no restante do período, mostrando a concentração da inovação tecnológica e confirmando a afirmativa de Araújo e Meyer (1977), que a implementação do SNCR aumentou a produção e a modernização do setor, mas concentrou o crédito entre poucos e grandes produtores.

Gráfico 1 — Brasil – Crédito Rural para a atividade agrícola – 1966 a 1985 – Custeio, Investimento e Comercialização



Fonte: IBGE (1966 a 1968); Bacen (1969 a 1985). Elaboração da autora.

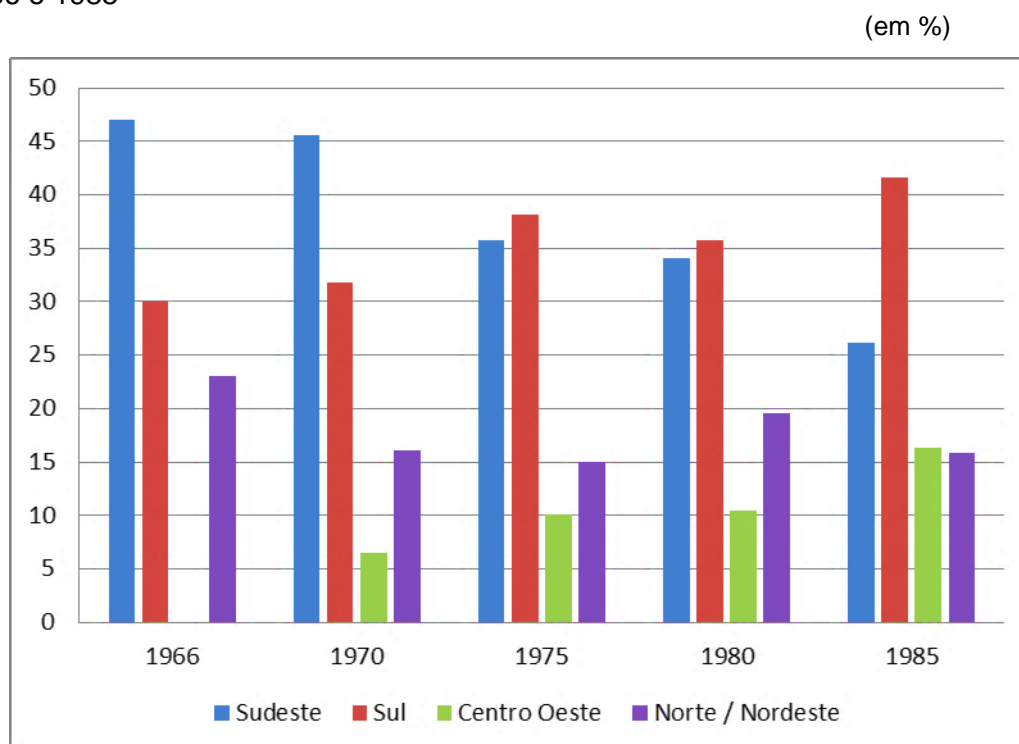
Nesse período de vinte anos, conforme dados do Bacen, o total financiado, nas três modalidades, somou mais de US\$ 219 milhões (Apêndice 1). Esse grande volume de crédito subsidiado teve efeitos positivos na expansão da produção de grãos, mas apresentou efeitos macroeconômicos e setoriais negativos: 1) alimentou o processo inflacionário, 2) aumentou a concentração da renda no setor rural (devido a mecanismos administrativos e operacionais do SNCR, apenas uma pequena parcela de produtores teve condições de se apropriar dos subsídios) e 3) levou à perda de eficiência do crédito como indutor do desenvolvimento.

Para controlar o crescimento do financiamento, por tonelada, da produção de grãos, em função da inflação, foi criado o Valor Básico de Custeio (VBC), que serviu de referência para a concessão do crédito de custeio, desvinculando o preço mínimo da inflação. O VBC limitou a quantidade máxima de recursos que um produtor podia receber de crédito, por hectare a ser cultivado. (Coelho 2011 p. 24).

A expansão regional do crédito após a criação da SNCR pode ser vista no Gráfico 2, que mostra a expansão da produção de grãos.

Inicialmente a participação da região Centro-Oeste é inexistente, mas começa a crescer a partir de 1970. O aumento crescente de produção nessa região foi favorecido pelos programas de desenvolvimento dos cerrados, que serão vistos mais adiante.

Gráfico 2 – Participação das regiões no crédito rural, em anos selecionados entre 1966 e 1985



O Norte/Nordeste (que aparecem juntos na fonte) apresentam quedas, com pequena recuperação em 1980. No Sul, a participação no crédito aumentou de 32% em 1970 para 41,6% em 1985, ultrapassando o Sudeste que, embora apresentando queda contínua, permaneceu como segunda região de maior participação no crédito rural, perdendo somente para a região sul, a partir de 1975.

2.1.2.1 A reformulação da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM)

A PGPM foi criada para diminuir as oscilações da renda da agropecuária, eliminando o risco dos preços, por meio da fixação anual de preços mínimos, antes do plantio e por produto. (COELHO, 2001; BACHA, 2012). Em 1965 foi reformulada para evitar o excesso de estoques governamentais. Duas operações dessa política foram criadas: os Empréstimos do Governo Federal (EGF) e as Aquisições do Governo Federal (AGF), principais instrumentos de execução da PGPM até o início da década de 1990.

O EGF, um crédito de comercialização com base na estocagem, permitia aos produtores vender seu produto no período de melhores preços, de duas formas: sem opção de venda (SOV), vencido o empréstimo, o produto é pago ao agente financeiro, não podendo ser vendido ao governo federal; e com opção de venda (COV), que permitia a venda do produto ao governo caso o preço mínimo estivesse acima do preço de mercado. O EGF/COV foi descontinuado na década de 1990, enquanto o EGF/SOV continuou operando, até ser substituído paulatinamente por outros programas. (COELHO, 2001; BACHA, 2012).

Como principal instrumento de financiamento de comercialização, o EGF representou em torno de 90% dos financiamentos totais no período 1966 a 1985. A Tabela 2 mostra que foram financiadas por esse programa 113,6 milhões de toneladas de grãos, no valor aproximado de US\$ 48 bilhões.

O crescente aumento dos empréstimos teve seu ponto alto nas safras de 1980/81 e 1982/83, mas sofre uma queda de -54%, em consequência da crise macroeconômica nacional, composta por vários fatores, entre elas, o endividamento rural, que culminou na eliminação dos subsídios em 1985.

Tabela 2 – Brasil – Empréstimos do Governo Federal (EGF) concedido por produto 1966-1985

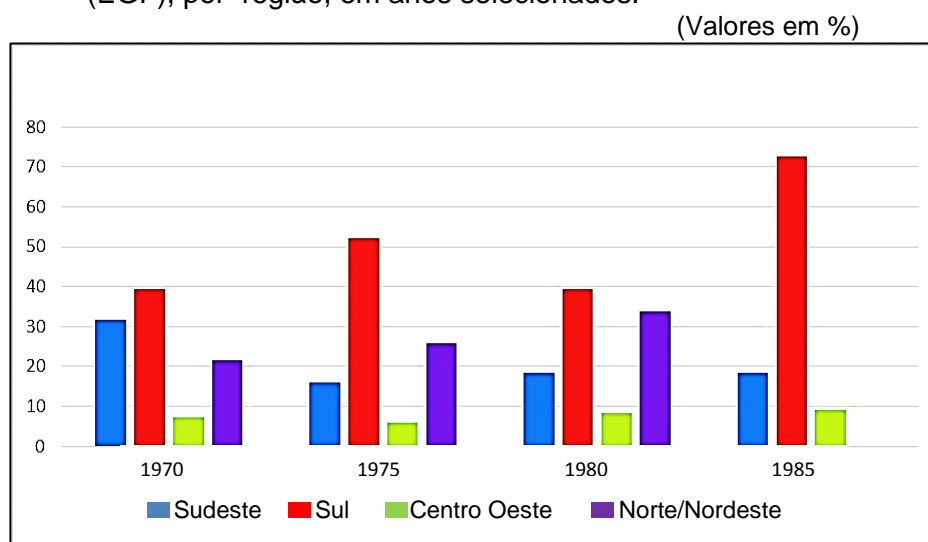
(em tonelada)

| Ano | Soja | Milho | Arroz | Outros | Total |
|--------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|
| 1966/67 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 1968/69 | 208,4 | 405,7 | 864,4 | 490,4 | 1.968,3 |
| 1970/71 | 574,0 | 548,7 | 1.062,4 | 385,4 | 2.570,5 |
| 1972/73 | 641,4 | 653,5 | 1.441,5 | 430,4 | 3.166,8 |
| 1974/75 | 4.776,4 | 1.676,7 | 1.517,9 | 1.177,3 | 9.148,3 |
| 1976/77 | 7.717,4 | 2.872,2 | 3.488,1 | 1.445,2 | 15.522,9 |
| 1978/79 | 6.612,9 | 1.692,6 | 1.846,9 | 2.357,7 | 12.510,1 |
| 1980/81 | 12.956,5 | 5.397,7 | 3.396,1 | 3.170,6 | 24.920,9 |
| 1982/83 | 15.127,6 | 6.624,8 | 4.212,4 | 2.458,2 | 28.423,0 |
| 1984/85 | 3.885,6 | 3.312,5 | 2.774,9 | 5.387,4 | 15.360,4 |
| Total | 52.500,2 | 23.184,4 | 20.604,6 | 17.302,6 | 113.591,2 |

Fonte: Conab.

Os principais produtos beneficiados, nesse período, foram a soja, o milho e o arroz. A soja, por ser um produto agroindustrial, foi o mais beneficiado pela reformulação da PGPM, que passou a conceder empréstimo a processadores, aumentando a participação das grandes cooperativas do sul do país, favorecendo essa região por dispor de parque agroindustrial mais desenvolvido. (op. cit., 2001). O Gráfico 3 mostra a distribuição regional desses empréstimos.

Gráfico 3 – Brasil – Distribuição dos valores do Empréstimo do Governo Federal (EGF), por região, em anos selecionados.



Fonte: Conab.

Em 1970 o Sul recebeu 39,3% e, em 1985, mais de 72%. A Região Centro-Oeste manteve tendência crescente, chegando a 9,1% em 1985. As regiões norte e nordeste, mais uma vez, aparecem juntas de 1970-80, não aparecendo no final do período. Antes da soja, o arroz foi o produto que liderou a demanda por EGF.

O empréstimo (EGF) foi mais utilizado que a aquisição (AGF). A Tabela 3 mostra que, entre 1966 e 1985, foram adquiridas 26,2 milhões de toneladas de grãos via AGF, cujo valor representou cerca de 23,0% do volume de empréstimos (EGF) concedido.

Segundo Coelho (op. cit.), os volumes de AGF mostram sua utilização na ampliação da fronteira agrícola por meio do subsídio ao custo de transporte, pois os produtos adquiridos nessas regiões eram transportados para os centros consumidores pela CFP.

Tabela 3 — Brasil - Aquisições do Governo Federal (AGF) por produto – 1966-1985
(Em mil toneladas)

| Ano | Arroz | Algodão | Milho | Soja | Feijão | Outros | Total |
|---------|---------|---------|----------|---------|---------|---------|----------|
| 1966/67 | 2,4 | - | 10,0 | - | 120,8 | 5,0 | 138,2 |
| 1968/69 | 9,2 | - | 73,3 | - | 87,6 | 289,5 | 459,6 |
| 1970/71 | 532,2 | - | 13,8 | - | 8,5 | 33,4 | 587,9 |
| 1972/73 | 12,1 | 1,0 | 10,4 | - | 26,9 | 13,6 | 64,0 |
| 1974/75 | 9,6 | 56,8 | 261,8 | - | 40,3 | 270,1 | 638,6 |
| 1976/77 | 1.819,2 | - | 1.651,9 | - | 7,9 | 689,9 | 4.168,9 |
| 1978/79 | 267,0 | 9,8 | 380,0 | 190,3 | 80,0 | 138,6 | 1.065,7 |
| 1980/81 | 1.021,9 | 12,6 | 64,4 | 14,5 | 18,6 | 196,1 | 1.328,1 |
| 1982/83 | 783,7 | 98,0 | 4.995,3 | 2,6 | 1.218,1 | 589,5 | 7.687,2 |
| 1984/85 | 1.341,2 | 1.531,3 | 3.134,0 | 2.193,3 | 671,7 | 1.172,5 | 10.044,0 |
| Total | 5.798,5 | 1.709,5 | 10.594,9 | 2.400,7 | 2.280,4 | 3.398,2 | 26.182,2 |

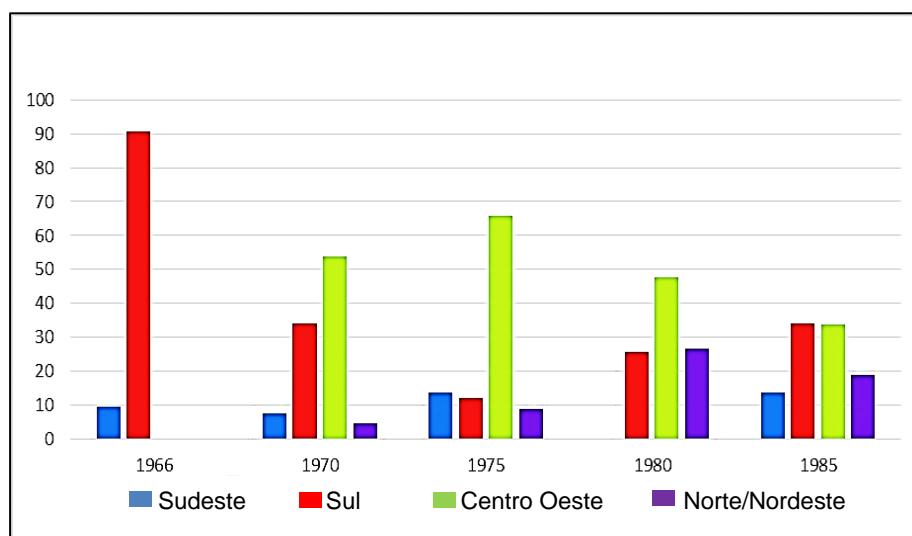
Fonte: Conab. Elaboração da autora.

Ainda na Tabela 3 verifica-se que, em toda a década de 1970, os maiores volumes de produtos beneficiados com a AGF foram o arroz e o milho. Nos primeiros 5 anos da década de 1980, o arroz perde para o feijão que, junto com o milho, passa a apresentar o maior volume de aquisição. Considerando-se que a maior parte da produção do milho é destinada à agroindústria de ração, não houve grandes benefícios desse aumento aos agricultores familiares, produtores permanentes de milho na região nordeste.

O volume de aquisição por intermédio da AGF, por região, mostrada no Gráfico 4, enfatiza a utilização da PGPM na expansão da produção de grãos acentuada na região Centro Oeste, assim como a concentração na região Sul, devido à expressiva presença de agroindústrias. O autor informa que os empréstimos para o Sul destinavam-se à comercialização e para o Centro Oeste destinavam-se ao investimento. Nesta última, as vendas eram efetuadas diretamente ao governo, que se encarregava da estocagem e do transporte do produto.

Gráfico 4 – Brasil – Aquisição do Governo Federal (AGF), produtos adquiridos por região, em anos selecionados

(toneladas em %)



Fonte: CONAB. Elaboração da autora.

Com a extinção dos subsídios, o PGPM acentuou o estímulo à produção de grãos nos cerrados, através de programas especiais que focalizaram o desenvolvimento regional.

2.1.2.2 Os programas de desenvolvimento regional

Na segunda metade da década de 1960, houve o fortalecimento de órgãos de desenvolvimento regional, que se tornaram instrumentos estatais para promover o desenvolvimento, tais como a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM); Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul (SUDESUL); Superintendência de Desenvolvimento da Região Centro-Oeste (SUDECO); Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

Seguindo os objetivos deste trabalho, serão apresentados aqui a SUDENE, pelo objetivo de criar soluções para a diminuição das desigualdades entre as regiões do Brasil, mais expressivamente a verificada na região Nordeste; e a Sudeco, dando prosseguimento à política de estímulo à produção de grãos nos cerrados, através de dois dos seus programas mais expressivos: o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (Prodecer), em cooperação com o governo do Japão, e o programa regional Polocentro, que explicam o

aparecimento e o crescimento da região Centro-Oeste na produção de grãos, visto anteriormente.

2.1.2.2.1 Superintendência de Desenvolvimento da Região Centro-Oeste (SUDECO)

Esses programas, encaixados na política de desenvolvimento regional, criadas pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) para regiões específicas do país, fundamentaram-se nos conceitos de polos de crescimento e na dinâmica de atração de investimentos, desenvolvidos por François Perroux, como forma de enfrentamento dos desequilíbrios regionais (TOLOSA, 1972). Segundo o autor, os polos de desenvolvimento podem surgir como resultado da atuação de forças livres de mercado (polos naturais), ou servir como instrumento de política econômica do governo, para atingir um conjunto de objetivos nacionais de desenvolvimento regional, denominados polos planejados. Foi o caso do Polocentro.

A Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco) coordenou o desenvolvimento do centro-oeste brasileiro, definindo o potencial econômico da região e as áreas adequadas para operacionalizar os planejamentos, dentro do conceito de polos de crescimento, capazes de desenvolver também as áreas do entorno (OLIVEIRA, 2002).

O Polocentro foi um programa desenvolvido para que a região centro-oeste recebesse investimentos e promovesse o que a Sudeco chamou de “fronteira econômica”, substituindo a agricultura de subsistência e a policultura em favor da monocultura comercial, visando o mercado nacional e de exportação. Seu principal incentivo foi o crédito agrícola aberto à exploração empresarial na região.

O desenvolvimento tecnológico, sobre o qual é importante ressaltar a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) em 1973, também contribuiu para a expansão da fronteira agrícola. Como responsável pela geração de tecnologias específicas para o cerrado, a Embrapa aumentou a produtividade e expandiu as áreas produtivas. A inovação tecnológica exigiu assistência técnica e extensão rural, que foi prestada pelas empresas oficiais dos estados. Porém, esses serviços foram seletivos e individualizados,

beneficiando em maior número os grandes e médios produtores, o que restringiu sua abrangência (FERREIRA, 1985; COELHO, 2001).

Essas considerações mostram o objetivo alcançado pela Sudeco, colocado anteriormente, de substituir a agricultura de subsistência e a policultura em favor da monocultura comercial, visando ampliação de mercado, através do incentivo ao setor empresarial. Já estava implícita a exclusão dos pequenos produtores do programa, repetindo o processo histórico da agricultura brasileira.

O planejamento destinava a maior parte da área para as lavouras, mas o resultado foi o inverso. Mais de 60% da área foi destinada às pastagens, cujo desmatamento para o desenvolvimento dessa atividade qualificou o programa como o maior responsável pela deterioração ambiental de grandes áreas do cerrado brasileiro. A fonte do crédito para reflorestamento era o Fundo de Investimentos Setoriais (FISSET) e não o crédito rural. O incentivo era o abatimento do imposto de renda das empresas que aplicassem recursos no plantio de eucalipto e pinus nas áreas devastadas.

Nas áreas restantes destinadas às lavouras, a soja foi o produto mais cultivado, seguida do arroz que, apesar de cultivado como transição para a soja e pastos, atingiu 600 mil hectares num mesmo ano (COELHO, 2001).

Foi investido no Polocentro o total de US\$ 577 milhões, sendo que os estados beneficiados foram, por ordem decrescente, Mato Grosso do Sul, Goiás, Tocantins, Minas Gerais e Mato Grosso. Em 1982 foram feitas as últimas liberações de crédito; desde então nenhum projeto foi contratado com recursos do programa.

O outro programa importante para o desenvolvimento regional, nesse período, foi o Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento dos Cerrados (Prodecer), com características públicas e privadas, esta última a Agência Japonesa de Cooperação Internacional (JICA), atendendo aos interesses do governo japonês em diversificar suas fontes de abastecimento alimentar, concentrada nos EUA. Conforme Pires (2000), a aceleração das negociações para a implementação desse programa estava relacionada à desativação do Polocentro.

A diferença em relação ao Polocentro e a outros programas que o antecederam, foi que o Prodecer previa a participação de grandes empresas

agrícolas, mas destinava a maior parte das terras para a agricultura familiar. Além disso, a preocupação com o meio ambiente excluía o desmatamento para a exploração da pecuária extensiva. Na primeira fase do programa, o estímulo à produção agrícola nos cerrados atingiu o noroeste de Minas Gerais, oeste da Bahia, parte do Centro-Oeste e Maranhão. A segunda etapa envolveu a implantação de projetos em Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás e Bahia. A terceira fase envolveu o estado de Tocantins e sul do Maranhão.

Iniciado em 1979, esse programa criou a Companhia de Promoção Agrícola (CPA/Campo) sob a administração conjunta de ambos os países, principal executora dos projetos de colonização. Inicialmente, a concessão de crédito para a companhia foi flexível, mas a partir da segunda fase os juros subsidiados começam a ser dificultados, em função dos planos de ajustes econômicos que o país começou a enfrentar.

O programa desenvolveu 345 mil hectares e representou investimentos de US\$ 684 milhões, até seu encerramento em março de 2001. Na área de cooperação técnica, a contraparte brasileira ficou a cargo da Embrapa Cerrados. (PIRES, 2000; COELHO, 2001).

A produção agrícola na área dos cerrados foi beneficiada também pela política nacional de preços uniformes de combustíveis, pois era uma agricultura mecanizada, com dependência do óleo diesel para as operações produtivas e transporte de insumos e produção.

Atualmente está sendo desenvolvido outro polo de grãos, denominado Matopiba, que será apresentado posteriormente.

2.1.2.2.2 Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)

A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), foi criada em 1959, sendo a superintendência de maior prestígio nacional e poder econômico. O planejamento para a agricultura nordestina estava apoiado no estudo da realidade da região.

Na década de 1960, quatro programas foram considerados prioritários: produção de alimentos na zona úmida do Nordeste; desenvolvimento de uma agricultura resistente aos efeitos da seca, no semiárido; colonização do

Maranhão e desenvolvimento da irrigação no rio São Francisco. Porém, muitas dificuldades de características políticas impediram a implementação desses programas ou ocasionaram resultados negativos. (SUDENE, historianet).

A proposta para desenvolver o programa de produção de alimentos, nas terras liberadas pelo complexo agroindustrial da cana-de-açúcar, foi recusada pela maioria dos usineiros. A SUDENE, então, iniciou testes de fertilização nos tabuleiros desocupados da região litorânea, entre Salvador (BA) e Fortaleza (CE). A área seria desapropriada por interesse social e aproveitada no cultivo de alimentos. Porém, esse programa foi desativado em função do Proálcool, que intensificou o cultivo da cana-de-açúcar nos tabuleiros com condições topográficas para sua expansão.

Para o desenvolvimento de agricultura resistente à seca, foram definidos subprogramas para o semiárido, entre os quais o desenvolvimento da pecuária, baseado na melhoria alimentar do rebanho, miúdo e com visíveis características de raquitismo, por falta de alimentação suficiente. A perfuração de poços, e consequente descentralização das aguadas, permitiria melhor aproveitamento das pastagens, diminuindo o pisoteio e a destruição dos pastos. Fazia parte do programa não mais perfurar poços nas fazendas dos grandes proprietários, priorizando poços públicos nos povoados, não só em atendimento às necessidades da população, mas também como sustentação da pecuária. Todavia, o governo central, à época, apoiava-se no poder dos latifundiários da região e os subprogramas foram implantados nas partes que beneficiavam os grandes proprietários.

Em relação à colonização do Maranhão, foram colocadas à disposição do programa as terras compreendidas entre os rios Pindaré e Turiaçu, onde seria incorporada, anualmente, a média de cinco mil famílias. A SUDENE assessorou a organização de uma cooperativa central, para o abastecimento de insumos à produção e comercialização das colheitas. Posteriormente, reorientou o projeto para o desenvolvimento da pecuária, junto com o Banco Mundial, que financiou a formação de pastagens e o desenvolvimento da criação de gado na área, melhorando a oferta de carne. Contudo, esse projeto foi danoso porque concentrou a propriedade da terra e da renda; não gerou emprego (a criação extensiva requer apenas duas jornadas de trabalho por hectare ao ano); não contribuiu no aumento da produção de outros alimentos e,

além disso, desencadeou um processo de erosão e desequilíbrio ecológico em toda a região compreendida entre o Pindaré-Mirim e a fronteira do Pará.

A implantação do programa de irrigação na região da bacia do São Francisco também foi problemática. Anteriormente, as populações ribeirinhas aproveitavam as vazantes para o plantio de arroz, jerimum, batata-doce, milho e feijão-de-corda, garantindo a subsistência da população. A SUDENE, sem poder contar com o apoio da Comissão do Vale São Francisco (CVSF), por contraposição política, iniciou a experiência de irrigação em Bebedouro, entre Juazeiro/BA e Petrolina/PE, com a cooperação da FAO, organismo das Nações Unidas. A partir de 1974, a CVSF foi substituída pela Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF) que, encarregada dos projetos de irrigação e desenvolvimento na área, desconsiderou o programa já existente e favoreceu o desenvolvimento de destilarias para o Proálcool, de usinas de açúcar e de grandes empresas, inclusive de criação de gado.

Em 1983, constatou-se que nas terras irrigadas do São Francisco, eram prioritariamente produzidos: álcool para o parque automobilístico, suco de tomate para abastecimento dos grandes centros urbanos e uvas para exportação. (op. cit., historianet). Esse tipo de produção aconteceu até final da década de 1990, quando aconteceu o *boom* da fruticultura.

Acusada de corrupção, a Sudene foi extinta em 2001, mas recriada em 2007, como autarquia especial, administrativa e financeiramente autônoma, integrante do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, vinculada ao Ministério da Integração Nacional. Sua área de atuação compreende 11 estados: Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. (BNB, 2013).

Em sua área de atuação, é responsável pela alocação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), destinados à realização de investimentos em infraestrutura e serviços públicos, e do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), que contribui para o desenvolvimento econômico e social do Nordeste através do Banco do Nordeste Brasileiro (BNB), executando programas de financiamento aos setores produtivos, integrados aos respectivos planos regionais de desenvolvimento.

O FNE destina parte de seus recursos para o setor rural, que tem a maior participação em relação aos outros setores econômicos. Nos últimos relatórios apresentados pelo BNB à Sudene, referente aos anos de 2013 a 2015, constam Bahia, Maranhão e Piauí como os estados que receberam maior volume de recursos do Fundo, destinados ao setor rural.

Em relação ao Pronaf, o Grupo B é o maior beneficiário dos recursos. No Nordeste, o maior número de agricultores familiares pertence a esse grupo, que representa os agricultores de baixa renda.

Quanto à aplicação por setor de atividade, o maior percentual foi destinado à pecuária, seguida da agricultura. O restante foi distribuído entre as atividades de extrativismo, silvicultura, comércio e serviços.

Ainda nesse período, vale um apontamento para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), criado em 1952 como o braço do governo na implementação das políticas para a industrialização. Em 1982 passou a se chamar Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), em seguimento a integração das preocupações sociais à política de desenvolvimento, passando a adotar formulação de políticas com foco social. Posteriormente estimulou a descentralização regional, com investimentos em projetos nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e fortaleceu a preocupação com o meio ambiente, exigindo a classificação do risco ambiental dos projetos. (BNDES, website).

Em relação à agricultura brasileira em geral, os Censos de 1970 e 1980, período em que o crédito era distribuído de acordo com a área do estabelecimento, mostram que as unidades com menos de 10 hectares receberam menos crédito que os com mais de 100 hectares, indicando que a política de crédito “não conseguiu aumentar a parcela dos pequenos agricultores no crédito formal”. (ARAÚJO, 2011 p. 27).

Para Muller (1988 p. 22), na década de 1980, a ampliação das exportações (componente da política de estabilização) e o Proálcool, intensificaram o modelo moderno de produzir e distribuir excedentes, incorporaram a produção dos alimentos básicos e diversificaram as linhas produtivas, porém tornaram-se mais dependentes da política agrícola. Segundo o autor, a modernização das atividades agrárias foi economicamente predominante e impôs seu modo de produção e distribuição ao conjunto

dessas atividades, implicando na exclusão de boa parte dos produtores porque foi restrita regionalmente.

2.1.3 Políticas agrícolas na transição da agricultura (1985-1994)

Essa fase teve início em 1985, com a eliminação do subsídio ao crédito, em consequência do contexto macroeconômico, com alto índice inflacionário, estagnação do PIB, crises financeiras, moratória externa, endividamento do setor rural e abertura da economia. Após grande volume concedido no período anterior, a oferta de crédito oficial foi diminuída e em 1985 foi eliminado o subsídio.

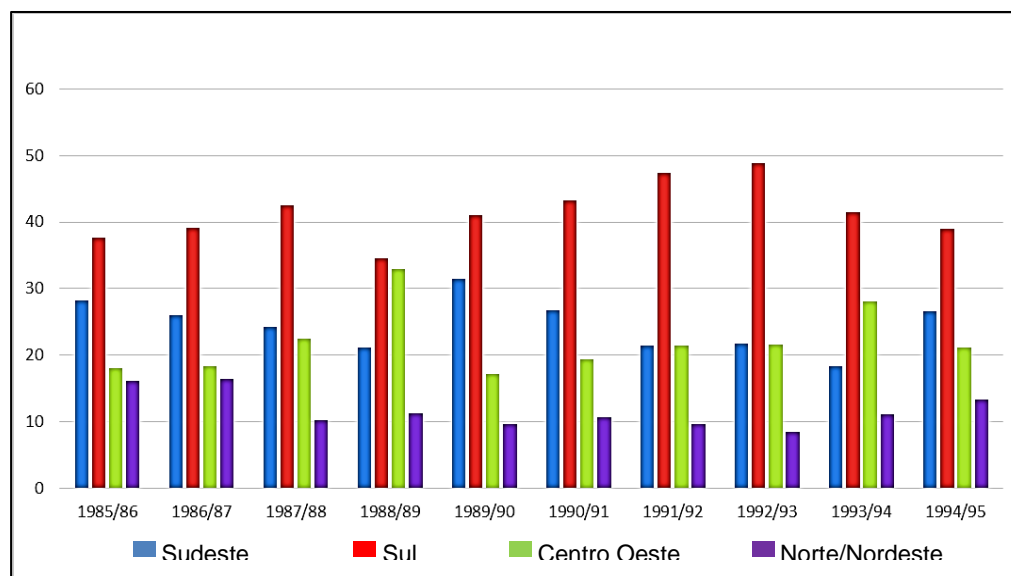
Bacha (2012 p. 192) explica que, em função da crise fiscal a partir de 1987, os gastos públicos foram reduzidos, incluindo não só os subsídios no crédito rural e nas políticas de garantia de preços mínimos, mas também os recursos para a pesquisa e extensão rural.

Em relação à distribuição regional de crédito, o Gráfico 5 mostra que o Sul foi a região mais beneficiada, seguida da região Sudeste. As regiões Norte e Nordeste foram menos beneficiadas, principalmente se levarmos em conta que, mais uma vez, as duas regiões aparecem juntas nessa distribuição. O maior índice de crédito a elas destinado (16,4%) é menor que os menores índices das outras regiões (Sudeste = 18,3; Sul = 34,5 e Centro Oeste = 17,1). Considerando-se que a região nordeste concentra o maior número de agricultores familiares no país, percebe-se a precariedade de crédito rural para essa região, também nesse período, mesmo considerando-se a possibilidade de dificuldades na obtenção de dados referentes a essas regiões.

Para sustentar os preços foram adquiridas perto de 35 milhões de toneladas de grãos, via AGF, no período 1986 a 1995. O maior volume ocorreu em 1987 (o recorde histórico) com a aquisição de mais de 12,0 milhões de toneladas, continuando o milho e o arroz a produção mais expressiva, não só nesse ano, mas em todo o período, confirmando que a AGF foi uma política voltada para a produção de grãos. A farinha, produção agregada da agricultura familiar, participa com 1,62%, no período. (CONAB, série histórica).

Gráfico 5 – Brasil – Distribuição regional do crédito rural – Ano Safra 1985/86 a 1994/95.

Valores (em %)

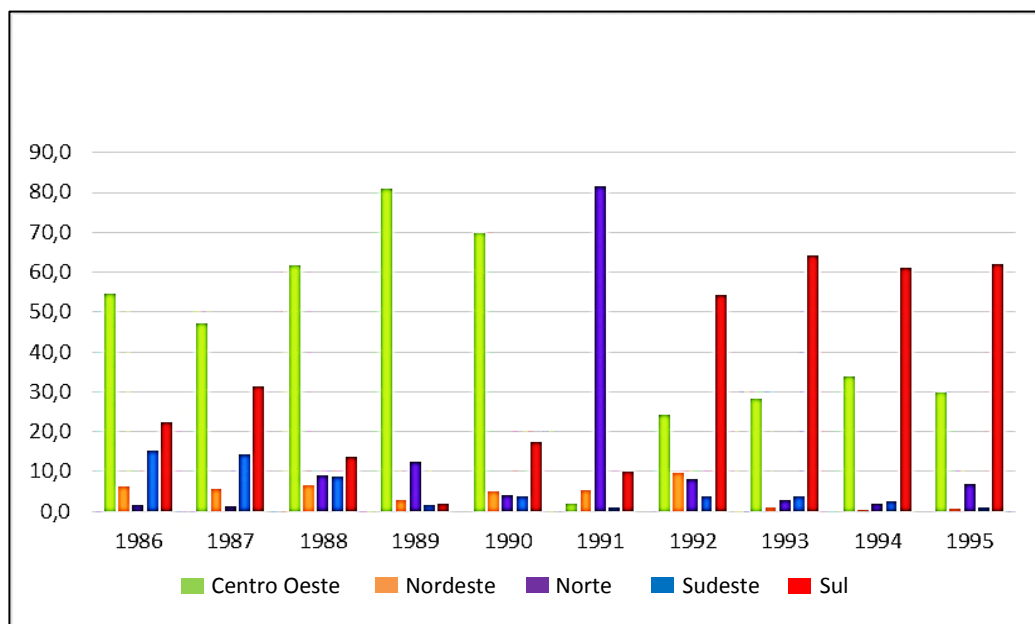


Fonte: Bacen, Anuário do Crédito Rural. Elaboração da autora.

Referente à aquisição regional pelo Governo Federal, o Gráfico 6 mostra o volume adquirido, em tonelada, no período de 1986 a 1995. A Região Centro-Oeste caiu de 44,0% entre 1986 e 1990 para apenas 15,4% no período 1990/1995. Coelho (2011) menciona que o motivo dessa queda foi a fixação dos preços mínimos regionalizados, descontando o custo do transporte. Dessa forma, no período seguinte, 1990-1995, a região Sul mantém a primeira posição e a região Centro-Oeste cai para a segunda posição, na aquisição de produtos pelo programa AGF.

As regiões Norte e Sudeste concorrem pelo terceiro lugar, e o Nordeste tem pouca representatividade no período. Em 1991, o volume total de AGF foi o mais baixo do período (Apêndice 2). Por esse motivo, a posição da região Norte que representou a maior aquisição (somente) nesse ano, não representou maior volume de produto adquirido no período.

Gráfico 6 – Aquisição do Governo Federal (AGF) – distribuição regional 1986 a 1995
(em tonelada)



Fonte: Sinteg/Conab – Aquisições PGPM, Série histórica dos estoques públicos. Elaboração da autora.

No tocante aos empréstimos, a Tabela 4 mostra que no ano de 1988 houve o maior volume de EGF, posteriormente havendo quedas e aumentos acentuados de produção financiada, no período.

Tabela 4 – Brasil – Produção com Empréstimos do Governo Federal (EGF) 1986-1995

| Em toneladas | | | | | |
|--------------|-----------------|-----------------|-----------------|----------------|-----------------|
| Ano | Soja | Milho | Arroz | Outros | Total |
| 1986 | 3.002,1 | 3.577,4 | 3.577,4 | 2.094,0 | 12.250,9 |
| 1987 | 4.273,4 | 1.839,6 | 3.138,6 | 1.083,2 | 10.334,8 |
| 1988 | 3.396,9 | 3.926,3 | 3.803,8 | 1.421,7 | 12.548,7 |
| 1989 | 1.040,3 | 3.699,6 | 1.911,5 | 539,7 | 7.191,1 |
| 1990 | 708,3 | 354,0 | 353,0 | 163,1 | 1.578,4 |
| 1991 | 177,0 | 861,1 | 328,7 | 70,9 | 1.437,7 |
| 1992 | 782,3 | 5.186,0 | 3.561,8 | 432,1 | 9.962,2 |
| 1993 | 0,8 | 689,1 | 604,9 | 572,7 | 1.867,5 |
| 1994 | 1.187,2 | 3.999,7 | 1.766,2 | 1.636,0 | 8.589,1 |
| 1995 | 157,8 | 2.696,5 | 249,7 | 41,1 | 3.145,1 |
| Total | 14.726,1 | 26.829,3 | 19.295,6 | 8.054,5 | 68.905,5 |

Fonte: Conab

A inconstância na operacionalização da PGPM revelou a incapacidade do governo em continuar a financiar a agricultura na proporção da década de 1970. Para enfrentar as crises, foi reduzida a participação das instituições monetárias como fonte de recursos para as políticas agrícolas; incentivado o uso de recursos dos próprios produtores; instituída a poupança rural e restringido o crédito, por meio do aumento da taxa de juros e criação de limites de crédito para custeio. Além da crise fiscal, a entrada da economia e do agronegócio brasileiros no mercado internacional também exigiram instrumentos “mais ágeis no mercado, mais modernos administrativamente e operacionalmente mais orientados para o mercado”, obrigando mudanças na desgastada administração da PGPM. (ibid., p. 40).

Para adequar a PGPM a esse contexto, as operações do EGF e da AGF também foram mudadas. Foi criado o Prêmio de Liquidação de Estoque (PLE), permitindo liquidar os empréstimos ou evitar prorrogações. Com esse subsídio, os estoques governamentais foram reduzidos, mas era um instrumento que onerava exclusivamente o estado. O PLE e o EGF/COV foram desativados com a entrada de novos instrumentos, notadamente o Contrato de Opções, os quais serão mencionados sequencialmente.

Os estoques acumulados a partir da safra 1991/92, adquiridos via AGF, foram colocados no mercado pela Conab, por meio da equalização⁶.

Outras importantes normas legais também foram aprovadas, no período, tais como as leis sobre agrotóxicos e afins; Fundos Constitucionais de Desenvolvimento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste; criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); subvenção econômica no crédito rural; equalização de preços e de taxas de juros; e a cédula de produto rural (CPR). (PEREIRA, 2013).

De forma especial, ressalta-se a extinção da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater), em 1990, com grande impacto sobre a extensão rural no país, sobretudo para os agricultores familiares. Essa questão será mencionada mais adiante.

⁶ Repasse de recursos do Tesouro para a Conab para colocação de estoques no mercado.

2.1.4 Políticas agrícolas na agricultura sustentável: 1995-2001 e 2002-2015

Essa fase foi marcada pelo bem sucedido Plano Real, pela ampliação da abertura comercial e pela presença das variáveis ambientais, que introduziram o princípio da agricultura sustentável nas políticas agrícolas.

Foram criados novos instrumentos de política agrícola, menos intervencionistas e mais orientados para o mercado, tais como o Prêmio para o Escoamento de Produto (PEP) e o programa de Contratos de Opções de Venda de Produtos Agrícolas (COVPA), que substituíram o AGF e o EGF/COV. Esses dois instrumentos entraram em operação para diminuir os gastos do governo com a manutenção de estoques elevados e ajustar a PGPM diante da restrição orçamentária decorrente de apertos fiscais. Além disso, houve também, no período, o enfrentamento do endividamento rural por meio da securitização.

O crédito rural no Brasil, conforme visto, oscilou entre as “situações de exagerado paternalismo com situações de exagerado rigor” (ibid., p. 44). As consequências desse paternalismo, segundo o autor, foram a gradativa perda de eficiência do crédito oficial como estímulo à produção, o desperdício de recursos e a contribuição para a concentração de renda no setor rural. As medidas de redução da oferta de crédito, de retirada do subsídio ao transporte e a indexação de juros no crédito rural resultaram na inadimplência do setor, chamada “crise do endividamento”, que explodiu em 1995.

A dívida agrícola expôs o grau de concentração dos empréstimos (2,11% dos mutuários foram responsáveis por 57,3% da dívida), revelando os desequilíbrios do sistema. O SNCR foi, então, reestruturado com base em três medidas: a) a securitização da dívida agrícola, para permitir aos produtores endividados o acesso imediato ao crédito; b) a desindexação dos encargos financeiros para torná-los compatíveis com os de outros países e c) estimular os financiamentos privados para reduzir a dependência do sistema produtivo no crédito oficial, tornando-o mais seletivo. (op. cit., 2011).

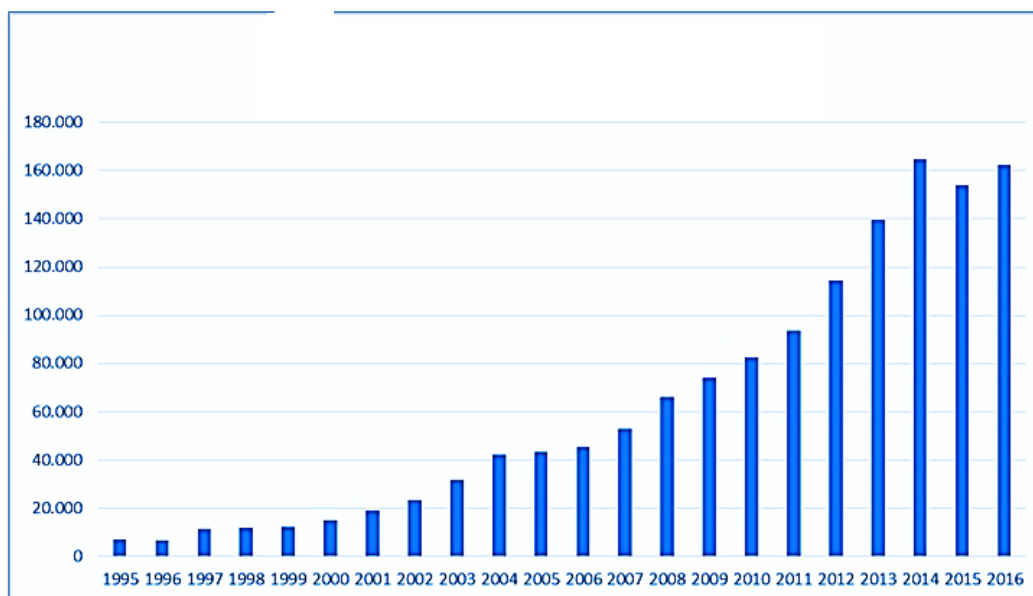
As medidas de acertos com os inadimplentes rurais foram: a Resolução do Bacen em 1996, com regras para a transformação do saldo devedor em equivalente produto (com opção sobre algodão, arroz, milho, soja e trigo); o bônus de adimplência concedido em 1999; o Programa de Saneamento de

Ativos Financeiros (Pesa), para refinanciamento das dívidas acima de R\$ 200 mil; além da criação do Recoop – Programa de Revitalização das Cooperativas de Produção Agropecuária, para revitalizar o segmento cooperativo. No final da década de 1990 a dívida rural era próxima a R\$ 30 bilhões, o equivalente a 42% do PIB agropecuário. (ARAÚJO, 2000; COELHO, 2001; BACHA, 2012).

Calcula-se que esses programas, em especial a securitização das dívidas, alcançaram resultados, pois a partir de 1997 os recursos de crédito rural foram continuamente crescentes (Gráfico 7).

Os dados mostram que em 10 anos, de 1995 a 2005, o crédito aumentou 519,2% e de 2005 a 2016, 257,09% (Apêndice 3). Na primeira década, o ano de 1997 teve o maior índice de aumento de crédito rural (65,7%) em relação ao ano anterior. Em 2005 esse índice baixa para 2,42%, mas é crescente até 2014. Em 2015, ano de incertezas em relação aos destinos políticos do país, há um decréscimo de -6,34% na concessão de crédito rural, mas cresce 5,3% em 2016, mostrando a reação do agronegócio.

Gráfico 7 – Brasil – Crédito Rural – Evolução de Recursos – 1995 a 2016



Fonte: BCB/Recor 1995 a 2012. Sicor 2013 em diante. Dados extraídos em 2/2/16⁷.

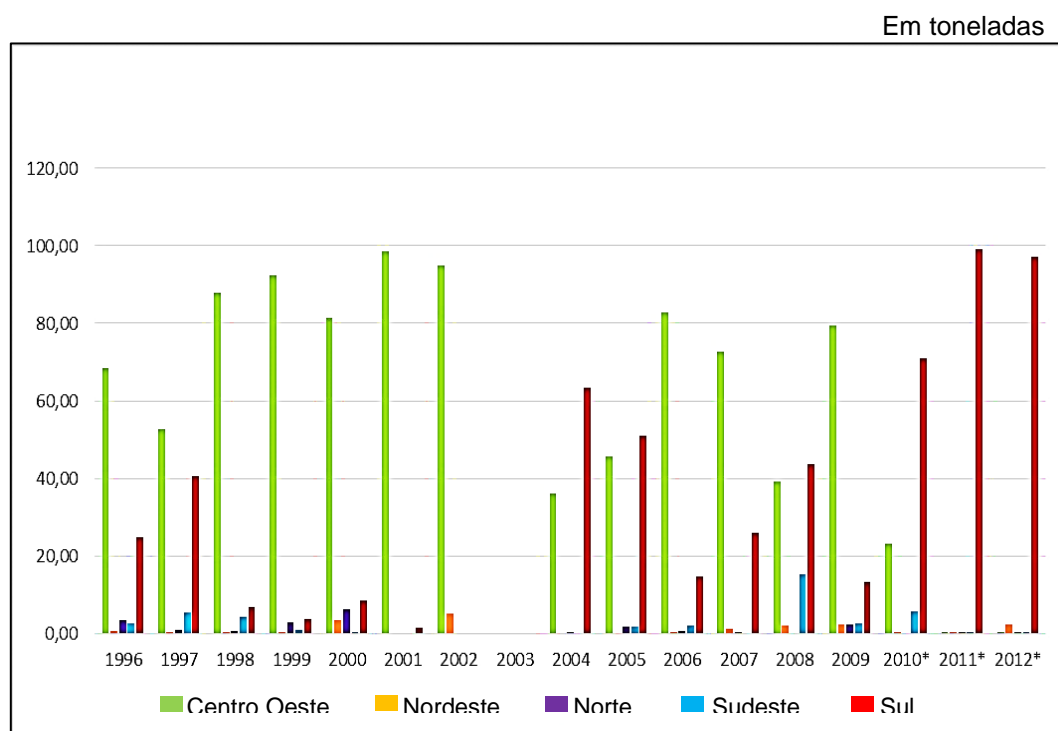
Elaborado pela autora.

⁷ As instituições financeiras têm autonomia para alterar ou excluir cédulas de crédito em prazo determinado conforme normas específicas. Alterações na base podem ser realizadas pelo próprio Banco Central do Brasil em casos excepcionais. Desse modo, os valores apresentados podem não corresponder aos informados nos Anuários Estatísticos do Crédito Rural ou na Matriz de Dados do Crédito Rural (BCB, 2016).

Há dúvidas se a concessão de crédito rural no Brasil diminuirá de forma expressiva, especialmente em época de crise, quando se torna mais importante, pois a balança comercial nacional se torna superavitária em função do agronegócio, muitas vezes sendo a única conta positiva do Balanço de Pagamentos, razão do incentivo ao agronegócio, da influência da bancada ruralista e da minimização da agricultura familiar.

Em relação às aquisições da produção pelo governo, vemos no Gráfico 8 que, embora no ano de 1997, o resultado obtido é tão positivo quanto os recursos do crédito rural visto no Gráfico 7, as aquisições caem 70,3% no período de 1996-2012. Numa tendência anual, a região Centro Oeste recebeu, em média, 63,4% do total do crédito no período, seguida da região Sul com 31,9%. As demais regiões receberam menos de 5% no período. Passando por altas e baixas, principalmente em 2002, a aquisição é decrescente a partir de 2010. Isso acontece porque a EGF, desde 1996 vem sendo gradativamente substituída por instrumentos menos onerosos e menos intervencionistas, como os já citados Prêmio de escoamento de Produto (PEP) e os Contratos de Opções.

Gráfico 8 – Produtos – Aquisição do Governo Federal (AGF) – 1996 a 2012



Fonte: Conab – Sistema de Produção – Série Histórica dos Estoques Públicos.
Elaboração da autora. O ano de 2003 não consta da série da Conab.

O PEP, como a AGF, opera em situações em que o preço de mercado fica abaixo do preço mínimo, mas o governo não compra os excedentes. A Conab paga aos agentes de comercialização um prêmio, de valor fixado em leilão, que cobre a diferença entre o preço de mercado e o mínimo oficial. Já os Contratos de Opções, implantado em 1997, dão aos produtores condições de desenvolver estratégias próprias de venda nas oscilações de mercado. (COELHO, 2001, BACHA, 2012).

Os outros mecanismos implementados pela Conab, foram o Prêmio de Risco para Aquisição de Produto Agrícola (PROP), oriundo de contrato privado de opção de venda e o Prêmio Equalizador Pago ao Produtor (PEPRO), operação feita em leilão, quando o preço do produto no mercado estiver abaixo do valor de referência estipulado pelo governo.

Para o agronegócio foram instituídos o Certificado de Depósito Agropecuário (CDA), Warrant Agropecuário (WA), Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio (CDCA), Letra de Crédito do Agronegócio (LCA) e o Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA)⁸. Os objetivos desses novos instrumentos, segundo Bacha e Silva (2005), entre outros, foi aumentar a participação do setor privado no financiamento rural e aliviar os cofres públicos.

2.2 O novo eldorado dos grãos: Matopiba

Atualmente está sendo desenvolvido o polo agrícola, denominado MATOPIBA, um acrônimo dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, que o compõem. A história do Matopiba é recente na agricultura brasileira. Até o final dos anos 1990, a região era pouco explorada e as dificuldades logísticas inviabilizavam o seu desenvolvimento. Mas o avanço das tecnologias de produção atraiu investimentos que a transformaram, inicialmente, numa promissora fronteira agrícola do país e, atualmente, no novo eldorado produtivo de grãos.

Seu Plano de Desenvolvimento Agropecuário (PDA-Matopiba) foi criado pelo decreto nº 8447/2015, juntamente com seu comitê gestor, com a finalidade

⁸ Para uma leitura completa das políticas agrícolas aprovadas, ver a Nota Técnica da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, Política Agrícola Brasileira, de Luciano Gomes de Carvalho Pereira. Brasília, março/2013.

de "promover e coordenar políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico sustentável fundado nas atividades agrícolas e pecuárias que resultem na melhoria da qualidade de vida da população".

As contradições a essa finalidade começam com a proposição do governo federal de medidas de controle e redução do desmatamento no cerrado, ao mesmo tempo em que cria um polo como Matopiba, incentivando a substituição dos remanescentes de vegetação natural por monoculturas do agronegócio. Os números do IBGE (2014) confirmam essa realidade. De acordo com a Produção Agrícola Municipal, a área plantada de algodão, milho e soja na região era de 543.292 ha em 1990; 1.229.185 ha em 2000 e, em 2010, aumentou para 2.718.807 ha, um crescimento de 400%. (GONÇALVES, 2015).

Considerada como a nova (e última) fronteira agrícola brasileira, é formada por 73 milhões de hectares e, na safra 2014/2015, produziu 19,7 milhões de toneladas de algodão, soja, arroz e milho, em uma área de 5,7 milhões de hectares (Portal Brasil, 2015). Essa produção é desenvolvida por grandes corporações agrícolas, tais como a SLC Agrícola, Multigrain e Vanguarda do Brasil.

Figura 1 – Recorte territorial de Matopiba – Indicação das principais cidades produtoras de cada Estado



Fonte: centraflorestal.com.br

Embora o discurso governamental tenha ressaltado Matopiba como “fruto de decisão governamental arrojada”⁹, esse polo é, antes de tudo, fruto do mercado. De acordo com a geógrafa Daniela Egger “o capital internacional selecionou Matopiba primeiro, depois o Estado brasileiro reconheceu. Na época do Prodecer foi o contrário: o Estado desenhou a estratégia e depois o empresariado chegou” (EPSJV/Fiocruz, 2017). A autora acrescenta que a vinda dessas multinacionais para o Brasil foi recomendação do Banco Mundial que afirmou, em seu relatório de 2007, que o país combinava disponibilidade de terras e água, em alto grau.

Essas afirmativas podem ser constatadas nas características das empresas produtoras citadas, obtidas em seus respectivos websites. A SLC Agrícola tem parceria com a japonesa Mitsui & Co. Ltd., em operação conjunta na produção agrícola, sem investimento em terras. Já a suíça Multigrain foi comprada, em 2013, pela Mitsui, para assegurar oferta estável de grãos à Ásia. A Vanguarda do Brasil, produtora, como as anteriores, de soja, algodão e milho, também opera na área de suinocultura, bovinocultura e no ramo industrial de beneficiamento de algodão, esmagamento do caroço para ração animal, óleo diesel e linter (utilizado na fabricação de papel-moeda, algodão hidrófilo e tecidos cirúrgicos). Em novembro de 2009, foi publicado na revista Isto É/Dinheiro que a região estava recebendo novos investimentos da joint venture formada pela Dreyfus (Louis Dreyfus Company) e a Maggi (Grupo André Maggi). Essas informações confirmam as afirmativas que esse novo polo de grãos surgiu pelas mãos do mercado e que a reforma agrária no país é uma possibilidade remota.

De acordo com Ramos (2014), Matopiba vem sendo objeto de preocupação de estudiosos da Geografia Agrária, tais como Alves (2009) e Bernardes & Brandão Filho (2009), cujas pesquisas revelam a grilagem de terras públicas no Piauí; o envolvimento de órgãos e agentes públicos e privados nesses atos; os impactos sobre as estruturas agrárias locais, além do mais perverso dos impactos sociais: o deslocamento involuntário de

⁹ Senadora Kátia Abreu, então ministra do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), no discurso de assinatura do PDA-Matopiba. Esse projeto foi carro-chefe da sua gestão, no governo de Dilma Roussef.

populações tradicionais de pequenas produções e criações para subsistência familiar, que utilizavam terras próximas às fontes de água.

Outro problema é a questão do meio ambiente. A Central Florestal (2006), um site desenvolvido por engenheiros florestais, publicou que o Matopiba abriga as últimas áreas de cerrado nativas e o bioma está presente em 90% do território. A região possui 46 Unidades de Conservação, que totalizam 12,08% da área total, porcentagem pequena, em relação à importância que a região representa, em termos de biodiversidade e de recursos hídricos. Nos quatro estados que o abrangem, existem ecótonos extremamente frágeis, pois suas espécies normalmente são adaptadas somente às condições e características ambientais típicas dessas áreas, além de apresentarem alto nível de endemismo. As áreas de transição presentes nos estados que compõem o Matopiba englobam os ecótonos Cerrado-Amazônia, Cerrado-Caatinga, Cerrado-Mata de Cocais e Cerrado-Pantanal que, caso não sejam devidamente protegidas, espécies de valor ecológico e econômico podem desaparecer sem serem conhecidas. Sem contar os aquíferos e outros recursos hídricos da região.

Para o MAPA, a tendência é que essa expansão ocorra principalmente sobre terras de pastagens naturais, convertendo áreas destinadas à pecuária em lavouras.

Matopiba é uma vitória da bancada ruralista, que defende a superioridade da política agrícola, em oposição às ações em prol da política agrária e do meio ambiente. No comitê gestor do PDA-Matopiba não há representantes do Ministério do Meio Ambiente, da sociedade civil ou das comunidades locais.

2.3 O deferimento dos “pequenos”: agricultura familiar e o Pronaf

As diversas políticas agrícolas brasileiras, em especial a referente ao crédito, privilegiaram os produtos preferidos no mercado, principalmente externo, beneficiando, conseqüentemente, os grandes produtores. Entretanto, de acordo com o censo agropecuário de 2006, existem 4,3 milhões de

estabelecimentos familiares no país, correspondendo a 84% do total de estabelecimentos rurais. (IBGE, 2006).

Em revisão do número de estabelecimentos por tamanho, desde a década de 1970, feita por Helfand et al (2014), foi demonstrado que o número de estabelecimentos agrícolas em 2006 é quase idêntico ao de 1970, pela variação sem grande expressão numérica. De lá para cá, os estabelecimentos com menos de 100 ha caíram de 90,8% para 90,4% e os acima de 1.000 ha aumentaram de 0,8% para 1,0%, sendo que estes últimos ganharam importância no valor da produção.

O trabalho divulgado pelo IBGE (2009) sobre a agricultura familiar, com base nos dados do Censo Agropecuário de 2006, revelou que, nesse ano, nos estabelecimentos agrícolas familiares estavam ocupados 12,3 milhões de pessoas e 38% do valor da produção agropecuária proveio da agricultura familiar, responsável por mais de 50% do valor da produção de alguns alimentos básicos, tais como mandioca, feijão e leite.

Apesar disso, somente em 1995, a agricultura familiar foi especificamente contemplada com duas normas legais que a influenciaram significativamente: o Programa de Abastecimento Alimentar e a criação da política nacional da agricultura familiar. A primeira, não foi destinada ao setor, mas o incluiu em seus objetivos. A segunda originou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), esta sim, primeira política criada para os pequenos agricultores.

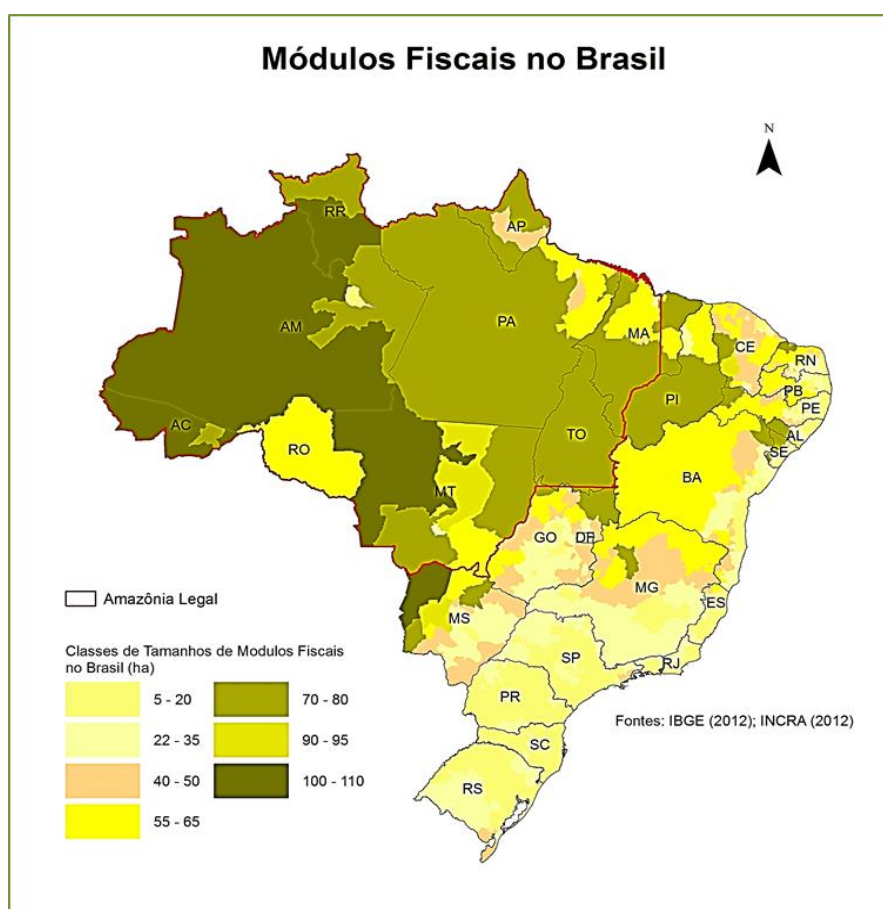
O Pronaf foi criado, inicialmente como uma linha de crédito de custeio destinada à agricultura familiar, com regras de financiamento estabelecidas pela Resolução do Banco Central 2.191/95 e cujos critérios de enquadramento foram institucionalizados na Lei Federal 11.326/2006, que estabeleceu as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Foi um programa destinado a dar acesso à assistência técnica e às inovações tecnológicas, por meio do crédito subsidiado, e para facilitar a comercialização da produção agrícola familiar. (BUAINAIN; GARCIA, 2013).

A lei enquadra como agricultor ou empreendimento familiar quem não detenha área superior a quatro módulos fiscais, nos casos em que a mão de obra utilizada no empreendimento seja composta predominantemente por

membros da família, e em que a renda familiar tenha origem principalmente nas atividades agrícolas vinculadas ao estabelecimento e a sua gestão seja feita por membros da família (BRASIL, 2006).

O tamanho do módulo fiscal, estabelecido pelo Incra, varia de município para município, e de acordo com a região do país (Figura 2). A variação dessa medida é encontrada na Tabela de Dimensões do Módulo Fiscal por Município anexo da Instrução Especial INCRA nº 20/80. O valor do módulo fiscal no Brasil varia de 5 a 110 hectares. Enquanto no Sul do país há módulos fiscais com 5 hectares (área de 5.000 m²), a região Norte possui módulos com 100 hectares ou mais. Por esse motivo, à época da elaboração da legislação do Cadastro Ambiental Rural (CAR), houve críticas quanto à adoção do módulo fiscal para classificar as propriedades que deveriam sofrer sanções ou anistias por desmatamento. (Embrapa, portal).

Figura 2 – Distribuição espacial dos módulos fiscais



Fonte: IBGE (2012); INCRA (2012).

Há uma distinção entre módulo rural e módulo fiscal, estabelecidos pelo Estatuto da Terra. O módulo rural é uma unidade expressa em hectares, indivisível por ser considerada a menor unidade de terra possível para que a família rural produza alimentos necessários para sua sobrevivência. O módulo fiscal é também uma unidade de medida em hectares, que reflete a área média dos módulos rurais de um município. Através dele tem-se a definição dos imóveis rurais quanto ao tamanho: pequena propriedade, imóvel rural de área entre um e quatro módulos fiscais; média propriedade, de área compreendida entre quatro e quinze módulos fiscais, e grande propriedade, imóvel rural de área superior a quinze módulos fiscais. (GONDIM, 2014).

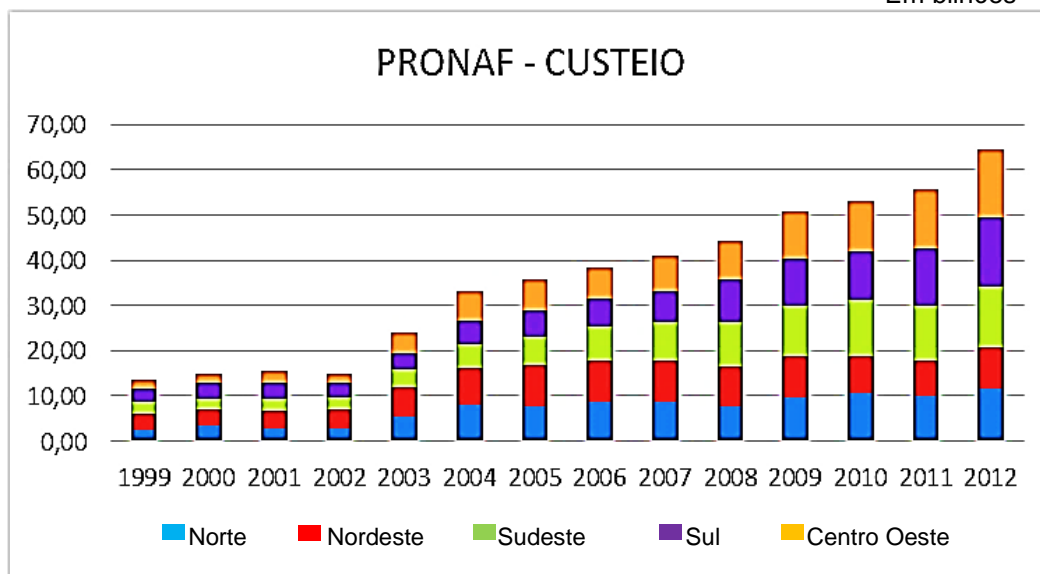
O crédito do Pronaf dispõe de linhas com condições mais favoráveis que as vigentes no crédito rural convencional e os financiamentos podem ser individuais ou coletivos, destinados a custeio, investimento ou integralização de cotas-parte em cooperativas de produção. Além das atividades agropecuárias, são apoiados também o agronegócio familiar, o turismo rural e a produção artesanal. Em função da heterogeneidade do segmento, essas linhas têm taxas de juros e condições diferenciadas, de acordo com os valores contratados.

Conforme Buainain et al (2014), a fragmentação dos recursos do Pronaf em muitas linhas, com diferentes objetivos, contingências e alcances, dificulta sua avaliação. Nos planos safra são incluídas 16 linhas de crédito¹⁰, em média, somadas à incorporação de atividades rurais não agrícolas, pescadores e marisqueiros, além da agroindústria familiar desenvolvida em pequena escala.

Em 2005, Abramovay e Piketty (2005 p. 62), ao avaliar a evolução do Pronaf, constataram que, inicialmente, houve distribuição concentrada dos créditos nos estados da região sul, principalmente em Santa Catarina, onde a agricultura familiar é mais integrada aos mercados agroindustriais. Percebe-se que essa tendência teve continuidade até 2012, conforme mostram os Gráficos 9a e 9b, com dados da distribuição regional dos créditos de custeio e investimento para o setor, de 1999 a 2012.

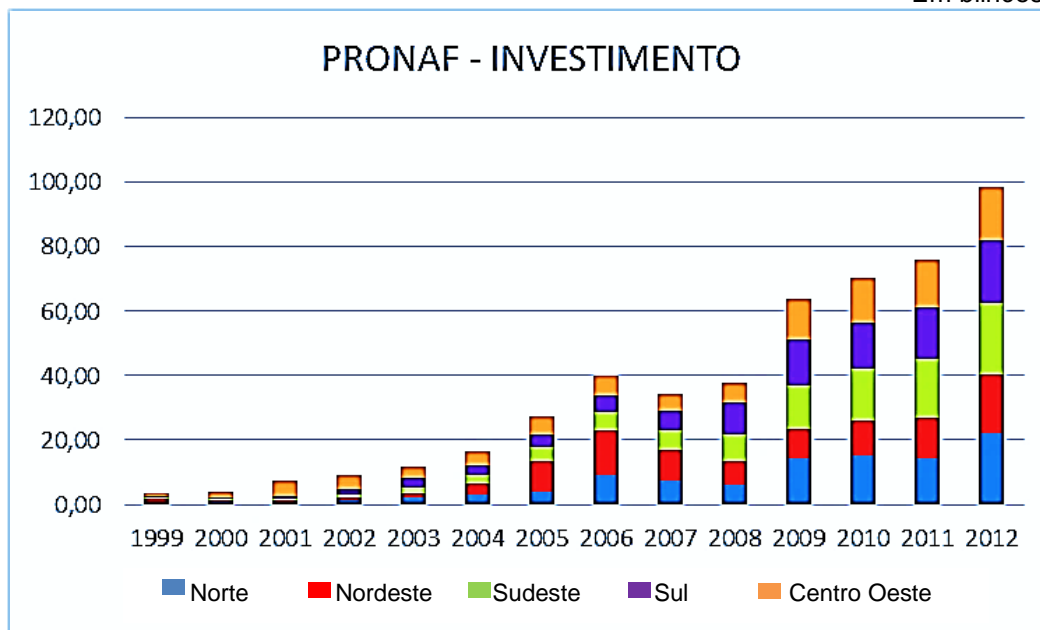
¹⁰ Ver linhas de crédito em Decreto n. 1946 de 28 de junho de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>.

Gráfico 9a – Pronaf – Distribuição regional dos créditos de custeio – 1999 a 2012
Em bilhões



Fonte: BCB, Anuário do Crédito Rural. Elaboração da autora.

Gráfico 9b – Pronaf – Distribuição regional dos créditos de investimento – 1999 a 2012
Em bilhões



Fonte: BCB, Anuário do Crédito Rural. Elaboração da autora.

As regiões norte, nordeste e centro-oeste apresentam crédito de investimento maior que o de custeio, ao contrário das regiões sudeste e sul, em especial esta última, onde o crédito de custeio é o dobro do investimento. Ainda assim, estas regiões receberam valores de investimento, destinado às tecnologias, equipamentos e instalação, maiores que os do norte, nordeste e centro-oeste.

Tabela 5 – Pronaf – Distribuição regional do crédito rural – Produtores e cooperativas não familiares e agricultura familiar (Pronaf) – 1999 a 2012

Em bilhões

| Ano | Norte | | Nordeste | | Sudeste | | Sul | | Centro Oeste | |
|-----------|--|---------|--|----------|--|----------|--|----------|--|---------|
| | Produtores e cooperativas (não familiar) | Pronaf | Produtores e cooperativas (não familiar) | Pronaf | Produtores e cooperativas (não familiar) | Pronaf | Produtores e cooperativas (não familiar) | Pronaf | Produtores e cooperativas (não familiar) | Pronaf |
| 1999 | 470,2 | 56,5 | 1.093,0 | 309,6 | 3.523,5 | 315,6 | 4.749,4 | 1.003,0 | 1.950,0 | 92,3 |
| 2000 | 720,8 | 107,3 | 826,4 | 193,9 | 4.216,7 | 318,2 | 5.585,8 | 1.117,7 | 2.429,8 | 127,8 |
| 2001 | 653,9 | 69,8 | 1.072,8 | 244,9 | 5.375,0 | 367,8 | 7.334,4 | 1.285,0 | 3.505,9 | 243,3 |
| 2002 | 632,6 | 102,9 | 1.273,0 | 287,7 | 6.562,8 | 365,7 | 9.435,0 | 1.442,5 | 4.540,1 | 216,0 |
| 2003 | 1.287,6 | 193,8 | 1.920,2 | 428,4 | 8.190,1 | 631,6 | 13.173,7 | 1.609,8 | 6.531,2 | 274,9 |
| 2004 | 1.740,3 | 281,0 | 2.967,3 | 725,6 | 10.243,1 | 820,0 | 16.551,2 | 2.204,4 | 8.944,6 | 357,7 |
| 2005 | 143,8 | 312,0 | 3.910,3 | 1.432,0 | 11.722,1 | 1.141,4 | 15.857,3 | 2.482,2 | 8.760,2 | 418,1 |
| 2006 | 1.545,5 | 562,7 | 4.450,5 | 1.864,2 | 14.976,9 | 1.390,7 | 15.715,9 | 2.920,2 | 7.076,7 | 428,2 |
| 2007 | 1.683,5 | 475,3 | 4.595,2 | 1.443,2 | 18.349,7 | 1.532,3 | 18.662,2 | 3.235,6 | 7.874,1 | 436,5 |
| 2008 | 1.972,4 | 404,0 | 5.530,4 | 1.175,4 | 22.136,7 | 1.894,5 | 26.476,2 | 4.711,2 | 10.056,3 | 479,6 |
| 2009 | 2.163,1 | 798,1 | 6.057,3 | 1.383,6 | 26.188,6 | 2.588,3 | 29.324,6 | 5.685,2 | 11.452,5 | 763,7 |
| 2010 | 2.578,8 | 852,3 | 6.795,6 | 1.531,7 | 27.100,6 | 2.914,1 | 31.630,5 | 5.846,9 | 13.971,1 | 843,6 |
| 2011 | 2.750,2 | 815,9 | 7.796,5 | 1.684,0 | 30.350,7 | 3.062,2 | 35.572,2 | 6.811,9 | 17.643,1 | 930,7 |
| 2012 | 4.604,8 | 1.187,0 | 9.717,1 | 2.387,4 | 33.667,2 | 3.563,9 | 42.635,8 | 8.174,4 | 24.221,5 | 1.046,2 |
| Sub total | 22.947,5 | 6.218,7 | 58.005,8 | 15.091,6 | 222.603,6 | 20.906,3 | 272.704,1 | 48.530,1 | 128.957,1 | 6.658,7 |

Fonte: Bacen, Anuário do Crédito Rural. Elaboração da autora.

Na Tabela 5 comparam-se, na distribuição do crédito regional, os recursos destinados aos produtores familiares, através do Pronaf, e aos produtores não familiares (incluindo as cooperativas), de 1999 a 2012. Não há dados disponíveis para o Pronaf nos anos de 2013 a 2016, por região, publicado pelo Banco Central do Brasil, até o momento.

A diferença é expressiva e histórica. As regiões norte e nordeste recebem os menores valores, nos dois segmentos, e os valores maiores estão, respectivamente, com as regiões sul e sudeste, também nos dois segmentos. Na região norte os produtores não familiares recebem 269% a mais que os familiares, e no Centro-Oeste a diferença entre os dois segmentos é de 1.836,7%.

Entre os pronafianos, o estudo do IBGE confirma os dados do Bacen apresentados, mostrando as desigualdades no âmbito do setor: 20% dos estabelecimentos da agricultura familiar produziram, em 2006, apenas para o autoconsumo. Por outro lado, há principalmente na região sul, agricultores familiares relativamente inseridos nos mercados, que beneficiam seus produtos e estabelecem nichos próprios de mercado (IBGE, 2009).

Tabela 6 – Brasil – Quantidade produzida das lavouras selecionadas, segundo grupos e subgrupos de enquadráveis e não enquadráveis no Pronaf

| Em mil toneladas | | | | | | | | | |
|---|------------------------|---------------|----------------|--------------|------------|-----------|------------|--------------|------------|
| Grupos/ Subgrupos | Nº de estabelecimentos | Grãos | Cana de Açúcar | Mandioca | Batata | Algodão | Café | Laranja | Fumo |
| PRONAF A | 384.619 | 1.121 | 1.129 | 682 | 2 | 3 | 20 | 14 | 8 |
| PRONAF B | 2.435.080 | 5.799 | 2.582 | 2.833 | 42 | 6 | 138 | 115 | 26 |
| PRONAF AF | 510.968 | 13.853 | 6.178 | 3.109 | 217 | 12 | 551 | 822 | 795 |
| Total enquadráveis no PRONAF | 3.330.667 | 20.774 | 9.889 | 6.624 | 261 | 21 | 709 | 951 | 829 |
| Total não enquadráveis até 4 módulos | 1.260.396 | 13.624 | 22.304 | 8.018 | 180 | 33 | 711 | 1.878 | 244 |

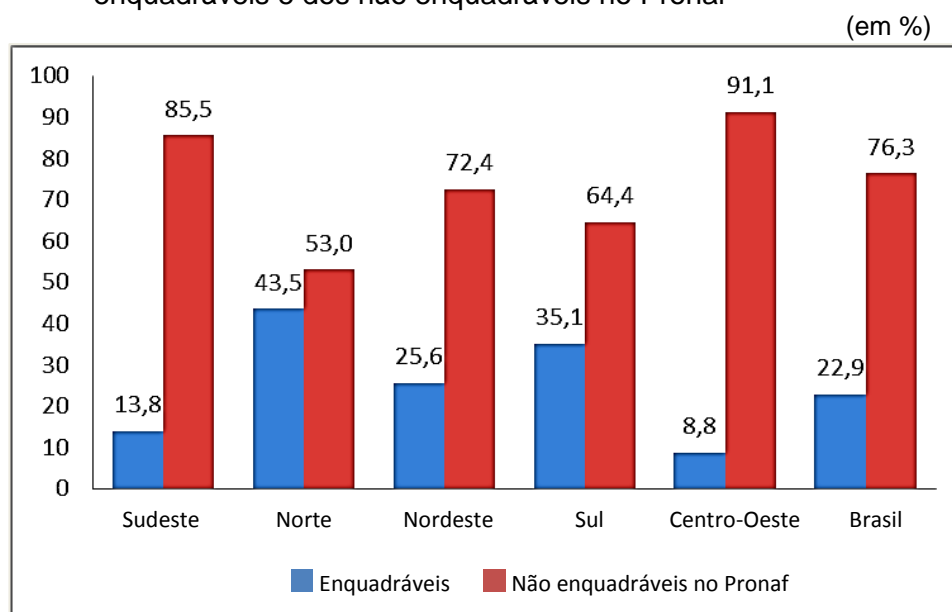
Fonte:CEA/IBRE/FGV, base IBGE, Censo Agropecuário, 2006 (microdados).

Na Tabela 6, fundamentada nos microdados do último censo agropecuário, levantados pela FGV/IBRE (2010), nota-se a diferença em relação à quantidade produzida pelos enquadráveis e não enquadráveis no

Pronaf. Considerou-se a produção dos não enquadráveis até 4 módulos, para um comparativo mais próximo da realidade, pois 4 módulos é a medida máxima para o enquadramento dos agricultores familiares no programa.

Dos oito produtos selecionados, cinco (cana de açúcar, algodão, café, laranja e até a mandioca¹¹, produto base da agricultura familiar), são produzidos em maior quantidade pelos agricultores não enquadráveis no Pronaf com propriedades até quatro módulos. Ao se levar em conta que o número de estabelecimentos dos enquadráveis no Pronaf é 264,2% maior que o dos não enquadráveis, depreende-se que a produção deste últimos, por estabelecimento, é maior em todos os produtos (com exceção do fumo), o que significa maior aquisição de renda.

Gráfico 10 — Brasil – Valor bruto da produção total em cada região – participação dos enquadráveis e dos não enquadráveis no Pronaf



Fonte:CEA/IBRE/FGV, base IBGE, Censo Agropecuário, 2006 (microdados).

O Gráfico 10 mostra o valor total de produção, em todos os módulos, dos dois segmentos. Nota-se que a diferença entre os valores são consequência das diferenças, também já apontadas, entre os créditos recebidos, sempre menores em relação à agricultura familiar, que recebe os recursos do Pronaf. Porém, os resultados mais eficientes dos que não recebem

¹¹ Em relação à mandioca, não há consenso entre os microdados do IBRE/FGV e os dados do IBGE (2009), apresentados anteriormente neste trabalho.

esses recursos, produzindo em áreas equivalentes, conduzem à ideia que há outros fatores que devem ser considerados.

De acordo com Buainain et al (2014), as dificuldades nas atividades produtivas e na comercialização tornam os agricultores familiares inadimplentes, problema reforçado “pelo desenho das políticas que vêm tratando com crédito de custeio problemas estruturais que requerem muito mais do que isso para serem equacionados” (p. 854). Ademais, complementa o autor, o Pronaf tem financiado produtores incapazes de gerar renda para pagar empréstimos.

Corroborando com esse pensamento, identifica-se, na literatura sobre o Pronaf, uma controvérsia em relação ao seu objetivo. Alguns autores¹² defendem que os agricultores familiares mais pobres sejam o público-alvo prioritário, de forma que este programa tenha o papel de política de inclusão social. Porém, outros autores¹³ argumentam que os agricultores familiares mais pobres deveriam ser alvo de “políticas sociais propriamente ditas, não sendo o crédito o instrumento adequado para a superação da pobreza”; o crédito do Pronaf deveria ser destinado aos agricultores familiares que “já tenham uma produção estruturada e estejam relativamente integrados aos mercados”, tornando o objetivo primordial do programa “resolver uma falha de mercado, qual seja, o racionamento de crédito àquela parcela de agricultores familiares que demanda crédito” (BNDES, 2011 p. 3).

Em 2008 o MDA criou novas regras de acesso de agricultores ao Pronaf. Os juros baixaram e foram ampliados os limites dos créditos de custeio e investimento. Essa inovação extinguiu os grupos C, D e E, anteriormente classificados no Programa, que passaram a constituir uma única categoria (Agricultura Familiar - AF). Os grupos A (da reforma agrária) e B (microcrédito rural) permaneceram. Foram também mantidas as linhas específicas de financiamento, criadas paulatinamente de 2003 a 2007 (Agroindústria, Mulher,

¹² Tais como ABRAMOVAY, R. & MAGALHÃES, R. Acesso, uso e sustentabilidade do Pronaf B. Consultoria Plural, 2006; CORRÊA, V. P. & SILVA, F. F. Análise das liberações recentes de recursos do Pronaf: uma mudança na lógica de distribuição? Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v.38, nº1, jan-mar, 2007.

¹³ Como, por exemplo, GUANZIROLI, C. E. Pronaf dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. Revista de Economia e Sociologia Rural, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 2, abr-jun, 2007.

Jovem, Floresta, Semi-Árido, Agroecologia e Sustentabilidade Ambiental) para atender demandas específicas nas diversas regiões do país. (MATTEI, 2008).

Entre os subgrupos, o Pronaf B é o mais numeroso. São 2.435.080 unidades que abarcam os produtores de menor renda, representando 73% dos estabelecimentos agrícolas familiares enquadráveis e 47% do total de estabelecimentos rurais no país. Do total desse subgrupo, estão localizados na região nordeste 54,59%, no Sul 16,33%, Sudeste 15,96%, Norte 9,33% e Centro-Oeste 3,79%. No subgrupo A, formado pelos assentados da reforma agrária, estão 384.619 estabelecimentos, concentrados no Nordeste (43,8%), mas representativo também nas regiões norte (19,4%) e centro-oeste (17,7%). O subgrupo AF conta com 510.968 estabelecimentos, 52,1% centralizados na região Sul. (FGV/IBRE, 2010). Lembra-se que esse subgrupo AF agregou os grupos C, D e E, de produtores com maiores rendas, sendo que o grupo E reunia os produtores com atividades de agronegócio familiar.

Outros programas foram criados para contribuir para a geração de renda desses produtores, além do crédito: assistência técnica e extensão rural, seguro da agricultura familiar, programa de garantia de preço da agricultura familiar (PGPAF), Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Programa Garantia de Preço Mínimo (PGPM), entre outros.

No início do ano 2000, os agricultores familiares foram considerados como sujeito principal nas políticas de desenvolvimento territorial rural sustentável, tema que será tratado em capítulo específico.

2.4 Políticas de apoio ao crédito: o abastecimento, a pesquisa e a extensão rural

Embora, nesta parte do trabalho, o objetivo seja a avaliação das políticas agrícolas de crédito, considera-se importante destacar, igualmente de forma sucinta, outras duas políticas agrícolas que concorrem com o crédito: o abastecimento, porque está na base da comercialização e também é a principal função da agricultura; e a pesquisa e extensão, que colabora no melhoramento, aperfeiçoamento e inovação de toda cadeia produtiva e, conseqüentemente, na geração de renda.

A chamada ao aspecto histórico se justifica pela condição atual dessas políticas, na qual as deficiências fazem parte de um processo iniciado no passado, e cujas falhas são vividas ainda hoje.

2.4.1 O Abastecimento

Até o final da década de 1960, a comercialização de hortigranjeiros era uma atividade praticamente marginal, praticada na rua, sem informação de mercado e com grandes perdas para o produtor. Os caminhões que criavam engarrafamentos de trânsito originaram um problema urbanístico que apressou a solução para a organização desse tipo de comercialização.

De 1972 a 1988 o Governo Federal gerenciou, através da Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal), o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento (Sinac), composta por 21 Centrais de Abastecimento S/A (Ceasa) estaduais, com exceção da Ceasa do Distrito Federal e do município de Campinas/SP, este último pertencente à atual Companhia de Entrepasto e Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp), empresa paulista que nunca pertenceu ao Sinac, mas mantinha contato técnico e comercial com as outras Centrais. (ABRACEN, 2011).

Nos 16 anos de sua existência, o Sinac implantou 34 mercados atacadistas nos principais aglomerados urbanos do país, 32 mercados do produtor localizados nas principais regiões produtoras de hortícolas e 158 unidades de varejo (feiras cobertas, sacolões, feiras livres, módulos de abastecimento, entre outros).

Em 1988 o Sinac foi extinto pelo governo federal que, doou suas ações aos respectivos estados e desligou-se do setor de comercialização de hortícolas “in natura”. Existiam apenas duas experiências próprias de regularização do mercado: São Paulo, como iniciativa do governo paulista, e Recife, como iniciativa da Sudene.

A Ceasa São Paulo – sigla adotada pelas Ceasas do Sinac e hoje sinônimo de mercado atacadista de hortifrutigranjeiro – começou suas atividades em 1960 e nove anos depois, quando se fundiu com a Companhia de Armazéns Gerais do Estado de São Paulo (CAGESP), já centralizava o abastecimento de boa parte do país. (op. cit).

No final dos anos 70, a agora Ceagesp iniciou um processo de descentralização do abastecimento e inaugurou em São José do Rio Preto o primeiro entreposto fora da capital, iniciando a distribuição de outras unidades pelo interior do estado, em regiões identificadas como polos de produção e consumo. Em 1997, foi transferida para esfera federal, subordinada ao MAPA.

Terceiro centro de comercialização atacadista de perecíveis do mundo, atrás apenas dos de Paris e Nova York, a Ceagesp atualmente é a principal central de abastecimento do país, a maior da América Latina, e movimentada 250 mil toneladas de frutas, legumes, verduras, pescados e flores todos os dias. Cerca de 95% dos produtos são originários de diversas regiões do Brasil, com média de 1.500 municípios fornecedores, sendo o restante de outros países, especialmente da Argentina, Chile, Uruguai e Peru, e da Europa, com predominância da Espanha, Portugal, Itália e França, além dos Estados Unidos, Canadá e China. (MAPA, 2008).

Com a extinção do Sinac, as demais Ceasas brasileiras criaram, em 1987, a Associação Brasileira de Centrais de Abastecimento (Abracen), que se destaca na tentativa de manter a unidade sistêmica do processo de comercialização de hortigranjeiros no país, sendo o único elo entre as diversas Centrais.

Em 2005, o MAPA, atendendo a Abracen, baixou portaria criando o Prohort – Programa Brasileiro de Modernização do Mercado Hortigranjeiro, no âmbito da Conab. Instituído com a finalidade de fomentar o desenvolvimento do setor, em interação com os estados, municípios e agentes integrantes da cadeia de produção e distribuição, até agora pouco avançou. (Abracen, 2011 p. 14).

Vinculado ao Prohort está o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), um dos principais programas estimuladores da produção da agricultura familiar. Através desse programa, os agricultores fornecem seus produtos para os órgãos municipais, dentro de um limite financeiro anual. (op. cit.). Específico para a produção familiar funciona o Galpão do Produtor implantado na Ceasa/CE, com recursos do MDA.

O problema de distribuição no setor de produtos alimentares é antigo. Na década de 1970, Vilela (1978) já apontava três fenômenos da realidade brasileira, que deveriam ser destacados na política de abastecimento. O

processo de industrialização acelerada, a emergência da agricultura moderna e, consequência dos dois primeiros, o processo de urbanização, com taxas elevadas de crescimento populacional.

Em relação à industrialização acelerada, o autor aponta duas questões, a transferência de recursos financeiros e a força de trabalho precocemente liberada, e o monopólio da logística para distribuição física dos produtos industriais, em detrimento da distribuição dos produtos alimentares.

Sobre o processo de urbanização, ele questiona o confronto entre a tarefa de atender novos contingentes consumidores e a atenção para o aparelhamento das cidades, cuja infraestrutura, voltada às necessidades básicas da população, desconsiderava os serviços de abastecimento alimentar. À ausência de infraestrutura, soma-se a complexidade em garantir segurança alimentar a grupos peculiares, econômica, social e culturalmente, em localizações dispersas.

Já a modernização da agricultura, muitas vezes responsabilizada pela deterioração do abastecimento alimentar, constituiu fator de estabilidade para a segurança alimentar interna, principalmente em relação aos produtos destinados, concomitantemente, ao consumo interno e externo. Porém, o autor sugere uma análise das razões que levam o segmento moderno agrícola a atender as necessidades externas com maior eficiência do que as internas, tarefa que a agricultura tradicional também não dá conta. Ficam claras, portanto, as disfunções no sistema logístico interno e a inadequação dos modelos de distribuição, repetidos nas regiões de origem, onde também se mostram de eficácia relativa. (op. cit., 1978).

Esses apontamentos do autor são atuais, em suas devidas proporções. A desigualdade tanto na produção quanto na qualidade dos produtos alimentares destinados à exportação e ao consumo interno, continua sendo problema que a população brasileira convive nas feiras e nos supermercados. A logística de distribuição interna deixa a desejar, sendo que a precariedade e (quase) inexistência de transporte e capacidade de comercialização foram os maiores entraves para a implementação do Pronaf junto aos agricultores familiares, principalmente na região nordeste do país, onde boa porção desses produtores resolve o problema vendendo seus produtos a atravessadores,

conforme verificado nas oficinas de extensão em programa do MEC/PROEXT, realizadas no município de Santo Antônio de Jesus/BA¹⁴.

Além da Conab, o setor de abastecimento alimentar no Brasil conta com o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), que objetiva garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) para a população brasileira. São integrantes do Sisan: o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), para elaborar, coordenar e executar o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, juntamente com órgãos e entidades de segurança alimentar e nutricional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (MDS/Sisan, website).

2.4.2 A Pesquisa Agrícola

Nos últimos anos, a experiência brasileira sobre a pesquisa agrícola concorreu para diminuir as consequências do subinvestimento no setor, mas os recursos destinados à atividade ainda são pequenos.

A inadequada legislação sobre patentes e a insatisfatória proteção aos direitos, são fatores que desestimulam o setor privado em investir na pesquisa agropecuária, especialmente naquelas pesquisas tecnológicas facilmente apropriáveis por outros agentes.

A tecnologia agrícola é, geral e internacionalmente, um bem público gerado majoritariamente pelas instituições governamentais de pesquisa. Quando bem-sucedidas, beneficiam a sociedade, mas sem retorno financeiro direto que, aliado à característica de bem público, que dificulta sua privatização, ocasiona a falta de recursos para pesquisa. (BONELLI e PESSOA, 1998). Outra causa do desinteresse do setor privado em investir na pesquisa tecnológica, são as imitações e a mobilidade de mão de obra, base da inviabilidade dos retornos, em sua totalidade.

O marco fundamental das políticas de investimento em pesquisa agrícola, no Brasil, foi a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa

¹⁴ Programa Ações Integradas para o Desenvolvimento da Agricultura Familiar, parceria da Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e o MEC/PROEXT, do qual a autora foi uma das coordenadoras.

Agropecuária (Embrapa), em 1973. Suas pesquisas produziram inovações nas áreas de tecnologias bioquímicas, técnicas de manejo do solo e adaptações no cultivo para as condições agroecológicas brasileira, como por exemplo, a adaptação das variedades de soja ao solo do Cerrado. No entanto, essas inovações tiveram um viés de tecnologias poupadoras de terra e de mão de obra.

Do ponto de vista da alocação de fundos federais para pesquisa, a situação brasileira atual não difere muito da de outros países, onde a escassez de fundos públicos para custeio e investimento impele que determinadas atividades, entre as quais as relacionadas à Ciência e Tecnologia (C&T), sofram cortes de gastos para ajustar as contas públicas. (op. cit.).

Conforme os autores, sob a teoria tradicional da economia da Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), essas atividades, como toda pesquisa pura e aplicada, têm a incerteza tecnológica como um de seus atributos fundamentais. Mesmo com um eficiente sistema de patentes, o inventor/inovador só se apropria de uma parte dos benefícios de sua descoberta/inovação. O mercado específico para um determinado produto tem influência sobre a pesquisa privada que, por sua vez, se concentra em commodities com demanda nos mercados nacionais e/ou internacionais — tal como ocorreu no Brasil com a soja. Produtos com valor social que não satisfaçam os requisitos privados dependem de recursos públicos para pesquisa.

Os custos da pesquisa são determinados pelo grau de desenvolvimento do país, pela oferta e demanda de insumos e de mão-de-obra técnica, pela disponibilidade de resultados de pesquisa pública, pela qualidade e custos dos insumos da pesquisa, pela extensão da pesquisa pública e pela natureza do processo de produção. A política econômica do governo influencia direta ou indiretamente todos esses fatores.

A pesquisa agrícola pública brasileira é desenvolvida, basicamente, pela Embrapa, pelos Sistemas Estaduais de Pesquisa Agropecuária e pelas Universidades.

Ainda de acordo com Bonelli e Pessoa (1998), qualquer que seja o método de avaliação que se adote, os investimentos em pesquisa agrícola, efetuados pela Embrapa, gera retornos elevados, o que sugere que o Brasil deve investir mais em pesquisa agrícola do que vem sendo feito.

2.4.3 A Extensão Rural

Uma das primeiras atividades de extensão rural no Brasil foi desenvolvida em Lavras, a partir de 1908, liderada pelo agrônomo Benjamim H. Hunnicutt que, usando métodos de extensão, aplicou cursos e treinamentos aos agricultores, sobre o processo de escolha de semente (milho, arroz e feijão), plantio, espaçamento e colheita. Na pecuária enfatizou a exploração de suínos, para produção de carne.

Posteriormente, na Escola Superior de Agricultura e Veterinária em Viçosa, inaugurada em 1926, foi estabelecida a escola agrícola nos moldes dos Land-Grant Colleges, um sistema norte americano ligado à agricultura. (LIMA, 2000).

A explosão demográfica e a fome justificaram o apoio das Fundações Rockefeller e Ford às escolas agrícolas, a partir da década de 1940, com ações de melhoramento no rendimento das culturas, principalmente os cereais, que constituíram o pacote da Revolução Verde. De 1962 a 1992, a Fundação Ford investiu mais de U\$ 77 milhões em 34 instituições brasileiras.

A melhoria das sementes propositava a obtenção e a difusão de cultivares de alta produtividade e o domínio dos bancos de genoplasmas, sob o argumento que, para enfrentar a crise de alimentos, ocasionada pela superpopulação, seria necessário aumentar a produtividade agrícola por meio do uso intensivo de sementes híbridas, adubos, produtos de controle às pragas e doenças das plantas e utilização de máquinas e equipamentos. Esse conjunto de ações aumentou a demanda de petróleo, de uso de máquinas e de fertilizantes, mudando o modo de produção agrícola. (LIMA, 2000).

Em 1948, o convênio entre a American International Association (AIA) e o governo de Minas Gerais, instalou um serviço de assistência rural financiado. O crédito, acompanhado da assistência técnica, capitalizaria o produtor rural familiar mineiro e, conseqüentemente, melhoraria sua qualidade de vida. A assistência, prestada através de meios e métodos educativos, deveria abranger toda a família do agricultor. Dessa forma, surgiu o primeiro serviço de extensão rural no Brasil, denominado Associação de Crédito e Assistência Rural (ACAR/MG). A ACAR espalhou-se para outros estados, originando a Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR). Importante

ressaltar que a extensão rural brasileira, a partir daí, sempre preconizou o uso do crédito.

A Escola Superior de Agricultura de Lavras e a Escola Superior de Agricultura e Veterinária em Viçosa (posteriormente Universidade Rural do Estado de Minas Gerais), aliadas à experiência da AIA e da Nestlé, em São Paulo, foram fundamentais para a expansão da política de crédito rural e do sistema ABCAR, iniciado em Minas Gerais.

O trabalho de extensão era penoso, com comunicação deficiente (o telefone era raridade), trilhas no lugar de estradas (o profissional era obrigado a andar a cavalo) e a receptividade ao trabalho dos extensionistas, tanto na zona rural quanto na urbana, sofria resistência dos agricultores.

A introdução de novas técnicas era dificultada pela falta de produtos químicos nos locais exigidos. Os agricultores recebiam as orientações, mas não conseguiam obter produtos como vacinas, carrapaticida, adubos e formicidas. No meio rural não havia casa comercial e os produtos eram distribuídos ou vendidos no próprio escritório local da ACAR.

A compra do adubo já formulado era rara. Eram vendidos os elementos químicos separados para serem misturados pelo agricultor. A adulteração de adubos com cinza, areia e terra dificultou a adoção da adubação química e impulsionou a venda de insumos aos agricultores, diretamente pelas casas comerciais.

Para aumentar a abrangência da ACAR, foram organizadas associações de agricultores para difundir ações de melhorias na produção, através de reuniões e palestras, cartas circulares, promoção de feiras, concursos e outras atividades, sob a orientação técnica de universidades e escolas agrícolas, além de programas de rádio e trabalhos com líderes comunitários. Na mesma época teve início o trabalho de economia doméstica: cursos de curta duração para mulheres rurais sobre preparo de alimentos e seu valor nutritivo. (LIMA, 2000, passim).

A Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz", campus da Universidade de São Paulo em Piracicaba, também foi pioneira nos esforços para a extensão e prática agrícolas no Brasil.

Em 1892 Luiz Vicente de Sousa Queiróz doou ao Governo do Estado de São Paulo a fazenda São João da Montanha, para ser adequada aos objetivos

educacionais de uma escola técnica profissionalizante. O projeto de Escola Agrícola Prática tinha a proposta de conteúdos programáticos práticos, prevalecentes sobre os teóricos. Entretanto, a trajetória para sua implantação teve muitos contratempos, desde sua idealização até sua definitiva implantação.

A Escola Agrícola Prática em Piracicaba foi criada em 1990 e o Estado de São Paulo passaria a contar com três áreas de conhecimento científico na agricultura: a pesquisa na Estação Agronômica (posterior Instituto Agronômico de Campinas), o ensino superior no curso de Engenharia Agronômica da Escola Politécnica e o ensino médio profissionalizante na referida escola, sob a supervisão da Secretaria da Agricultura, Comércio e Obras Públicas.

Em 1925, já com seu padrão de ensino e pesquisas agrícolas reconhecidas, foi elevada ao nível universitário, posteriormente recebendo a atual denominação de Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiróz. De 1967 a 1991 a ESALQ ministrou cursos de Economia Doméstica, em consonância com os cursos de extensão da ACAR/MG.

Reconhecida internacionalmente, a ESALQ, além da colaboração com as atividades de ensino e extensão, colabora com o desenvolvimento de pesquisas em melhoramento genético de espécies florestais tropicais e subtropicais, representando um banco de germoplasma de grande valor. Para isso, administra a Estação Experimental de Ciências Florestais de Anhembi, Estação Experimental de Genética Anhumas, Estação Experimental de Ciências Florestais de Itatinga e a Fazenda Areão, além do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (Cepea) que realiza pesquisas sobre a dinâmica de cadeias produtivas e sobre o funcionamento integrado do agronegócio. (ESALQ, 2017).

2.4.4 A extensão com crédito rural

Até 1960, a modalidade de crédito mais utilizada pela extensão rural foi o Crédito Rural Supervisionado (CRS), no qual era realizada “a aplicação do empréstimo segundo um projeto que abrange, globalmente, a propriedade e o lar, interessando o agricultor e a família em suas atividades, no campo e na vida doméstica” (ABCAR, 1966 p. 20). Mas, surgiram dificuldades. Voltada para

o pequeno produtor, considerado quase um marginal à época, havia pouco interesse dos agentes financeiros em operar nessa modalidade, em função do risco. Ademais, era baixa a capilaridade da rede bancária, pouca estrutura administrativa, baixa qualificação profissional, insuficiência de recursos, falta de documentação dos produtores e excessiva burocracia. (OLIVEIRA, 1984).

Chama-se a atenção neste ponto, que em projetos de extensão feitos na década de 2000, as dificuldades apontadas pelos produtores em relação aos serviços bancários pouco diferem dessas relacionadas na década de 1960, principalmente em relação à atuação do Banco do Brasil, na região nordeste.

Com a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), em 1965, o Banco Central do Brasil exigiu projetos para execução dos empréstimos. Essa exigência, associada à expansão da oferta de crédito rural com juros subsidiados, aumentou significativamente a demanda por assistência técnica ao crédito, provocando a criação de firmas particulares de planejamento. A ABCAR sofreu a consequência dessa mudança com a grande rotatividade de pessoal técnico e a necessidade de contratações e treinamentos frequentes. Para treinar esses profissionais, foi criado, em Viçosa, em 1958, o Centro de Ensino de Extensão, além de centros pioneiros em Pelotas/RS, em Recife e em outros Estados do Brasil. (op. cit., 1984).

Os treinamentos foram intensificados nos anos de 1970 a 1980. O foco era redirecionar o pensamento extensionista para a nova ordem de modernização, visando atender a grande produção. Com isso, o Crédito Rural Supervisionado foi substituído pelo Crédito Rural Orientado (CRO), ou seja, do atendimento à família do pequeno produtor para o médio e grande produtor.

Equipes especializadas e escritórios locais específicos foram criados para atender os grandes empresários, em projetos nas regiões de pecuária de corte; no Programa de Desenvolvimento da Pecuária Leiteira (PDPL), nos escritórios especiais do Programa de Desenvolvimento do Cerrado (Polocentro), entre outros, cuja meta era trabalhar "com os empresários rurais inovadores" para introduzir "insumos modernos" e novas culturas e criações em caráter empresarial. (LIMA, 2000).

Dessa forma, a passagem do crédito rural supervisionado para o crédito rural orientado privilegiou a grande produção agrícola, os grandes pecuaristas e as novas regiões de grãos do cerrado.

Em 1975 foi instalada a Embrater, sobre a base da ABCAR, para formular e executar a política de assistência e extensão rural no país. Posteriormente, houve a substituição do sistema ACAR instalado em todos os estados brasileiros, exceto em São Paulo, pelo sistema Emater - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural.

A extensão rural tinha dois papéis. Junto aos grandes produtores rurais, difundia a modernização agrícola por meio de pacotes tecnológicos, via crédito rural subsidiado, aumentando a produtividade e a produção. Junto ao pequeno produtor e trabalhadores rurais visava, numa perspectiva dos projetos de organização rural, aumentar a produtividade do trabalhador.

2.4.5 A extensão sem crédito rural

De acordo com Lima (2000), a extinção da obrigatoriedade de apresentação de projetos e a retirada dos subsídios ao crédito rural impactou o sistema de extensão rural, exigindo a retomada da forma inicial de trabalho, com grupos e desenvolvimento de comunidades. Mas o extensionista não fora habilitado para dinâmica de grupo; a população rural migrou para a cidade; a forma de produzir não era a mesma; e os tratores e seus implementos substituíam a mão de obra, levada para a cidade pelas indústrias.

Algumas filiais dos sistemas EMBRATER (1975-1989) continuaram a prestar assistência técnica aos grupos rurais em pequenas comunidades, trabalhando na melhoria da alimentação, saúde, habitação, vestuário e educação. Essas atividades sustentaram a sobrevivência da extensão rural, no contexto de sua experiência inicial de trabalho em comunidades, resistindo à perda do crédito subsidiado.

A retirada dos subsídios ao crédito e sua desvinculação da assistência técnica, a partir dos anos 80, levou ao fechamento das empresas privadas de assistência e à redução na demanda do trabalho extensionista. Nessa década, a extensão rural foi compelida a iniciar um processo de readaptação e correção de rumos, no qual o maior obstáculo foi a formação de nova mentalidade, pois as universidades, parceiras do antigo modelo, continuavam formando profissionais com viés difusionista. (ibid., 2000).

A criação do SNCR (1965), da Embrapa (1973) para encarregar-se da pesquisa agrícola nacional, e da Embrater (1974), para difundir estas pesquisas, ambas coordenadas por uma Comissão Nacional de Pesquisa e Assistência Técnica (Conpater), formou um sistema organizador do Estado como provedor do pacote modernizante: crédito rural subsidiado, assistência técnica, seguro agrícola, preços mínimos, armazenagem e pesquisa agrícola.

Porém, a alta dos preços do petróleo e o endividamento externo revelaram o esgotamento do modelo de modernização agrícola excludente. Os sistemas estaduais de assistência técnica, de extensão rural e de pesquisa agrícola ainda procuram reorganizar-se para atender à dinâmica social, caracterizada pela velocidade e intensidade das mudanças, desemprego, liberalização de mercados, esvaziamento das funções do estado e pelo surgimento de novas formas de organização da sociedade civil.

Para Olinger (1996), entre as principais causas da decadência da extensão rural no Brasil estão, resumidamente:

- a) O ensino das políticas agrícolas, com base na formação de professores com excedente de teoria inútil e falta de conhecimento prático.
- b) A negligência da pesquisa agropecuária em relação à geração de conhecimentos econômicos úteis para os pequenos agricultores.
- c) O fomento agropecuário paternalista, que privilegia grupos/indivíduos comprometidos partidária e politicamente.
- d) Crédito rural de difícil acesso (burocracia, reclamação permanente dos agricultores familiares).
- e) Transporte, armazenagem e comercialização deficientes.

Em 1999, a extinção da Embrater causou um impacto no setor rural, principalmente para os pequenos agricultores. A atividade de extensão ficou dependente das políticas agrícolas estaduais até 2010, quando foi aprovada a Lei nº 12.188, que instituiu a política nacional de assistência técnica e extensão rural (ATER), definindo essa atividade como serviço de educação não formal continuada, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive agroextrativistas, florestais e artesanais. (BRASIL, 2010).

De acordo com Olinger (op. cit.), a extensão nasceu como instrumento de ensino e educação informais, voltada para os agricultores, donas de casa e jovens rurais, mas perdeu essa origem humilde ao longo do tempo e das mudanças econômicas e políticas, contudo sua importância permanece.

A participação da extensão ficou aquém do esperado e sua cooperação na formulação de políticas agrícolas é quase nula. A interferência substancial da área econômica dominou (e continua dominando) o processo, pois o crédito continua sendo um instrumento necessário na implementação de programas de desenvolvimento, na medida em que possibilita aos produtores rurais acompanhar as transformações do meio rural, essencialmente por intermédio da prática dos conhecimentos técnicos, proporcionados pelo trabalho de extensão.

2.5 Comentários complementares

O crédito agrícola brasileiro, iniciado pelo SNCR, impulsionou a produtividade, mas priorizou os setores agroindustriais, estabelecendo um custo que gerou – e ainda gera – restrições ao crédito para o segmento dos pequenos produtores rurais, na medida em que, hoje, prioriza o agronegócio. A cada crise econômica, são aumentadas as exigências para concessão do crédito, agravando essas barreiras, limitando o crédito e dispersando geograficamente os problemas.

Jappelli (1990) argumenta que não é necessário que um agente tenha tido rejeitada sua demanda por crédito para originar uma restrição, o próprio medo de ter o crédito negado é uma restrição, pois esse agente é considerado um demandante desencorajado. Acrescenta-se aqui que esse desencorajamento pode ter várias causas, desde a falta de confiança no financiador até a falta de confiança do agricultor nele próprio, pela falta de condições em preencher a lista de exigências e garantias e pela falta de conhecimento.

Araújo (2011 p. 37) argumenta que subsidiar ou não tem sido uma questão controversa na experiência brasileira de crédito rural. O crédito, por definição, é seletivo, e tende a ser distribuído de forma desigual tanto entre tomadores individuais como regionalmente. Em consequência, os subsídios via

crédito favorecem determinados grupos/regiões, concentrando a renda e a riqueza entre grupos econômicos de regiões mais desenvolvidas.

Sob o ponto de vista econômico, continuam crescendo as atividades do agronegócio, com grande influência na balança comercial, que se tornam superavitárias graças às suas operações. Em 1990 o saldo da balança agrícola foi de US\$ 7 bilhões; em 2011 US\$ 73 bilhões e fechou 2016 em US\$ 86 bilhões (Cepea, 2017). O Brasil é um dos quatro maiores exportadores de açúcar, milho, soja, suco de laranja, café, algodão, suínos, aves e bovinos, cujo crescimento só foi possível pela ampliação da produtividade.

Barros (2014) destaca que o agronegócio é o único segmento relevante da economia brasileira, tendo no progresso técnico seu motor de crescimento, aumentando ainda mais sua importância quando comparada com a baixa produtividade da economia brasileira em geral.

Os dois fatores citados como incremento para o agronegócio são exatamente os dois fatores que constituem entraves para o crescimento da agricultura familiar: a produtividade e a incapacidade de desenvolver inovações tecnológicas. Fatores que, além do crédito, dependem de assistência técnica, pesquisa e capacitação, cujas instituições, por sua vez, sofrem a falta de recursos, de logística e de pesquisadores.

Capítulo 3

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, SUSTENTABILIDADE E AS NOVAS FUNÇÕES NO MEIO RURAL: OS RECURSOS INSTITUCIONAIS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR

Conforme observado, os diferentes períodos e transformações por que passaram a agricultura brasileira nos permitiram visualizar dois extremos produtivos: o da monocultura de exportação (ciclos) e o de subsistência. Hoje, esses extremos constituem o agronegócio e a agricultura familiar, esta dividida em subsetores produtivos de pequena escala, no qual estão inseridos os agricultores enquadrados oficialmente como familiares, que praticam desde atividades de subsistência até de agroindústria familiar; e os agricultores não enquadrados como familiares inseridos no comércio interno e externo, que, embora produzindo em áreas equivalentes, não recorrem ao Pronaf. Esse enquadramento se refere aos critérios estabelecidos por esse Programa, já descritos anteriormente.

Na primeira parte deste trabalho, procurou-se demonstrar o surgimento histórico da agricultura interna e sua trajetória de sobrevivência, enquanto atividade agrícola, e como foram exercidas essas atividades, procurando-se traçar algumas linhas do arcabouço que ainda hoje serve de base para as atividades da agropecuária brasileira.

Na segunda parte, por meio de uma sucinta apresentação e avaliação da política de crédito, referiu-se sobre o modo como as políticas agrícolas ratificaram a desigualdade histórica no meio rural. Limitando o volume de crédito, burocratizando seu acesso e manejando a taxa de juros, favoreceram os médios e grandes produtores no atendimento às exigências para obtenção do crédito, possibilitando-lhes inovar o necessário para expandir e competir no mercado, principalmente, externo.

Apesar das modificações, poucas diferenças são constatadas nos dias atuais. Prova disso é o avanço contínuo do agronegócio, mesmo em plena crise política e econômica que o Brasil vive atualmente, com enxugamento de recursos em todos os setores, como consequência de desvios e má administração dos recursos públicos. As pequenas quedas em valor ou volume de exportação são causadas pelas oscilações do mercado internacional ou da

taxa de câmbio, e não por falta de incentivo governamental. Motivo para isso não falta, o balanço agrícola é superavitário, contribuindo para igual resultado na balança comercial.

Porém, as políticas implementadas para favorecer a atividade agrícola de pequena escala não têm demonstrado resultados eficazes, inicialmente pela existência de desigualdades políticas, econômicas e educacionais dos produtores, em diferentes escalas, e até entre grupos sociais rurais de um mesmo território, aumentando a dificuldade institucional em encontrar soluções.

Neste capítulo, ainda com a predominância de um viés teórico, será analisada essa situação, inicialmente discutindo a política agrícola de desenvolvimento e, posteriormente, outras políticas de influência na produção familiar, que incluíram novos componentes no planejamento do desenvolvimento territorial, tais como a territorialidade, a sustentabilidade e a institucionalidade. Acrescentam-se, ainda, as novas funções multifuncionais e pluriativas do espaço rural, e as políticas de comercialização dos produtos agrícolas familiares, surgidas como apoio para dinamizar o setor e alcançar melhores resultados com o Pronaf. O propósito é acompanhar a trajetória dessas mudanças e seus impactos.

Em vista da dependência das políticas agrícolas às políticas econômicas e do seu contexto relacionado ao desenvolvimento, não só setorial como nacional, procurou-se uma apresentação teórica sucinta e diacrônica sobre a política de desenvolvimento, recaindo a escolha sobre as que mais se aproximam tanto do contexto rural histórico apresentado quanto do contexto ainda em discussão.

3.1 Políticas de desenvolvimento econômico e o papel da agricultura

A farta literatura sobre o tema apresenta diversos conceitos de desenvolvimento econômico. De forma generalizada, considerou-se, inicialmente, que desenvolvimento econômico poderia ser universalizado, ideia considerada como um prolongamento do “mito do progresso”. Na segunda fase industrial, os países que pretendiam preservar um sistema econômico nacional, protegeram suas atividades agrícolas, impulsionando a produtividade do setor

para compensar as perdas nas demais atividades “protegidas”. (FURTADO, 1996 p. 24).

Para Seers (1970 p. 9-10), desenvolvimento é diminuição da pobreza, do desemprego e das desigualdades; educação, liberdade de expressão e nação independente para transformar em realidade o potencial humano. A medida da renda nacional seria utilizada apenas para avaliar o potencial de desenvolvimento.

Schumpeter (1988) considerou o desenvolvimento como resultado de inovações, que não só consistiam no motor do processo, mas pressupunham uma ruptura com as formas precedentes.

Todavia, para Schultz (1965), não deve haver ruptura, mas incorporação com o que já existe. O autor explica que a mudança tecnológica na produção só pode ser conseguida pela introdução de um novo fator produtivo, tecnicamente diferente dos antigos, mas que mantenha uma relação entre eles. Por isso, é preciso integrar os fatores tradicionais aos novos, incorporando as novas técnicas de produção, as melhorias na qualidade dos insumos e, em especial, o aperfeiçoamento do capital humano (educação).

O crescimento lento, associado à agricultura tradicional, é explicado pela dependência de fatores produtivos de rentabilidade já esgotada. Essa dependência é rompida por meio da aquisição e aprendizagem de um novo e lucrativo **conjunto** de fatores, por parte dos agricultores tradicionais. Especialmente nas regiões mais pobres, esse rompimento percorreria um processo objetivo de inovação, não meramente modernizador ou introdutor de novas tecnologias, mas composto de inovações institucionais e organizacionais, que os direcionasse a um contexto mais dinâmico e gerador de riquezas. (ibid., p. 147, grifo nosso).

Essa composição é fundamental, porque a mudança tecnológica cria necessidades, materiais e humanas, num *continuum* dinâmico que precisa ser institucionalmente acompanhado para obtenção dos resultados almejados. No setor agropecuário é possível observar a necessidade dessa composição inovadora, no segmento agrícola familiar, no qual, além da dificuldade de acesso ao crédito, falta conhecimento, assistência técnica e capacitação, em especial na região nordeste, onde se encontra o maior número de agricultores familiares do país e, ressalta-se, de analfabetismo no setor rural. Uma tentativa

de inovações institucionais e organizacionais, nesse setor, despontou na elaboração de políticas públicas sob a perspectiva territorial, tema que será aprofundado mais adiante.

Outro autor que destacou o papel da agricultura frente ao desenvolvimento foi Rostow (1974). Para ele, as mudanças necessárias para o desenvolvimento requeriam um Estado centralizado, que dessem apoio à modernização. Nesse processo, a agricultura ocupou duas posições, ao mesmo tempo antagônicas e complementares. A primeira, considerada retrógrada e atrasada frente ao progresso técnico e econômico, e a segunda, a de impulsionadora do desenvolvimento econômico, através de três papéis fundamentais: 1) proporcionar mais gêneros alimentícios, face ao aumento da população urbana; 2) produzir matéria-prima para o setor industrial e 3) transferir parte de sua renda para a modernização, aumentando produção e produtividade.

O papel da agricultura no desenvolvimento econômico também é tratado por Bacha (2012 p. 24), que acrescenta outros itens aos já citados:

- a) Fornecer
 - capital para a expansão do setor não agrícola;
 - mão de obra para o crescimento e diversificação de outras atividades;
 - divisas para aquisição de insumos/bens de capital necessários a outras atividades econômicas.
- b) Constituir mercado consumidor para os produtos do setor não agrícola.

Outro destaque no papel da agricultura para o desenvolvimento é a sua importância relativa nos países de baixa renda, onde parcela expressiva da força de trabalho exerce atividades agrícolas. A contribuição para o Produto Nacional Bruto (PNB) de forma significativa destaca essas atividades como ponto de partida para o processo de desenvolvimento. Mesmo quando a migração rural diminui a força de trabalho no setor e, conseqüentemente, sua participação no PNB, a expansão das atividades não agrícolas e a expansão urbana reforçam a necessidade do fornecimento de alimentos. (ARAÚJO e SCHUH, 1995; BACHA, 2012).

Os conceitos e teorias do desenvolvimento econômico receberam críticas, em relação ao padrão hegemônico comum do processo, em meio às disparidades socioeconômicas entre países centrais e periféricos. (op. cit.).

Junto aos críticos mais destacados encontra-se Celso Furtado, cuja teoria inclui a questão social e, em alguns aspectos, se aproxima da teoria de Schultz.

Há décadas o autor já destacava a pouca atenção que se dava às consequências culturais e aos impactos ambientais, oriundos do processo de desenvolvimento econômico, julgado como um processo de crescimento sem nenhum viés significativo de desenvolvimento.

Neste ponto, destaca-se a diferenciação entre desenvolvimento econômico e crescimento econômico. Para Bacha (2012 p. 21), o crescimento econômico é o processo de aumento do produto nacional que, à medida que aumenta, também aumenta a riqueza da nação. Já o desenvolvimento econômico “é o processo de mudança estrutural da economia que leva à melhora do bem estar de sua população”. O desenvolvimento traz implícito o sentido de aperfeiçoamento da economia “através de melhor divisão social do trabalho, do emprego de melhor tecnologia e da melhor utilização dos recursos naturais e do capital”. Os dois processos seguem juntos até onde a economia perde a capacidade de ajustar-se a determinadas exigências sociais do desenvolvimento. (ARAÚJO e SCHUH, 1995 p. 239).

Para Furtado (1963 p. 90), numa simplificação teórica, o crescimento de uma economia desenvolvida seria, principalmente, acumulação de novos conhecimentos e sua aplicação tecnológica; e o crescimento de economias menos desenvolvidas, um processo de assimilação e aplicação da técnica existente. Já estava implícita, nesse argumento, a importância do sistema educacional para o desenvolvimento, em especial naqueles processos que dependem do conhecimento e do domínio de técnicas, como no Brasil.

A teoria do desenvolvimento econômico “não cabe, em seus termos gerais, dentro das categorias da análise econômica”, pois esta identifica mecanismos importantes do processo, porém explica a dinâmica das mudanças sociais de maneira limitada (ibid., p. 89). A explicação dada pelo autor, para essa limitação, aponta para os problemas enfrentados hoje em dia, tanto na análise do desenvolvimento como no planejamento das políticas para o desenvolvimento rural. Elaboradas, em sua maioria, sob o ponto de vista da economia convencional, as relações estáveis observadas “não são derivadas **diretamente** da observação do mundo real, e sim de esquemas simplificados da realidade”. Esse problema metodológico importa por duas razões: 1) as

generalizações são feitas com base em **dado momento** e “não é possível eliminar [...] a irreversibilidade dos processos econômicos históricos”; 2) é impossível ignorar as diferenças estruturais entre economias de graus distintos de desenvolvimento (ibid., p. 20, grifos nosso). Ou seja, um planejamento em grande escala, baseado em modelos, sem considerar e pormenorizar características e peculiaridades gera desigualdades de resultado.

Existe uma dicotomia no processo de desenvolvimento, no qual fatores sociais e econômicos, que favorecem sua aceleração, também constituem problemas para o alcance do mesmo propósito. Entre eles está o nível educacional, fator fundamental e estratégico para o desenvolvimento, mas grande problema no Brasil. Apesar do volume considerável de recursos públicos destinados ao setor, e da ampliação no acesso em todos os níveis, a baixa escolaridade da população, a desigualdade educacional e a qualidade do ensino permanecem como obstáculos. Reitere-se: os últimos Censos Demográficos mostram que os analfabetos são ainda numerosos e um número inexpressivo de pessoas com idade superior a 15 anos tiveram o ensino fundamental completo, e quase metade das crianças de 14 anos, que frequentam a escola, não conseguem ler e escrever (IBGE, 2008). Esses números são maiores nas zonas rurais, dificultando a aprendizagem de novas formas de produção, comercialização de produtos, resposta a editais, influenciando direta e negativamente na geração de renda.

A educação e o treinamento são necessários no setor rural para contribuir com o incremento da produtividade. No segmento agrícola familiar, os cursos de capacitação são solicitações frequentes nos programas desenvolvidos junto a eles.

Sobre a relação crescimento/desigualdade, Bonelli & Ramos (1993) apontam que o crescimento pode ser um meio para combater a pobreza e a desigualdade, pois a elevação da renda geral pode elevar a parcela da renda recebida pelos estratos mais pobres. Segundo os autores, a experiência brasileira nos últimos 40 anos, mostra períodos de crescimento com redução e outros com aumento da desigualdade.

Entretanto, a desigualdade da distribuição da renda pode afetar o crescimento, de várias maneiras, entre elas: a demanda extremamente diferenciada impede o aproveitamento das economias de escala e o alto nível

de desigualdade causa instabilidade sócio-política, dificultando o crescimento econômico. Um governo que conta com a credibilidade da população, fortalece sua capacidade de ação e de enfrentamento diante de conflitos de interesses, facilitando a execução de medidas de redução das desigualdades. (ALESINA & PEROTTI, 1994).

Percebe-se que as perspectivas são coincidentes quanto aos objetivos materiais, mas o processo de desenvolvimento, na prática, não é fácil, como não é fácil nenhum processo que busca o resultado social do desenvolvimento. Desde os anos 1990, o Banco Mundial distingue, na avaliação de projetos de desenvolvimento, quatro formas de capital: financeiro (infraestrutura, bens de capital, entre outros), natural (recursos naturais), humano (saúde, educação e nutrição) e social (laços de confiança e redes de cooperação à produção de bens coletivos). Não se distinguem os três últimos itens na prática das políticas agrícolas brasileiras, tampouco nas de desenvolvimento territorial. Embora bem descritos e amplamente apontados, o crédito é a ênfase maior, sendo que sua utilização e respectivos resultados dependem de locais mais ou menos evoluídos socialmente, ou bem relacionados politicamente, gerando desigualdades até mesmo entre grupos. Esse tópico será aprofundado no desenvolvimento do tema sobre gestão territorial.

Talvez por isso, as políticas de crescimento econômico, nas quais predomina o capital financeiro, sejam mais expressivas em seus resultados, transformando o agronegócio no mais poderoso agente de influência nas políticas agrícolas, demonstrando o ponto do caminho onde crescimento e desenvolvimento se distanciam.

3.2 Teoria das políticas agrícolas e suas aplicações no crédito e investimento

A produção agrícola brasileira seguiu o modelo neoclássico de modernização, considerado por Schultz (1965), como um modelo que modificou a base tecnológica sem transformar a estrutura agrária, sendo que a contribuição dessa agricultura modernizada, para o crescimento econômico, só se daria através de investimentos. Para esse autor, os agricultores de países pobres possuem eficiência alocativa, portanto não é aí que reside o problema

da baixa produtividade, mas sim na incapacidade de gerar renda apoiados em fatores esgotados.

Também Alvarado (1992), em análise sobre o financiamento rural no Peru, observa dois enfoques teóricos que relacionam o crédito com o desenvolvimento: o produtivo e o do mercado financeiro. A importância dessa distinção, segundo o autor, é que esses enfoques partem de visões diferentes “e muchas veces contrapuestas” sobre o papel e a relação do crédito com o desenvolvimento. (p. 284).

O enfoque produtivo considera o crédito como um insumo da produção. A baixa produtividade dos agricultores, nos países em desenvolvimento, está associada à baixa qualidade dos recursos existentes e à falta de acesso aos insumos modernos. Nesse caso, o acesso ao crédito é a principal condição para o desenvolvimento agrícola, teoria que deu origem à criação dos bancos de fomento para dar crédito subsidiado aos agricultores mais pobres, que por sua vez são apoiados financeiramente por organismos internacionais, tais como Banco Mundial, Agência Internacional para o Desenvolvimento (AID) e Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID). Mas, apesar do volume de recursos investidos, Alvarado analisa os resultados como desalentadores: a maioria dos pequenos agricultores não tem acesso a esses fundos, que acabam beneficiando os agricultores de maiores recursos.

Sob o enfoque do mercado financeiro, o crédito é considerado um instrumento financeiro e não um insumo produtivo. Sob esse ponto de vista, o desenvolvimento rural seria beneficiado pelo fortalecimento do sistema financeiro. Conseqüentemente, a política de crédito deveria fortalecê-los nas áreas rurais, contribuindo para o desenvolvimento rural de várias formas, entre elas, melhor distribuição de recursos e redução de riscos. (ibid., 285).

Porém, um sistema financeiro nas zonas rurais é dificultado basicamente pelos efeitos negativos das taxas de juros subsidiadas (abaixo das taxas de mercado), que descapitalizam as instituições financeiras e reduzem a captação de recursos para os setores rurais. Dessa forma, somente as instituições estatais operam no setor, porque contam com transferências do governo central. (op. cit).

Neste trabalho, considera-se o crédito como instrumento financeiro, uma vez que ele não entra na produção como os insumos, mas é um instrumento

que possibilita a aquisição dos insumos que compõem a produção, arcando com suas despesas. Além disso, mesmo para a agricultura familiar, o crédito rural é acompanhado por juros (rendimento do capital) que, ainda que subsidiados, são juros, cuja inadimplência impede a concessão de novos créditos, demonstrando que o comportamento dos bancos, nesse caso, é igual a qualquer operação no mercado financeiro.

Da mesma forma, o PNDR instituiu fundos destinados ao desenvolvimento econômico e social de regiões menos desenvolvidas, sendo os financiamentos concedidos por meio de bancos administradores, com capilaridade regional de agências. Na região Norte, o Banco da Amazônia (Basa) atua na concessão de empréstimos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO); na região Nordeste, o Banco do Nordeste (BNB) concede os empréstimos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e na região Centro Oeste, o Banco do Brasil (BB) atua junto ao Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO). Os empréstimos, a taxas de juros subsidiadas, são destinados aos micro e pequenos agricultores e a pequenas empresas industriais das referidas macrorregiões. Dessa forma, considera-se que no PNDR brasileiro, também está caracterizado o crédito como instrumento financeiro.

Teoricamente, sob o ponto de vista agregado, a falta de recursos para o financiamento é uma imperfeição do mercado de crédito, que impossibilita as famílias demandantes de alcançar melhorias sociais e econômicas, não porque são menos produtivas ou sem qualificações, mas porque essas imperfeições são obstáculos que impedem o desenvolvimento das suas potencialidades de produção (GHATAK E JIANG, 2002; ALVARADO, 1992).

Silva e Porto Jr. (2006), apontam como uma das razões para a existência dessas imperfeições, as assimetrias de informação. Essas assimetrias acontecem quando: um dos agentes tem mais informações que o outro; o prestador não consegue distinguir os bons dos maus tomadores de crédito; o tomador desvia o recurso para outras atividades, reduzindo a adimplência. As assimetrias nas informações geram custos, conflitos de interesses e racionamento de crédito.

No mercado de crédito rural brasileiro essas questões alcançam maiores dimensões, no qual o endividamento rural tem proporções crescentes.

“Atualmente atinge todos os grupos de agricultores, desde os de maior porte na chamada agricultura patronal até [...] da agricultura familiar, da reforma agrária e do crédito fundiário”. (ARAÚJO, 2011 p. 36).

Pesquisando localidades da Ásia e da China, cujas economias se encontravam em estágio de desenvolvimento, McKinnon (1973) mostrou que distorções das taxas de câmbio e das taxas de juros baixas (na agricultura brasileira, utilizado na prática dos subsídios), contribuíam com o endividamento, além de reduzirem as taxas reais de crescimento e o potencial do sistema financeiro. Na ocasião, o autor propôs, entre outras, a liberação da distribuição do crédito, pois, para ele, não é o custo do capital que restringe o investimento em economias reprimidas, mas o grau de disponibilidade de financiamento.

As experiências de liberalização financeira dos anos 1960/70 se concentraram nos países em desenvolvimento e demonstraram resultados desiguais. Nos países asiáticos, as reformas foram tímidas e lentas, dificultando o alcance e a avaliação dos resultados. Na América Latina, as mudanças foram abrangentes e rápidas, mas foram revertidas pelas crises bancárias e cambiais, que “obrigaram os governos locais a reeditarem os antigos controles, agora, porém, não mais como política de desenvolvimento, mas sim de estabilização monetária e cambial”. (HERMANN, 2003 p. 138). O exemplo brasileiro desse caso foi a instabilidade das políticas agrícolas, com o corte dos subsídios para controle do déficit fiscal, que embora gerado sob a necessidade de equilíbrio macroeconômico, fortaleceu as desigualdades regionais e setoriais.

O sistema nacional de crédito à agricultura é basicamente formado pelas instituições financeiras, especialmente pelos bancos comerciais, oficiais e privados. Desde a criação do Banco Central, em 1964, o suprimento do crédito rural ficou subordinado às metas da política monetária, constituindo as autoridades da área econômica como os atores de maior poder decisório sobre as políticas agrícolas.

3.3 A formulação de políticas agrícolas e seus atores

Observou-se que as políticas agrícolas sempre tiveram ligações diretas com as políticas macroeconômicas, competindo com os demais setores da economia pelos fundos públicos. Ao longo do tempo, conforme Muller (1988), o que mudou foram as formas dessas ligações.

O autor sustenta que a fase de desaceleração da economia nacional, caracterizada pelas instabilidades sócio-políticas internas e mundiais, resultou em “dificuldades das forças sociais e dos dirigentes públicos do Estado em proporem e implementarem (a ‘utopia’ de) um novo padrão de desenvolvimento”. (ibid., p. 22, parênteses do autor).

O SNCR, em sua primeira fase, financiou a industrialização da agricultura, em especial, os insumos e máquinas agrícolas, tornando a política de crédito rural uma política pareada – industrial e agrícola – ocasionando interesses dos dois setores. Na segunda fase, o crédito para custeio cresceu mais do que para investimento, tendo como causas a diminuição da utilização de máquinas, implementos e benfeitorias e o aumento da utilização de fertilizantes e defensivos. O autor explica que esse fato configurou nova diretriz de política econômica agrícola: o uso dos investimentos para estimular mais a produção do que as transformações estruturais. (ibid., p. 26).

Entre outras ações, as crises econômicas obrigaram o corte generalizado de gastos públicos e de subsídios, impondo às políticas de desenvolvimento ceder lugar às de estabilização. O governo preocupou-se com a formação de estoques agrícolas, com os preços e a sustentação da renda dos produtores, mas, como bem afirma Muller, “preocupação expressa em formulações de política não significa necessariamente realização de objetivos” (ibid. p. 27).

No período de transição democrática, a vicissitude das regras levou o Estado brasileiro a contínuas políticas *ad hoc*, que favoreceram as lutas entre os grupos sociais. Na agricultura, essa luta não se restringiu entre produtores modernos e atrasados, mas se estendeu entre os agricultores modernos, em busca de política própria que os desatrelassem dos segmentos industriais, direcionando seus interesses para o acesso aos centros de decisão sobre os recursos públicos. “O discurso é anti-Estado no sentido de ter acesso ao

Estado e, assim, manter suas posições socioeconômicas”. (MULLER, 1988, loc. cit.).

Lamounier (1994) argumenta que a política de crédito subsidiado foi uma forma de compensação à subordinação da agricultura aos interesses da industrialização. Inicialmente, essa política assumiu as feições típicas de uma política distributiva. Operando com os recursos como se fossem ilimitados, atendeu parceladamente as demandas por crédito, eliminando a necessidade de definição dos grupos de beneficiários e de excluídos. Em menor grau, a política de preços mínimos também assumiu características distributivas, com taxas subsidiadas para os Empréstimos do Governo Federal (EGF) e “na definição generosa dos produtos incluídos sob a proteção do preço mínimo”. (op. cit. p. 13).

Posteriormente, a política agrícola brasileira assumiu feição crescentemente regulatória. Esse tipo de política tem forma de “um jogo de conflito e negociação entre coalizões que partilham de interesses tópicos e que, por conseguinte, se alteram conforme a questão que é objeto de deliberação”. Em consequência, a estrutura de poder é instável e o Congresso tende a ser o principal locus de decisão. (ibid., p. 14).

Esse autor classifica três conjuntos de atores significativos e um residual (que pouco influi no processo decisório), envolvidos na definição das políticas agrícolas: os atores governamentais; o congresso nacional; os médios e grandes produtores, agroindústria e suas associações; e os pequenos produtores, trabalhadores rurais e consumidores. As especificações resumidas dos conjuntos, expostas na sequência, foram extraídas das descrições do autor.

Os atores governamentais, localizados em vários segmentos do Poder Executivo, têm papel central na formulação da política agrícola. No centro estão as autoridades da área econômica, cujo poder é grande e aumenta com as crises econômicas e inflacionárias. Sua meta de estabilidade monetária legitima a subordinação da política agrícola às políticas de estabilização.

O Congresso Nacional tem seu poder sobre a política agrícola prejudicado pelas deficiências do Poder Legislativo e da Comissão de Agricultura, e pela falta de assessores especialistas em questões agrícolas. Os obstáculos internos dificultam a produção de políticas coerentes e compatíveis

com as limitações orçamentárias e fortalecem os defensores de interesses particulares do meio rural e agroindustrial.

Os interesses dos médios e grandes produtores são intermediados por dois tipos de associação, as de interesse por produto e as organizações nacionais. Entre estas últimas estão a Sociedade Rural Brasileira (SRB), a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e a Organização das Cooperativas do Brasil (OCB). Essas organizações, relevantes como recurso de poder, têm suas ações limitadas pela amplitude, heterogeneidade e dispersão espacial dos produtores. Por seu lado, a agroindústria, considerada o eixo da agricultura moderna, é expressivamente impulsionada pelas políticas governamentais, tornando o agronegócio um ator poderoso e influenciador nas decisões de política agrícola.

Os atores residuais, pequenos produtores, trabalhadores rurais e consumidores, não possuem organizações próprias e ocupam posição marginal na decisão das políticas agrícolas. Os consumidores valem para justificar a intervenção do governo sobre o controle de preços e garantia de abastecimento. Alguns segmentos dos pequenos produtores e trabalhadores rurais se afiliam à Confederação de Trabalhadores da Agricultura (Contag), mas esta se mantém distante das discussões sobre política agrícola, concentrando seus esforços na reforma agrária e nos direitos sociais rurais. Nenhum desses atores tem peso na articulação das políticas agrícolas. (Lamounier, 1994).

Os complexos agroindustriais envolvem uma série de organizações produtivas, desde fornecedores de insumos e serviços até o transporte e a comercialização dos produtos, fato que aumenta o número de associações representativas do setor. Essas organizações, membros de associações específicas, criam redes políticas que requisitam ações de seu interesse específico ou do interesse do complexo agroindustrial a que pertencem. Atuam junto a organizações do setor público agrícola e órgãos de representação setorial, tais como a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) ou a Bancada Ruralista, organizações que constituem a rede de políticas agrícolas abrangente, ou seja, que opera em diversas redes de políticas temáticas ou subsetoriais. (MULLER, 2010).

A CNA define-se como a “expressão organizada, predominantemente, dos agricultores e agricultoras das explorações agrícolas familiares”. (CNA, website).

Por sua vez, a bancada ruralista, a partir de 2008, passou a ser denominada Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), adequando-se às regras de regulamentação da Câmara dos Deputados. Seu objetivo é estimular a ampliação de políticas públicas para o desenvolvimento do agronegócio nacional. De composição pluripartidária e reunindo, em média, cerca de 200 parlamentares, tem sido um exemplo de grupo de interesse e de pressão bem sucedido. Ainda conhecida e chamada de *bancada ruralista*, é considerada a mais influente nas discussões, articulações e negociações de políticas públicas no âmbito do Poder Legislativo. (fpa/história, website).

Para Muller (2010), a formulação de políticas agrícolas é um processo com duas dimensões básicas: a da racionalidade, ressaltada pela teoria econômica; e a dimensão do poder, “que a teoria considera espúria”. A teoria econômica

ênfatisa os recursos econômicos e ignora as outras duas categorias de recursos, fundamentais no processo de formulação e implementação de políticas: os recursos políticos e os sociais. Incluem-se entre estes: a autoridade, a influência, o status, o prestígio, a coerção (ou o poder de suspender a coerção), a informação, a violência (ou a capacidade de suspender a violência), a legitimidade, a arregimentação e o apoio. Em uma análise de como se formulam e se modificam políticas públicas em sociedades dotadas de certa complexidade, esses recursos são parte importante do processo de formação de políticas; logo, não devem ser ignoradas. (MULLER, 2010 p. 11).

Para esse autor, no núcleo onde se formulam as políticas agrícolas, somente dois grupos atuam: os Planejadores da Modernização e os Planejadores da Agricultura. Os primeiros só têm interesse em políticas agrícolas que contribuem para a expansão do setor urbano-industrial. Incluem elementos dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda, Banco do Brasil e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE, hoje BNDES), formuladores principalmente das políticas sobre produtos agrícolas estratégicos, como o café, o açúcar e o trigo, por exemplo.

Os Planejadores da Agricultura voltam seus esforços sob uma perspectiva agrícola setorial, com interesse no crescimento e na modernização

da agricultura em si. Incluem membros do Ministério da Agricultura e autarquias ligadas ao setor. Esse grupo não é livre para tomar decisões. Seu espaço de atuação é determinado pelos Planejadores da Modernização, que limitam sua participação na política de crédito agrícola. Formulam as políticas de preços mínimos, mas podem sofrer interferências por parte do outro grupo. As ações de ambos se complementam ou se conflitam, mas, velados ou públicos, geralmente os conflitos são deliberados a favor dos Planejadores da Modernização.

Nos dias de hoje, podemos encaixar essa divisão na atuação de dois ministérios: do MAPA e do antigo MDA (hoje Secretaria), cujas atribuições concedidas legalmente, mostram o poder de influência política sobre a agricultura brasileira.

O MAPA é responsável pela gestão das políticas públicas de estímulo à agropecuária, ao agronegócio e pela regulação e normatização de serviços vinculados ao setor. Assim, integra em sua gestão os aspectos mercadológico, tecnológico, científico, ambiental e organizacional do setor produtivo e também dos setores de abastecimento, armazenagem e transporte de safras, além da gestão da política econômica e financeira para o agronegócio. Seus objetivos também contemplam a garantia da segurança alimentar da população brasileira e a produção de excedentes para exportação, atuando no setor produtivo nacional e na inserção do Brasil no mercado internacional. Em sua estrutura, além das secretarias, superintendências estaduais e laboratórios, estão vinculados o Instituto Nacional de Meteorologia (Inmet) e a Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (Ceplac). Sob sua coordenação estão a Embrapa, a Conab, a Ceasa/MG, a Companhia de Armazéns e Silos de Minas Gerais (Casemg) e a Ceagesp. Além disso, o ministério coordena as ações e políticas das Câmaras Setoriais e das Câmaras Temáticas, relacionadas aos diversos setores produtivos do agronegócio brasileiro. (BRASIL, 2017).

O MDA teve como competência a reforma agrária, a promoção do desenvolvimento sustentável no segmento da agricultura familiar e a identificação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes dos quilombos. Exerce, também, as competências relativas à regularização fundiária na Amazônia Legal. Em sua estrutura organizacional estão, entre outros, a Secretaria de Reordenamento Agrário, a Secretaria da

Agricultura Familiar, o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial, as Delegacias Federais de Desenvolvimento Agrário, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) e o Incra. (BRASIL, 2017). Em 2016, o MDA foi extinto originando a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, que assumiu as principais funções do antigo ministério.

Essa divisão, inicialmente desnecessária sob o ponto de vista estrutural e organizacional, desvia a percepção da agricultura brasileira em sua totalidade, na medida em que oficializa a separação dos dois segmentos, o que torna essa divisão também desnecessária sob o ponto de vista de atuação. Não seria mais proveitoso e positivo para os agricultores familiares estar sob a competência de atores com maior poder político e de interesse?

É importante apontar, embora não se vá aprofundar no assunto, que entre as redes de políticas agrícolas também existe oposição. Duas dessas redes afetam o funcionamento e o potencial de expansão agropecuária comercial, por meio de lutas para exercer controle sobre suas áreas: a rede de políticas agrárias e a rede de políticas para o meio ambiente. Na formulação de políticas para o setor rural não é possível ignorar as atuações e demandas dos dois setores. (MULLER, 2010 p. 21).

Repara-se que estão sendo descritas três tipos de políticas: agrária, ambiental e uma “para o setor rural” que não pode ignorar as anteriores. O Estatuto da Terra, já mencionado neste trabalho, continha duas diretrizes para desenvolver a agricultura brasileira: as ações de reforma agrária (política agrária) e o desenvolvimento da agricultura (política agrícola). A política agrária foi menosprezada pelo Estado que, em lugar de dividir propriedades, como previa o Estatuto, promoveu um processo intenso de modernização da agricultura, por meio de políticas agrícolas. Temos então, como elucida Muller, que na formulação das políticas agrícolas, a estrutura fundiária e o meio ambiente deveriam ser considerados.

O crédito continua sendo, ao mesmo tempo, solução e problema da política agrícola, não obstante suas diversas modificações. Após a determinação constitucional que os recursos para o SNCR fossem

estabelecidos pelo Congresso Nacional no Orçamento da União¹⁵, o programa se fortaleceu e se direcionou também para outros programas de apoio à pequena agricultura, incrementando o Pronaf.

3.4 O bem estar social: fragilidades como base teórica e sua função na formulação das políticas agrícolas

A teoria do bem estar nasceu com a política americana de Welfare State e foi analisada de várias formas. Definida por Briggs (2006) como um Estado que usa o poder para direcionar as forças de mercado no sentido de garantir renda mínima às famílias, dá condições aos indivíduos de enfrentar contingências sociais e assegura a todos altos padrões de serviços sociais.

Para Wilenski (1974), é um padrão mínimo de renda, alimentação, saúde, habitação e educação, tudo assegurado pelo Estado como direito político e não como filantropia.

O autor Esping-Andersen (1999), argumenta que o bem estar não depende só do Estado e do mercado, mas também da família. Baseado no tripé Estado-mercado-família, o autor relacionou a provisão do bem estar social aos regimes políticos.

No pensamento liberal, o mercado é o principal provedor, visto que é através da venda da força de trabalho que os cidadãos devem obter renda para seu sustento. Sob o ponto de vista conservador, a família é responsável pelo bem estar social. O Estado assume esse papel somente quando família e mercado falham e os indivíduos não conseguem sobrevivência digna por intermédio do mercado de trabalho. Já os sociais-democratas são os defensores das soluções coletivas, com políticas generosas e universais, considerando que o mercado e a família são meios exíguos de proteção social, inclusive podendo se tornar causadores de desigualdades sociais. (op. cit.)

¹⁵ No ano-safra 2000-2001, o programa passou a contar com aportes do Orçamento Geral da União (OGU), uma fonte possível para o Pronaf desde a origem do programa, mas até então não utilizada. Em 2001, foi promulgada a Lei 10.186, autorizando que a União começasse a fornecer recursos para a operação do Pronaf por intermédio de instituições financeiras, tendo como garantia apenas a obrigação do devedor.

O Brasil chegou próximo ao modelo de Estado de bem estar social, caminhando em direção à universalização, com a Constituição de 1988. Mas, com a precarização dos serviços públicos, parcela da população migra para a provisão do bem estar por parte do mercado, caracterizando uma dualidade presente no mercado liberal. De acordo com Draibe (1993), a intervenção do Estado brasileiro é específica, mas preserva características de tendências gerais misturadas às condições históricas do país. Essa afirmativa fica perceptível na formulação das políticas agrícolas.

Entre as justificativas sobre a necessidade de políticas públicas está o entendimento que a sociedade, por si só, não atinge um *estado ótimo*, em decorrência de uma série de fatores, entre eles, as incertezas e as externalidades. O *estado ótimo*, também chamado de “qualidade de vida”, é considerado como o bem-estar de uma sociedade, englobando a riqueza monetária e o fácil acesso a bens e serviços, mas também à sua liberdade, prazer, inovação e saúde ambiental.

Procurando aproximar-se das soluções ótimas, os formuladores de políticas baseiam-se, explícita ou implicitamente, na teoria do bem estar social, na qual “uma política só é “boa” (mas não necessariamente “a melhor”) se os indivíduos afetados por ela concordarem que ela melhora a posição de (pelo menos) alguns, sem que piore a dos demais”. (MUELLER, 1982 p. 82, parênteses do autor).

As limitações avaliativas levaram ao princípio da compensação, “no qual uma medida de política é boa se o aumento do bem-estar dos que ganham é mais que suficiente para lhes permitir compensar àqueles que perdem com a medida”. Esta é a avaliação de políticas públicas de maior uso, cuja base é a análise custo-benefício. (ibid., p. 83).

A função do bem-estar social implica a existência de uma relação do nível de bem estar da sociedade com o resultado da efetivação da política. Antes de tudo, porém, é preciso significar a função do bem estar social. Dentre as inúmeras concepções, estão, nos dois extremos, a função de bem-estar bergsoniana e a função paternalista.

A função do bem-estar bergsoniana tem caráter individualista, não levando em conta o bem estar da maioria. Faz comparações interpessoais com base no julgamento de valor, no qual o bem estar está relacionado à utilidade e

aos indicadores de escolha dos indivíduos na sociedade. Sua principal dificuldade está em estabelecer as “funções utilidade” ou os “indicadores de escolha” dos indivíduos. Assim, na prática, a concepção bergsoniana é de reduzido valor. (ibid., p. 92).

A concepção paternalista separa o bem-estar social das preferências individuais. O Estado, o regime, os formuladores de políticas públicas têm ideias próprias sobre o que representa o bem estar social, tanto de indivíduos quanto de grupos, mas é a sua visão de “boa sociedade” que domina o processo de escolha na decisão de políticas.

Entre esses extremos existe outra abordagem que desconsidera os indicadores de escolhas individuais e interpreta o bem estar com base nas preferências de alguns grupos da sociedade, determinando um peso ao bem-estar de cada grupo.

Segundo Mueller (1982), sob o ponto de vista da teoria do bem estar, na formulação de políticas a racionalidade é necessária, devido à escassez dos recursos para atender às necessidades. O objetivo é encontrar a “melhor” solução. Isso torna o processo racional, intelectual, no qual observadores, destacados da “realidade imperfeita”, deveriam escolher uma forma de melhorá-la diante de uma variedade de opções ótimas. Como não o fazem, “a tentação é a de se concluir que, na vida real, o processo de formação de políticas é irracional e precisa ser mudado”. (p. 93).

De relevância na análise desse autor, estão seus apontamentos sobre as limitações de uso prático da teoria do bem estar: a não operacionalidade do conceito e o vácuo social em que a abordagem está inserida. Esse vácuo social – principal entrave para a operacionalização do conceito – é um item importante deste trabalho, pois os objetivos básicos das políticas destinadas aos agricultores familiares se apoiam, teoricamente, no bem estar social.

De Mueller se empresta as considerações sobre o vácuo social da abordagem racionalista – atual apesar da data – apresentada a seguir.

A ênfase excessiva da teoria econômica convencional sobre as decisões de políticas acarreta um aspecto enganoso na sua formulação, na medida em que ignora a fundamental e complexa dimensão de poder. O formulador de políticas, desmembrado do problema que quer solucionar, é fictício, pois as decisões de política não são atribuições de indivíduos isolados. Diversos

grupos, de valores diferentes, contribuem no processo, não existindo solução “racionalmente ótima” para todos. As negociações estão no âmago do processo, é através dela que se atinge a “coalizão vitoriosa mínima” para que uma política seja adotada. A heterogeneidade dos grupos, valores e interesses da sociedade colocam em dúvida a existência de uma função de bem estar social “única e claramente definida”.

Essa dúvida se fortalece quando se trata do setor agropecuário, no qual se deve acrescentar a heterogeneidade espacial. Diante de um mesmo problema, dois ou mais grupos diferem no grau de interesses. Além disso, com o tempo, eles tendem a mudar a percepção sobre os problemas, e esse traço mutável torna sem sentido o conceito de política ótima única.

Retorna-se aqui a Furtado (1963), para quem as generalizações são feitas com base em dado momento, sem considerar os processos econômicos e sociais históricos. Acrescenta-se, no entanto, que a instabilidade dos processos do presente também deve ser considerada, assim como estimados os possíveis processos futuros. Não só pela mutabilidade dos interesses ao longo do tempo, mas pelas instabilidades frequentes do presente, consequência de uma política agrícola oscilante entre o atendimento aos interesses próprios ou ao interesse social, que sustenta a continuidade no poder.

O problema que surge nesse estudo do processo de formação de políticas, é que as hipóteses da teoria do bem estar simplificam a realidade. “Desviando-se de relações sociais fundamentais pelas quais o poder é exercido, elas conduzem a análise a um caminho errado”. (ibid. p. 97). Entretanto, seus instrumentos analíticos continuam sendo aplicados em diversos contextos sociais, como ferramentas válidas em quaisquer circunstâncias.

Giambiagi (2007 p. 207) declara que o padrão cultural da sociedade toma parte na definição dos destinos de um povo e o hábito desenvolvido pelo cidadão brasileiro comum, de associar o seu bem estar ao recebimento de algum fluxo de recursos públicos, desestimula a sua criatividade. Além de torná-lo alvo fácil de subornos.

3.5 Política de desenvolvimento territorial rural: geografia, poder e institucionalidade

3.5.1 A Geografia e suas perspectivas no tema: contribuições e contradições

Nos últimos anos, muito se tem discutido sobre o desenvolvimento rural em escala territorial, de forma interdisciplinar, por estudiosos e por grupos e comitês municipais, principalmente porque esse tipo de desenvolvimento é considerado uma inovação das políticas públicas no Brasil.

O espaço rural tem experimentado mudanças que chamaram a atenção para suas peculiaridades, e também para conceitos geográficos que foram utilizados na construção das políticas territoriais.

Jimenez (2002) argumenta que o desenvolvimento humano e o sustentável, a competitividade e a economia neoinstitucional, atualmente são bases valiosas na perspectiva do desenvolvimento, mostrando um pensamento econômico que incluiu a ordem social subjacente como elemento inseparável para seu alcance.

Usualmente, as teorias econômicas sobre o desenvolvimento deram pouca ênfase às instituições, à política e aos fatores relativos ao espaço e à geografia, tampouco às dinâmicas sociais, principal fator de críticas em relação ao limitado resultado analítico que sua ausência causa.

Numa planície homogênea, a localização e a atividade produtiva não eram elementos centrais na análise geográfica do crescimento e da acumulação de capital. Essa lacuna, segundo Jimenez (op. cit.), foi preenchida pela Geografia Econômica que, com renovados elementos analíticos, procurou responder a velha pergunta do porque algumas regiões se desenvolvem mais que outras. O reconhecimento de que a produção de um país se concentra em determinadas localidades, que determinam desigualdades no desempenho econômico, conduziu à observação dos fatores endógenos e/ou territoriais do desenvolvimento com maior ênfase. Ou seja, um ponto de vista no qual os processos de acumulação, de inovação e de formação de capital social têm caráter localizado. (ibid., p. 8, tradução nossa).

Dessa forma, sob a perspectiva da Geografia Econômica, o conceito de *endógeno* supõe a acumulação de capital e a inovação tecnológica

consequentes de investimentos tomados por agentes maximizadores de ganhos, em determinado contexto histórico.

A ideia central dessa teoria considera que o crescimento regional obedece à lógica da *determinante circular*, na qual a aglomeração de atividades se autorreforçam progressivamente, chegando ao seu limite quando as forças internas começam a ser compensadas pelas forças externas (custo das terras, dos transportes, entre outros). São consideradas como *determinante circular de acumulação*: a concentração geográfica do capital humano, o crescimento e a concentração urbana, a estrutura regional da produção, as externalidades do setor industrial e a evolução hierárquica dos sistemas urbanos.

Dessa forma, na escala regional, as análises da teoria do crescimento endógeno, associada a esse novo ponto de vista da Geografia Econômica, convergiram que o capital humano, o conhecimento e a infraestrutura são os fatores determinantes do crescimento territorial. (ibid., p. 12-15). Esses fatores, constituindo-se forças internas, podem atrair forças externas, tais como aquele agente maximizador de ganhos.

Em contraposição a essa, e a outras teorias de crescimento endógeno, Brandão (2012), critica os “localismos”, no qual os trabalhos publicados, inclusive internacionalmente, exageram tanto na dimensão de identidades e de “tendência combinatória”, quanto no grau de harmonia de interesses, “quase uníssonos, naquela porção do território”. Dessa forma, “as listas intermináveis de vantagens relativas locais” contrapõem um mundo sem conflitos, diversificado e com indivíduos talentosos convivendo proximamente, com outro mundo “pouco solidário, massificado, politizado e de classes sociais antagônicas”. (p.43).

Considera-se, no entanto, que fatores endógenos e exógenos são necessários para o desenvolvimento territorial. Porém, a interação desses fatores oportuniza a criação de uma estrutura espacial econômica, abrindo a possibilidade de um equilíbrio econômico que pode alcançar um equilíbrio social, mas não acabar com a desigualdade, pois entre os elementos que compõem sua dinâmica está o conhecimento que, pela sua característica cognitiva, depende da vontade dos indivíduos e de sua capacidade de aceitar a inovação. E esta é uma das grandes dificuldades, exatamente porque, nos

territórios rurais, não se encontra aquele mundo sem conflitos, mas o outro, cheio de conflitos sociais, políticos, econômicos e de interesses.

Uma diversidade de estudos e autores já constatou que o desenvolvimento de qualquer comunidade rural depende dos laços que ela mantém com atores externos. De acordo com Abramovay (2001), o Pronaf e as demais políticas que surgiram, com enfoque na agricultura familiar, constituem significativa mudança para o meio rural brasileiro. Em seus critérios e objetivos foram inseridos os municípios rurais pobres e de menor população, daí a criação, inicialmente, dos conselhos municipais para intermediar os recursos. Porém, segundo o autor, o caráter municipal dos conselhos limitou e comprometeu o alcance dos objetivos, não só pela sua exígua capacidade em promover um processo de desenvolvimento, como pela pouca probabilidade de uma população pequena criar meios inovadores de geração de renda e trabalho. Para ele, a vitória sobre a pobreza é adquirida não só pela mobilização das forças do município, mas, sobretudo, “da sua capacidade de ligar-se a atores sociais que não pertencem à vida cotidiana local” (ibid., p. 10).

Ritter (2011) argumenta que a forma como os termos “território” e “identidade” foram utilizados para embasar projetos e programas governamentais, voltados às áreas rurais, evidencia o distanciamento dos significados desses termos entre o ponto de vista geográfico e o governamental. Novas concepções estão sendo atribuídas ao conceito de território, na medida em que extrapola a “exclusividade” que o restringia à Geografia. A definição e delimitação dos territórios pelas atuais políticas de desenvolvimento rural “estão alicerçadas em concepções que trazem em seu escopo a tentativa de subestimar o componente “poder” e supervalorizar outros elementos, principalmente a “identidade”, quando da definição e da delimitação do(s) território(s)” (p. 95).

O autor conclui que por trás da adoção dessas novas estratégias para o enfrentamento das desigualdades locais e regionais, outros interesses se fazem presentes nessas políticas. “As estratégias são respaldadas numa territorialização restrita a [...] uma pretensa identidade social, para embasarem uma nova instância escalar de planejamento e ação” diferente das escalas de

planejamento anteriores, como as microrregiões, por exemplo, “e até mesmo tentando extrapolar a escala das municipalidades”. (ibid., p. 104).

Associando essa afirmativa à de Mueller (1982) para quem a heterogeneidade dos grupos, valores e interesses da sociedade colocam em dúvida a existência de uma função de bem estar social única e definida, percebe-se o situacionismo da questão da identidade como “aglutinadora de elementos capazes de delimitar um território para produzir seu desenvolvimento”. Na verdade, na elaboração do Plano Safra Territorial, a obrigatoriedade recaía sobre a identificação dos sistemas produtivos prioritários, dos municípios que compunham o território, sem o reconhecimento das identidades culturais, a não ser a classificação de grupos como indígenas, quilombolas, entre outros, para fins de alocação de recursos dentro das linhas específicas do Pronaf.

Uma grande contribuição sobre espaço e política, que influi sobre a escolha da escala de planejamento, é dada por Massey e Keynes (2004). Os autores explicam que a política que aborda o espaço como produto de interações é uma política antiessencialista, que toma a formação das identidades como um dos suportes centrais do político. Além de aceitar e trabalhar com identidades já constituídas, essa política enfatiza a *construção* de identidades e coisas, incluindo as subjetividades e constituintes da política. Daí a prudência que se deve ter, em relação às demandas baseadas em noções de identidade imutável, pois ela propõe um entendimento relacional do mundo. (p. 9, grifo dos autores).

Alegam os autores que os fundamentos sobre progresso, desenvolvimento e modernização, assim como a sucessão de modos de produção elaborada pelo marxismo, consideram que os rumos da história, incluindo o futuro, são conhecidos. Atualmente, muitos teóricos rejeitam essa formulação, argumentando a favor de uma abertura do futuro. Um desses teóricos é Laclau (1990), que afirma que somente concebendo um futuro aberto se pode aceitar ou engajar em uma noção genuína de política. Não só o futuro, mas também o espaço e a história. O espaço aberto, não finalizado, sempre em movimento, é essencial para a história ser aberta e um pré-requisito para a possibilidade de políticas diversas.

Ainda de acordo com os autores, também é importante considerar a conceituação de temporalidade e futuro. Citando o enunciado de Bergson, para quem o tempo é o veículo da mudança, afirmam que ser veículo não é o mesmo que ser a causa. Quando se refere a diferentes regiões e lugares como avançado, atrasado, em desenvolvimento ou moderno, considera-se as diferenças espaciais como temporais e as diferenças geográficas como sequência histórica. A implicação disso, é que as diferenças dos lugares deixam de ser genuínas, consistindo apenas na posição que ocupam na fila da história, à frente ou atrás. Dessa forma, se reprime o real significado da espacialidade e se reduz a importância e a verdadeira medida das diferenças em questão. Um fiel reconhecimento político deve entender a diferença como algo mais que isso, reconhecer sua contemporaneidade, perceber que os outros podem não estar apenas nos seguindo, mas coexistindo com suas próprias histórias. “Nesse sentido, seria concedido ao outro, ao diferente [...] a possibilidade de trajetórias relativamente autônomas [...] e a coexistência de uma multiplicidade de histórias”. (op. cit., 2004, p. 15).

O espaço nunca está acabado, encontra-se sempre em processo, contém sempre um grau de inesperado, de imprevisível, de um elemento de “caos” (do ainda não prescrito pelo sistema), que resulta de justaposições imprevisíveis, de separações acidentais, “do caráter frequentemente paradoxal das configurações geográficas”, na qual trajetórias distintas se entrelaçam e, algumas vezes, interagem. O espaço é inerentemente disruptivo e, talvez de forma surpreendente, o espaço não é uma superfície bidimensional. (op. cit. p. 17).

Esse caráter disruptivo é importante, por distinguir a interrelacionalidade, mas não aquela construída através de relações previamente estabelecidas, onde tudo está conectado com tudo. Esse ponto de vista carrega o perigo do “fechamento totalizante”, sem abertura para o novo, sem abertura para uma política ativa. A ideia é um sistema aberto, que contenha relações existentes, mutáveis e futuras. Trata-se da formação de *potencial*. (op. cit. grifo dos autores).

A teoria desses autores nos remete novamente à afirmativa de que é preciso conhecer as situações reais de cada espaço, seja qual for a escala que o defina.

A excessiva ênfase que se deu à escala espacial na elaboração das políticas territoriais rurais, trocando denominações (fragmentadas por inúmeras siglas) para (re)lançar antigas políticas como novas, mostram o descaso de um planejamento generalizado que acaba confundindo a realidade de que, assim como não existe uma função de bem estar única, também não é possível uma ordem do desenvolvimento acabada. O desenvolvimento, como o espaço, ou talvez por se concretizar nele, está sempre em processo, que precisa de aberturas para o realmente novo que, por sua vez, é possibilitado pelas políticas que contemplem o potencial dos componentes do espaço rural.

A sociedade rural se acha temerosa do futuro, pois os jovens não se espelham no passado para construir seu presente, generalizando o que Brandão (2012) descreveu como “uma inquietude e insatisfação difusas, não-aglutinadoras e não-geradoras de uma mínima convergência de finalidades, capaz de cimentar a convivência social civilizada e a reprodução econômica ampliada” (ibid., p. 179). É necessário, portanto, reconstruir novas escalas para as políticas de desenvolvimento, a começar pela nacional, sem a qual não há desenvolvimento possível em outras escalas, no âmbito rural ou urbano.

Velloso (2013) considera que houve a utilização de um recorte regional com a intenção de planejamento em escala territorial, influenciando, dessa forma, a participação de organizações sociais nas ações de planejamento, exercendo o empoderamento no âmbito do seu território. A autora alega que a alteração de desenvolvimento regional para desenvolvimento territorial intentou contrapor a ideia do desenvolvimento exógeno e de processos industriais, mas sua utilização passou a ser sinônimo entre conceitos e sua materialização derivou da crise do Estado.

Essa alegação mostra, mesmo nas ações territoriais destinadas à agricultura familiar, continuidade relativa de mecanismos nas políticas agrícolas, anteriormente transformadas de políticas de desenvolvimento para políticas de estabilização, em função das crises do Estado, conforme já discutido. Mostra também, segundo Velloso (op. cit.), o distanciamento das teorias e conceitos empregados pela geografia econômica, que melhor definiria o planejamento, além de desconsiderar o poder do Estado, principal fonte de recursos e, por isso, de poder para impor normas e procedimentos, e também desconsiderar o potencial do objeto ou sujeito em questão.

Abramovay (2006) coloca que “as virtudes da noção de território para as ciências sociais contemporâneas não podem escamotear [...] que a literatura recente sobre o tema padece de dois problemas centrais e correlacionados”, particularmente nítidos no estudo das regiões rurais. O primeiro é o caráter normativo com que se reveste; o segundo, que explica o primeiro,

está na ausência de fundamentos teóricos consistentes para a noção de território e desenvolvimento territorial. Embora se trate de uma noção que enfatiza os laços de caráter não mercantil entre os atores, falta-lhe uma teoria da interação social. A ausência desta teoria é, de certa forma, sublimada pelo esforço de localizar traços gerais do comportamento dos atores, das organizações e dos ambientes capazes de explicar situações particularmente virtuosas, em contraste com a estagnação de tantas outras. O resultado pode ser muitas vezes empiricamente interessante, mas a precariedade do aparato explicativo que os traz à tona é flagrante. (ABRAMOVAY, 2006 p. 3).

Continua o autor, que é necessário evidenciar a relação entre as políticas públicas e os “resultados virtuosos” e identificar os elementos de impacto das políticas públicas, para evitar o risco “de que estas sejam aplicadas como um receituário genérico, pouco adequado a situações reais”. É necessário também, aprofundar os conhecimentos e a capacidade de gestão sobre o potencial territorial que pode contribuir para o desenvolvimento rural.

3.5.2 A institucionalidade e o poder

Sobre a institucionalidade, Tolber e Zucker (1983) sustentam que, por meio de processos de institucionalização, os credos e crenças socialmente criados se tornam a forma natural de ação. Nesse caso, o que se busca talvez não seja a melhor forma de agir, mas a mais aceitável socialmente, visando à legitimação das ações. Pode-se considerar como exemplo, a recorrente restrição do crédito agrícola como apoio à política de estabilização econômica, cuja justificativa de colaboração com o equilíbrio macroeconômico do país, legitimou essa restrição que, na prática, atingiu os agricultores de menor recurso.

Para Carvalho e Vieira (2003), o enfoque institucional desenvolve-se em três orientações distintas: econômica, política e sociológica. É o enfoque

sociológico que considera o papel das normas culturais, das normas profissionais e os organismos do Estado no processo de institucionalização.

A divergência encontra-se na ênfase atribuída aos elementos institucionais divididos em três pilares: regulador, normativo e cognitivo. O paradigma regulador dá prioridade às normas, leis e sanções; o normativo indica a acreditação como mecanismo de funcionamento da organização; a versão cognitiva considera os indivíduos e as organizações como realidades socialmente construídas, com objetivos que variam de acordo com seu contexto institucional (op. cit.). Entendendo-se por instituições tanto os usos como os costumes, as constituições políticas e os organismos jurídicos essenciais, o pilar de interesse neste trabalho é o cognitivo.

Os autores reconhecem a Teoria Institucional como uma abordagem útil para análise das organizações – organização aqui entendida como a interação de forças individuais para obter resultado coletivo – e explicam que o principal questionamento teórico é descobrir e analisar quais são os valores que os principais atores sociais compartilham, de que recursos de poder dispõem e como os utilizam para a conquista de seus objetivos. Feito isso, chega-se à territorialização definida pelo geógrafo econômico Torper (1995), que utiliza o termo para descrever a categoria das atividades econômicas que dependem de recursos que são territorialmente específicos.

Essa definição do autor se encaixa na metodologia inicialmente utilizada para a elaboração do Plano Safra Territorial, que estabelecia os sistemas produtivos prioritários do território para receber os recursos do Pronaf. A identidade econômica produtiva, bem distante da definição de identidade da SDT, potencializada na denominação “Territórios de Identidade”, gerou o equívoco que os PST eram destinados à alocação de recursos para projetos culturais, quando eram destinados à obtenção de crédito para a produção agrícola familiar.

No tocante ao poder, cuja importância e ausência foram apontadas anteriormente, como causadora de um aspecto enganoso na formulação de políticas, será sucintamente abordado aqui, sob a análise de sua utilização na Teoria Institucional. Prosseguindo o estudo da institucionalidade da política de desenvolvimento territorial rural, procurar-se-á definir que tipo de poder

podemos encontrar no desenvolvimento territorial rural brasileiro, no âmbito da agricultura familiar.

Em função da questão do poder ser abordado de forma tangencial na Teoria Institucional, Carvalho e Vieira (2003), sugerem uma distinção entre o velho e o novo institucionalismo e utilizam a consideração de Selznick (1996), para quem alguns itens considerados como diferenças, não representam de fato diferenças e muito do considerado novo institucionalismo está presente no velho, pois ambas as abordagens têm base sociológica comum. Entretanto, o autor reconhece que novos estímulos foram gerados pelos neoinstitucionalistas, que contribuíram para o entendimento de realidades persistentes.

De acordo com os autores, alguns aspectos comparativos devem ser considerados, tais como:

- a) a natureza da imbricação, cooptativa (relação de poder) no velho institucionalismo e constitutiva no novo;
- b) o locus da institucionalização, no qual o velho utiliza o conceito de *organização* como arena política com interesses em jogo; e o novo institucionalismo utiliza o conceito de *campo organizacional*, originada dos trabalhos de Bourdieu, que o define como espaço de disputas entre detentores de diferentes tipos de poder.

O campo seria “um espaço de aquisição de legitimidade pelas organizações, sem dar a centralidade devida à categoria poder”. Dessa forma, assumi-lo é ignorar a variável central *poder* na explicação de como as organizações se estruturam.

À medida que se considera, neste trabalho, *organização* como a interação de forças individuais para obter resultado coletivo, o *campo* será considerado como *território*, no qual, sob o ponto de vista geográfico, não se despreza o elemento poder. O poder está presente nos territórios rurais, formados por municípios dos quais não se pode desconsiderar suas especificidades e seus conflitos (de poder) internos que requerem, por sua vez, o exercício do poder externo.

Assim sendo, percebe-se esses territórios rurais como planejados para serem uma organização, enquanto interação de forças individuais que procuram obter resultados coletivos e, ao mesmo tempo, um espaço político,

com interesses (internos e externos) de detentores de diferentes tipos de poder, inicialmente sem conflito. Essa junção de diferentes definições é coerente com aquele espaço mutável, disruptivo e sempre em processo, onde também não devem ser adequadas conceitualizações fechadas. Entretanto, as insatisfações em relação a determinados tipos de dominações, que dificultam o atendimento de demandas legitimadas, ficaram explícitas nos encontros com agricultores familiares em trabalhos de extensão.

O poder sem conflito pode ser definido pelo conceito de Hardy (1994), como relações de poder legitimadas por um sistema de conjunturas culturais e normativas. Quando a legitimação das demandas se efetiva, os atores dominantes advertem os demais sobre desafios ao poder legítimo existente.

Outras formas de poder sem conflito são definidas por Weber (1997), para quem *poder* significa a possibilidade de impor a própria vontade dentro de uma relação social. Conceitua, ainda, *dominação* como obediência a um mandato entre pessoas, e por *disciplina* a obediência para um mandato por parte de um conjunto de pessoas que, em virtude de atitudes arraigadas, seja rápida, simples e automática (ibid., p. 43).

Dessa concepção de poder decorre a definição de autoridade como poder legitimado, como aceitação racional da autoridade. Ou seja, se o poder só se concretiza ao ser legitimado, não se coloca a possibilidade da existência de poder contestado, de disputa pela legitimação (CARVALHO E VIEIRA, 2003).

Já o poder com conflito é aquele no qual, na vida real, os atores desafiam as regras, e esses desafios são fontes de mudança social. Assim, os mecanismos organizacionais podem ser tanto instrumentos de controle quanto de estímulo ao conflito e à mudança social, que acontece no *campo*, onde agentes atuam para mudar ou preservar seus limites, aumentar ou conservar seu capital (poder) ou transformá-lo por meio da mudança dessas regras (BOURDIEU e WACQUANT, 1992). Aqui, a habilidade social é capaz de abrir caminhos para a cooperação, mas essa habilidade não é igualmente distribuída entre os grupos e seu sucesso não depende de boas políticas, mas da “capacidade de construir coalizões políticas que vão refletir a força de cada grupo social”. (FLIGSTEIN, 2001; ABRAMOVAY, 2006).

Outra contribuição recente e importante para o estudo dos territórios, apontada por Abramovay (op. cit.) é oferecida pela sociologia econômica, por meio da abordagem estrutural dos mercados. Nestes, o importante não é o número de transações entre compradores e vendedores e a descoberta de um preço de equilíbrio, mas a coordenação entre os próprios vendedores, sem a qual nenhum mercado adquire durabilidade. Como o território envolve o Estado, suas agências, os eleitos locais, as organizações da sociedade civil, os partidos políticos e o ambiente cultural local, entre outros, e a forma como os mercados são constituídos e funcionam, representam uma síntese desses elementos. Portanto, eles não são meros pontos de equilíbrio entre oferta e procura, mas estruturas sociais que fornecem a seus participantes, regras de interação e referências cognitivas, capazes de moldar suas ações.

A importância dos mercados para os territórios foi considerada nas políticas de comercialização, embora com algumas regras restritivas, que serão tratadas mais adiante.

3.6 As novas funções do espaço rural: multifuncionalidade, pluriatividade e sustentabilidade

Já é consenso que, atualmente, as atividades econômicas do espaço rural vão além das atividades eminentemente agrícolas, o que significa que ela vai além da sua função de produção alimentar.

De acordo com Mattei (1999), na lógica da modernização da agricultura estava implícito que o desenvolvimento agrícola levaria ao desenvolvimento rural que, por sua vez, seria obtido com políticas públicas modernizadoras da produção.

Os sistemas desenvolvidos, denominados Revolução Verde, que consistiam no uso intensivo dos fatores de produção, adubação química, controle químico de pragas, entre outros, reforçou a definição do meio rural como espaço de produção agrícola, composta por uma sociedade agrícola.

Mas os indicadores de desenvolvimento agrícola e desenvolvimento rural são diferentes. No primeiro caso, prevalecem os indicadores de mercado (produtividade, competitividade) e, no segundo, além desses, são considerados as condições de vida da população, a qualidade dos produtos, as relações de

trabalho, o acesso aos meios de produção, os níveis de renda agrícola e não agrícola, a conservação de recursos naturais, entre outros. (op. cit.).

O êxito da elevação da produtividade agrícola intensificou as diferenças econômicas e sociais, entre regiões e outras escalas, e levou a atividade agrícola genuína a perder sua hegemonia no espaço rural.

Essa perda, entre outras causas, foi consequência de iniciativas de defesa daqueles que não puderam acompanhar e se beneficiar desse êxito, uma vez que a população rural passou a exercer atividades não agrícolas para gerar a renda que não conseguem com a atividade agrícola. Dessa forma, essas novas funções criadas no âmbito rural, também enfraqueceram a tradicional divisão geográfica entre o rural e o urbano, transformaram formas e relações de trabalho e criaram um mercado consumidor.

Para Gama (1987), o encadeamento socioeconômico e a relação sociedade-espaço se expressa através de aspectos baseados nas estratégias dos agentes sociais, nas formas de produção e no uso do espaço. Por conseguinte, os espaços rurais perdem a hegemonia monofuncional da atividade agrícola, em função de quatro fatores, especificamente relevantes nesse processo: a difusão dos meios de transporte, dos meios de comunicação, da energia elétrica e a difusão rápida de novas técnicas, que impactam diretamente tanto o espaço produtivo quanto o residencial.

Esses fatores propiciaram o aparecimento das indústrias e agroindústrias no espaço rural, que passaram a fazer parte das suas novas funções. Além disso, proporcionaram à população desse meio uma conexão com o inédito, abrindo perspectivas de trabalho principalmente aos jovens, dando início ao êxodo que originou a criação de linha especial de crédito do Pronaf, específico para esse público, incentivando a atividade multifuncional rural.

Mais três aspectos importantes redimensionaram as funções desse espaço: aumentou a procura por atividades agregadas ao setor de lazer (turismo rural), aumentou as preocupações com a questão ambiental e o espaço rural tornou-se uma opção de moradia, facilitada pelos transportes. (MATTEI, 1999).

Esse processo foi denominado neorruralismo, no qual valores rurais, em vias de extinção, revigoraram-se e ganharam para si a adesão do mundo

urbano. Para Graziano da Silva (1996), esse processo é mais que uma retomada, é a construção de um novo rural que resgata muito do antigo, mas introduz novas funções e processos, antes desconhecidos do espaço rural, constituídas por atividades não agrícolas.

Entretanto, pesquisas feitas por Queiróz em 1974, sobre sítios tradicionais no interior de São Paulo, demonstraram as transformações econômicas dos bairros rurais tradicionais, onde cada família constituía uma unidade econômica com atividade individualizada, que não contava mais com mutirões e ajuda mútua, entre outros motivos, porque alguns dos seus membros já saíam para procurar emprego fora da roça. Depreende-se que esse processo, hoje denominado pluriativo, não era desconhecido na zona rural paulista.

A pluriatividade, que possibilita às famílias agrícolas exercer várias funções, somada à multifuncionalidade (diversidade de funções da agricultura) e à sustentabilidade (preocupação com o meio ambiente), transformaram alguns aspectos da agricultura familiar, nas últimas décadas. Todo esse processo, denominado Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável, considerou os agricultores familiares os agentes em potencial para sua execução.

Essa mudança foi ocasionada por uma conjuntura internacional, na década de 1990, que influenciou a agricultura mundial e brasileira, salientando a mudança de hábitos alimentares e a preocupação com o meio ambiente.

Foi a partir daí que surgiu o recorte territorial no cenário acadêmico e político, como a escala ideal para a elaboração de políticas e programas voltados ao desenvolvimento rural sustentável e para a operacionalização da multifuncionalidade agrícola, tendo o agricultor familiar como protagonista. O planejamento e a gestão territorial serão tratados posteriormente.

O Pronaf, principal programa destinado à alocação de recursos para a agricultura familiar, passou a destinar crédito para as atividades não-agrícolas, desenvolvidas pelos indivíduos componentes das famílias que se enquadram no programa, reconhecendo e fortalecendo a multifuncionalidade, muitas vezes associada à pluriatividade, que gera renda em atividades não agrícolas no campo. Acreditou-se que essas políticas, complementadas com os programas de produção sustentável, não só incrementariam o desenvolvimento, mas

também manteria o jovem no campo, minimizando diversos problemas emergentes na zona rural, entre eles, o processo sucessório.

3.6.1 Multifuncionalidade e Pluriatividade

O conceito de multifuncionalidade está ligado ao papel exercido pelo estabelecimento agropecuário na economia, não limitando esse papel unicamente à função primária de produção de alimentos e matérias primas, mas também à garantia de certo nível de segurança alimentar, proteção do meio ambiente, criação de empregos e gestão dos recursos naturais.

A multifuncionalidade começou a ser formulado na França e hoje países como Japão, Noruega, Coréia, Suíça e União Europeia constituem um grupo denominado “Amigos da Multifuncionalidade”. Entre seus objetivos estão o respeito às especificidades e a valorização dos aspectos não comerciais da atividade de um estabelecimento agropecuário.

Segundo Gavioli (2009), a noção de multifuncionalidade agrícola permite analisar os processos sociais no meio rural por uma ótica diferenciada, porque integra outras funções. Além da produção de alimentos e a conservação dos recursos naturais e da agrobiodiversidade, leva em conta a coesão sociocultural nos territórios e a construção-manutenção da paisagem rural, permitindo a valorização e a promoção dessas funções socioambientais, desempenhadas pela agricultura familiar. Destacam-se três aspectos relevantes desse conceito: a segurança alimentar, a proteção ao meio ambiente e a função social da agricultura. Esses são aspectos impactantes no setor agrícola alimentar em escala mundial e no Brasil.

A segurança alimentar, definida pela FAO, é a condição para todos os seres humanos terem, a qualquer momento, acesso físico e econômico à alimentação suficiente, saudável e nutritiva, que satisfaça suas necessidades básicas para uma vida saudável e ativa. Como cabe ao Estado garantir à sua população o acesso à alimentação, a segurança alimentar é considerada um bem público. Em função disso, Aires Filho (2004) comenta que alguns países implementaram uma política de Estado, de incremento e incentivo à produção nacional, incluindo medidas protecionistas do mercado mundial e mecanismos de proteção e combate à pobreza rural.

Outro aspecto da multifuncionalidade, a proteção do meio ambiente, é uma noção consensual, pois a grande maioria dos países reconhece sua necessidade, em consequência da utilização intensiva de produtos químicos e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, que distanciaram os produtos dos padrões de alimentação saudável. A resistência a esse tipo de produto no mercado fortalece o reconhecimento da função ambiental da agricultura e justifica a prática de proteção ao meio ambiente coligada à produção agrícola.

A função social da agricultura, outra característica relevante da multifuncionalidade, é reconhecida na criação de empregos e geração de renda, contribuindo para a diminuição da emigração rural. Ademais, considerando-se o agricultor familiar como o interposto potencial na segurança alimentar, sua permanência no campo torna-se essencial, devendo estar no foco do respectivo planejamento. Por isso, a função social é a característica que apresenta maiores dificuldades, pois esses empregos ou devem estar associados às atividades agrícolas ou não devem impedir seu desempenho.

As indústrias de material agrícola ou de transformação de produtos agrícolas são dependentes do setor, podendo criar e manter um número significativo de empregos. Há também regiões com potencial para desenvolver o turismo rural, possibilitando a criação de atividades como pequenos comércios, feiras e outros serviços, direta ou indiretamente ligados à agricultura, que permitem manter o emprego na zona rural, favorecendo a permanência da população local de forma ativa. Neste ponto está o elo entre a multifuncionalidade e a pluriatividade no setor agrícola, característica que será apontada sequencialmente.

A multifuncionalidade depende das características de cada região. Na Europa, as políticas multifuncionais objetivam a manutenção da paisagem, a proteção do meio ambiente e a qualidade dos alimentos. Nos EUA, ela é relacionada à paisagem rural, estilo de vida no campo e preservação do meio ambiente. No Brasil, também se percebem as influências regionais. Nas áreas próximas às grandes cidades encontram-se chácaras e sítios, onde as atividades agrícolas são secundárias. A conservação das características rurais, como a paisagem e o meio ambiente destina-se ao lazer, independente das demandas agrícolas.

O turismo rural é outra forma de remuneração das atividades de lazer proporcionadas pela agricultura. Como exemplo, temos a região da serra gaúcha, na qual o turismo, relacionado à produção de vinhos, é atividade complementar à agricultura. Nas áreas mais distantes dos grandes centros, em especial nas regiões Norte e Nordeste do Brasil, as atividades multifuncionais (ou pluriativas) são mais relacionadas com as funções de segurança alimentar e geração de emprego e renda, complementando as atividades agrícolas.

A atividade multifuncional de turismo rural permite a simultaneidade com as atividades pluriativas, podendo ampliar a geração de renda. Por exemplo, num hotel fazenda, além da hospedagem, pode-se contar com restaurantes que comercializem os próprios produtos da fazenda, como frutas em compotas, cristalizadas, sorvetes, por exemplo; ou, no caso da exploração de um pesque-pague, cozinhando para o turista o peixe que ele mesmo pescou. Dessa forma pode-se, inclusive, gerar empregos não só para os indivíduos da própria família, como para outras pessoas de fora da fazenda, atendendo a um dos objetivos do PRONAF em suas linhas especiais, que é a possibilidade de estender os benefícios do crédito para a coletividade.

Jacques Remy, diretor de pesquisa do Institut National de Recherche Agricole (Inra) francês, num comparativo entre Brasil e França, revela que, no Brasil, a noção de multifuncionalidade contribui para a legitimação da agricultura familiar, que, por sua vez, lhe dá visibilidade. Já na França, simbolicamente, a exploração familiar não tem mais a forma de exploração promovida pelo sindicalismo e a lei francesa de orientação agrícola, de janeiro de 2006, também não se referiu a essa exploração familiar, manobrada durante tanto tempo como uma forma ideal. (REMY, 2009).

Prossegue o autor que, apesar de legítimo reequilibrar o sistema de ajuda financeira para o desenvolvimento rural, há o risco do fortalecimento da existência de uma dupla agricultura: a uns caberia o espaço produtivo, e a outros, a sua conservação. Isso porque, a multifuncionalidade, como agricultura de conservação do espaço, separada de sua função produtiva, pode deixar de ser multifuncional e se especializar em função paisagista. Por outro lado, no *agribusiness*, não caberia essa multifuncionalidade, por conta da eficácia e dos custos de produção. Dessa forma, a unidade de observação deixa de ser a agricultura propriamente dita e passa a ser a família rural, como unidade social

e não apenas como unidade produtiva, com o risco de ser somente um instrumento de promoção turística, enquadrada em uma agricultura residual ligada à conservação da paisagem.

Outro risco seria o de superar a multifuncionalidade na sua composição com o desenvolvimento sustentável, pois aquela pode ser praticada fora do contexto do desenvolvimento sustentável, mas este somente pode se inserir nas práticas agrícolas se a multifuncionalidade for realizada. (ibid., p. 16).

Por sua vez, a pluriatividade no meio rural surgiu, no Brasil, a partir de meados da década de 1990, quando José Graziano da Silva, coordenou um projeto denominado “novo rural brasileiro”, que apontou o número expressivo das atividades rurais não-agrícolas ou pluriatividade no meio rural brasileiro. O “Projeto Rurbano” foi iniciado no Estado de São Paulo e se estendeu posteriormente para outras regiões brasileiras, onde também se verificou diferentes tipos de atividades não-agrícolas no setor rural, gerando renda não agrícola.

A pluriatividade nasceu dos termos inglês *part-time farming* e do francês *pluriactivité*, e a principal diferença entre eles é que o *part-time farming* (agricultura em tempo parcial) refere-se à utilização do tempo de trabalho na propriedade por parte do indivíduo ou da família, e o *pluriactivité* (pluriatividade) refere-se à combinação de uma ou mais formas de renda ou inserção profissional dos membros de uma mesma família (SCHNEIDER, 2003).

O autor define a pluriatividade como sendo

[...] um fenômeno através do qual membros das famílias que habitam no meio rural optam pelo exercício de diferentes atividades, ou, mais rigorosamente, pelo exercício de atividades não-agrícolas, mantendo a moradia no campo e uma ligação, inclusive produtiva, com a agricultura e a vida no espaço rural. Nesse sentido, ainda que se possa afirmar que a pluriatividade seja decorrente de fatores que lhe são exógenos, como o mercado de trabalho não agrícola, ela pode ser definida como uma prática que depende de decisões individuais ou familiares. (op. cit. 2003 p. 112).

O surgimento das famílias pluriativas foi consequência da modernização e da integração produtiva, que elevaram a produtividade do trabalhador e liberou mão de obra nas famílias; do aumento do número de agricultores e seus familiares, ocupados em atividades não diretamente relacionadas à agricultura; e a consequente combinação das atividades agrícolas com as

atividades não agrícolas, tanto interna quanto externamente às propriedades familiares. (MATTEI, 1999).

O exercício simultâneo da pluriatividade e da multifuncionalidade nos territórios representa oportunidade, para os agricultores familiares, de integração econômica e diversificação de fontes de renda, além de ampliar as relações econômicas e sociais, aproveitar potenciais internos e externos (procurando o equilíbrio das forças internas e externas), além de diversificar não só as possibilidades de inserção no (e criação de) mercados, como na captação dos créditos destinados ao setor, através de suas diferentes linhas.

3.6.2 O desenvolvimento rural sustentável: sustentabilidade ambiental e agrícola

O aumento da demanda por produtos cultivados sem insumos químicos, considerados mais saudáveis para a alimentação, assim como os direcionados como matéria-prima para a indústria, em especial de cosméticos, tornou a qualidade dos produtos tão importante quanto os seus preços.

Esse tipo de produção, assim como a discussão sobre o verdadeiro papel da agricultura, surgiu principalmente da preocupação com os problemas ambientais, dando início à procura por produtos com características mais sustentáveis no processo de produção. Como esse processo de produção está associado a mais mão-de-obra e menos máquinas, os estabelecimentos familiares foram – mais uma vez – consensualmente considerados a alternativa potencial para esse tipo de produção, para gerar renda e contribuir para a inclusão do setor no nicho de mercado dos produtos orgânicos, além de promover o desenvolvimento rural territorial sustentável.

No Brasil, a tendência do consumidor em valorizar o alimento orgânico pode ser percebida em pesquisas de mercado, em grandes varejistas como o Pão de Açúcar e o Carrefour, por exemplo, que aumentam a oferta desses produtos, apesar da diferença de preços que podem ser de 20 a 200% mais caros em relação aos mesmos produtos convencionais (DEMATTÊ FILHO e MORUZZI MARQUES, 2011).

De acordo com esses autores, a agricultura orgânica prioriza a agricultura familiar e aproxima-se do papel multifuncional da atividade agrícola,

além de ser reconhecida como um modelo capaz de prover a sustentação do homem no campo. Entretanto, a proteção ambiental que a produção orgânica promove é ainda pouco conhecida pelos consumidores em geral.

Os principais modelos brasileiros de agricultura não convencional são: Agricultura Natural, Agricultura Biodinâmica, Agroecologia e a própria Agricultura Orgânica. Essas diferentes denominações, que preservam características técnicas e filosóficas distintas, foram oficialmente agrupadas com o nome de Agricultura Orgânica. Dessa forma, todos os produtos das diversas agriculturas não convencionais, são rotulados e denominados como produtos orgânicos, desde que atendam seus requisitos mínimos de produção, legalizados pela Lei 10.831/2003 e pelo Decreto 6.323/2007.

Em função do meio ambiente ter-se tornado uma preocupação mundial, a sustentabilidade tem sido contemplada, no Brasil, nos processos de desenvolvimento, no âmbito dos programas e ações públicas, desde a década de 1980.

Porém, Bonnal e Maluf (2009), expõem que os programas públicos atribuem diversos e contrastantes significados à noção de desenvolvimento sustentável, que se refletem na concepção dos programas de desenvolvimento territorial e na adequação dos instrumentos necessários à sua implementação. Conforme os autores, apesar da relevância e obrigatoriedade do tema, ainda não se conseguiu “a plena incorporação do componente ambiental em todas as dimensões requeridas para se chegar a uma concepção de desenvolvimento territorial sustentável [...]”. (ibid., p. 214).

Ainda de acordo com esses autores, o enfoque territorial na formulação e implementação dos programas rurais foi acompanhado pela noção de multifuncionalidade, conforme se lê no plano de reforma agrária e no Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural (Proambiente), vinculado ao Ministério do Meio Ambiente:

- a) valorizar a multifuncionalidade do espaço rural;
- b) a agricultura familiar [...] por meio de sua multifuncionalidade e da pluriatividade integra diferentes contribuições ao território e diferentes atividades econômicas;
- c) o espaço rural adquire um novo papel [...] deixam de ser apenas fornecedores de produtos primários, sendo valorizado o caráter

multifuncional da produção econômica associada com inclusão social e conservação do meio ambiente.

Porém, os elevados índices de pobreza rural, as restrições no acesso à terra, a ampliação das exportações agropecuárias, o avanço do reflorestamento e a produção de agrocombustíveis, “são fatores que restringem a incorporação do enfoque da multifuncionalidade”, além de restringirem questões relacionadas à sustentabilidade ambiental. O que reforça a afirmativa de Remy (2009), que o desenvolvimento sustentável só pode acontecer nas práticas agrícolas, por intermédio da multifuncionalidade. O enfoque do desenvolvimento sustentável, nas estratégias do MDA, obrigou uma visão mais integrada de território que não seria necessária num enfoque de proteção ambiental. (BONALL e MALUF, 2009 p. 229; REMY, 2009.)

Por ser produtor de alimentos, vincula-se o setor primário à sustentabilidade ambiental e à segurança alimentar. A pressão das políticas e implementação de programas, nesse contexto, recaem de forma direta sobre os agricultores familiares porque, qualificados como “pequenos” produtores, são considerados – por isso mesmo – mais próximos da terra e harmonizados com o meio ambiente.

Para Moreira (1996), as dinâmicas econômicas, culturais e políticas predominantes não determinam, necessariamente, a agricultura familiar. Nela há um espaço social flexível e mutante, onde os agricultores familiares vivenciam, em autonomia relativa, suas próprias especificidades, constituindo o campo da interação social, da identidade, dos conflitos sociopolíticos, das incertezas e imprevisibilidades. Consequentemente, é o campo “da possibilidade de emergência do novo” (ibid., p. 30). Essa afirmativa se relaciona com conceitos já discutidos anteriormente, de espaço aberto, onde, na emergência do novo, sempre haverá uma relação de poder, com ou sem conflito.

Nas pequenas propriedades há menos obstáculos para ações em várias esferas da sustentabilidade, ligadas ao desenvolvimento social e econômico do território. Contudo, de acordo com Flores e Medeiros (2009, p. 7), os programas do governo destacam ações de desenvolvimento e inclusão como, por exemplo, a agroindústria familiar, por intermédio do PRONAF, “que não

necessariamente atendem às demandas de sustentabilidade ecológica/ambiental”.

Esses e outros problemas referentes às questões ambientais, relacionados com o espaço rural e com a agricultura familiar, podem ser entraves para as práticas produtivas sustentáveis no setor. Entre eles, está a geração de conflitos, principalmente quando relacionados com a manutenção de áreas de preservação, em função do tamanho reduzido dessas propriedades.

Um mapa da injustiça ambiental e saúde no Brasil, desenvolvido em conjunto pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase), com o apoio do Ministério da Saúde, revela que no Brasil há maior ocorrência de conflitos socioambientais em áreas rurais do que em áreas urbanas, basicamente em razão de atividades do agronegócio, da mineração e das obras de infraestrutura, como hidrelétricas e rodovias. Esses conflitos atingem, principalmente, as populações dos campos, das regiões florestais ou costeiras, tais como agricultores familiares, indígenas, quilombolas, pescadores artesanais e ribeirinhos (Rammé 2012).

As comunidades tradicionais atingidas por atividades industriais são afetadas em seu meio de subsistência. Alier (2009) cita alguns exemplos, dos quais serão citados três, em face do ajustamento ao tema em discussão.

O primeiro é a carcinicultura. Para o cultivo industrial do camarão são construídas piscinas no lugar dos manguezais, o que elimina, ao mesmo tempo, a fonte de subsistência da população tradicional que vive do comércio de caranguejos e da pesca. A destruição dos manguezais, portanto, gera não só problemas ambientais, mas também exclui comunidades de seus territórios, inviabilizando práticas habituais que sustentam o seu modo de vida. Nos termos da economia, o cultivo industrial do camarão gera externalidades negativas.

Outra fonte de conflitos é a silvicultura industrial. A expansão mundial do mercado de madeira e papel deslocou sua produção principalmente para a América Latina e África, onde as terras são abundantes e baratas. Como essa atividade está relacionada ao plantio de florestas e ao uso sustentável da extração da madeira, as indústrias que atuam no ramo alinham-se ao conceito de sustentabilidade. Porém, de acordo com o autor, inúmeros exemplos

demonstram que a silvicultura industrial não é uma atividade ambientalmente sustentável, tendo em vista que as plantações de florestas não possuem as características das verdadeiras formações florestais. Em muitas regiões do mundo, inclusive no Brasil, são compostas de única espécie de árvores, não pertencentes ao ecossistema local, tais como o pínus e o eucalipto. A introdução dessas florestas no lugar de matas e campos nativos compromete os solos e a retenção de água dos lençóis freáticos, acarretando problemas, sobretudo aos pequenos agricultores.

O terceiro exemplo diz respeito ao uso da água nas áreas rurais. A construção de represas para geração de energia hidrelétrica tem provocado efeitos socioambientais graves em diversos países. As inundações provenientes dessas represas, além de destruir os ecossistemas e a biodiversidade, removem a população local que, na grande maioria, ficam socialmente vulneráveis (ibid, 2012).

Essa situação pôde ser vista no Brasil, com a construção da Barragem de Sobradinho, no leito do Rio São Francisco. Ocorrida entre os anos de 1970 e 1980, segundo Santos (2002), a demarcação da área a ser inundada pelo lago obrigou à relocação de cidades e povoados antigos, deslocando sua população para áreas pré-definidas. Para a autora, a alegação de que a implantação de projetos de irrigação suplantou a desorganização geográfica e social, em função da possibilidade de desenvolvimento econômico regional, é questionável, por duas razões. A primeira, é que a cultura irrigada foi implantada na parte do Baixo Médio São Francisco, denominado eixo Juazeiro-Petrolina, onde se concentrou grande parte de empresários e produtores vindos de outras regiões do país. Em segundo, as cidades localizadas fora desse eixo não apresentaram nenhum tipo de desenvolvimento ou de crescimento, permitindo a existência paralela de agricultura tradicional com agricultura irrigada, na mesma região, esta última com inovações tecnológicas, e a outra, de base familiar, cada vez mais precária, principalmente em função do desaparecimento da cultura tradicional de vazante.

Nesses casos, as políticas públicas dão maior importância e enfoque ao crescimento econômico, mais do que ao desenvolvimento, sustentável ou não.

Existe um consenso entre agricultores, gestores e demais atores, sobre a importância da produção com qualidade, da preservação da natureza, da

manutenção dos laços sociais, entre outros. Esses elementos compõem os objetivos das políticas destinadas ao setor, mas é na sua implementação e execução que surgem as dificuldades e os embates. É o que se verá no próximo capítulo deste trabalho.

3.7 Políticas de comercialização institucional: o PAA e o PNAE

Até os anos de 1990, os instrumentos básicos da PGPM, conforme visto anteriormente, era a AGF, aquisição executada com recursos do Tesouro Nacional e que contribuía com os estoques reguladores públicos, e o EGF, um crédito de comercialização operacionalizado com recursos do SNCR.

Antes da criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), a PGPM atendia apenas parcialmente as necessidades da agricultura de pequena escala, principalmente em função de suas exigências para acesso, que se constituíam em entraves para a participação desses agricultores. De acordo com Muller (2010), até mesmo médios e grandes agricultores têm dificuldade de acessar diretamente a PGPM, com seus recursos ficando muito concentrados nas agroindústrias e cooperativas.

A abertura comercial e a desregulamentação dos mercados submeteram esses agricultores à concorrência com os países do Mercosul. A Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), conceituaram a agricultura familiar brasileira e estabeleceram diretrizes para a elaboração de políticas públicas para esse segmento. Esse foi mais um fato que contribuiu para o surgimento do PRONAF, já apresentado neste trabalho, possibilitando o acesso dos agricultores familiares ao crédito.

Todavia, ao mesmo tempo, o programa evidenciou problemas. Entre eles, o escoamento da produção, pois esses agricultores se depararam com a deficiência de transporte e de capacidade de comercialização dos produtos.

A partir de 2000, mais articulada social e politicamente, a categoria reclamou por políticas de comercialização da produção, acesso aos mercados e garantia de preços, contribuindo para o surgimento do PAA e dando início a associação entre agricultura familiar e alimentação escolar, por intermédio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

O PNAE tem origem em 1955, com a Campanha de Merenda Escolar (CME), subordinada ao Ministério da Educação, que no ano seguinte passou a ter âmbito nacional, com a denominação Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME). Em 1979 passou a ter a atual denominação (PNAE), de caráter centralizador, no qual o órgão gerenciador executava todas as funções, desde o planejamento dos cardápios até a distribuição dos alimentos em todo país. Em 1994, o programa passou a ter os recursos descentralizados e executados por convênios com os municípios e Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal. (FNDE, histórico).

Em 2009, foi ampliado pela Lei nº 11.947, que determinou em seu artigo 14, a aquisição dos produtos agrícolas familiares:

Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (BRASIL, 2009).

Na mesma Lei, o artigo 3º determina a priorização da compra de produtos produzidos no âmbito municipal, para contribuir com o desenvolvimento local. Não sendo possível, deve-se estabelecer a seguinte ordem decrescente de prioridade: compra de agricultores da região, do território rural, do estado e, finalmente, de outros estados.

A compra dos produtos agrícolas familiares realiza-se através de chamadas públicas, com tabela de preços previamente estabelecida. A compra direta e local, sem intermediários, possibilita o recebimento de valores acima dos tradicionais de venda.

De acordo com Grisa (2010), por ser um programa coordenado pelas prefeituras municipais, através de chamadas públicas, que estipula a entrega de quantidade fixa de produtos semanalmente, sua operacionalização requer maior capacidade de gestão e organização dos agricultores. Esses fatores, entre outros, compõem as causas das desigualdades regionais na participação dos agricultores familiares nesses programas.

A Tabela 7 mostra a aquisição regional das aquisições dos produtos agrícolas familiares pelo PNAE.

Tabela 7 – Ministério da Educação (MEC) – Fundo Nacional da Educação (FNDE) – Valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE, por região, de 2011 a 2015

Em milhões

| Região / Ano | Norte | | Nordeste | | Sudeste | | Centro Oeste | | Sul | | Total |
|--------------|-------|------|----------|------|---------|------|--------------|------|-------|------|-------|
| | R\$ | % | R\$ | % | R\$ | % | R\$ | % | R\$ | % | |
| 2011 | 23,5 | 10,0 | 68,5 | 29,2 | 79,7 | 34 | 14,4 | 6,1 | 48,5 | 20,7 | 234,6 |
| 2012 | 41,0 | 11,2 | 104,2 | 28,4 | 121,8 | 33,2 | 23,7 | 6,5 | 75,9 | 20,7 | 366,6 |
| 2013 | 77,8 | 12,2 | 176,7 | 27,7 | 188,8 | 29,6 | 78,9 | 12,4 | 115,5 | 18,1 | 637,7 |
| 2014 | 87,7 | 12,2 | 196,5 | 27,3 | 237,5 | 33 | 45,9 | 6,4 | 151,7 | 21,1 | 719,3 |
| 2015 | 91,5 | 10,7 | 241,9 | 28,2 | 302,5 | 35,2 | 51,5 | 6,0 | 171,1 | 19,9 | 858,5 |

Fonte: MEC/FNDE/DIRAE/CGPAE – PNAE – Agricultura familiar, 2011 a 2015.
Elaboração da autora.

Os dados mostram que houve um acréscimo anual no total dos valores de aquisição da produção familiar, conseqüentemente aumentando os valores regionais. Porém, em análise das porcentagens, verifica-se pouca variação, com única exceção no ano de 2013, quando a região centro-oeste dobra o valor recebido e as outras regiões têm variação negativa. Porém, essa variação não desloca o Sudeste como a região que recebe os maiores valores ao longo do período, assim como o Centro Oeste como a região que recebe os menores valores. Vale reconhecer que essa análise leva em conta somente os valores efetivamente repassados pelo FNDE para a agricultura familiar, por município. Para uma análise mais profunda, é necessário que se faça um levantamento do número de municípios por Estado e o número de escolas estaduais e municipais, o que foge dos objetivos deste trabalho.

Quanto ao PAA, foi criado em 2003, no âmbito do Projeto Fome Zero, propondo garantir a comercialização dos produtos da agricultura familiar (incluindo o estabelecimento de preços mínimos à garantia de compra pelo Estado), através da articulação com mercados institucionais ou à formação de estoques, subjacentes à preocupação com a segurança alimentar. Em termos gerais, o programa utiliza recursos públicos para adquirir alimentos de agricultores familiares e os destinam a pessoas em situações de insegurança alimentar e nutricional, atendidas por programas e instituições sociais e educacionais (escolas, creches, asilos, abrigos etc.). (MDS/PAA website).

A construção desse mercado institucional tem raízes políticas nas lutas travadas na década de 1990, no reconhecimento da agricultura familiar e de suas especificidades.

O PAA apresenta um grupo gestor formado pelo MDS, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, MAPA (sobretudo através da CONAB) e MDA. Este grupo é responsável por definir as medidas necessárias para a operacionalização do programa.

Grisa (2010) aponta três pontos relevantes na gestão desse programa:

- a) as compras públicas realizadas pelo PAA são isentas de licitações públicas e este foi o principal obstáculo na sua implementação, já que compras públicas só podem ser realizadas por meio de licitações e de empresas constituídas. Por esse motivo, novas normas foram estabelecidas na Resolução nº 50 de 2012, estipulando a dispensa de licitação para a modalidade compra institucional, desde que os preços fossem compatíveis com os vigentes no mercado, em âmbito local ou regional, e respeitado o valor máximo anual estipulado pela Conab. (BRASIL, 2012).
- b) É instituído um valor máximo por agricultor/ano, em produtos adquiridos pelo Estado, com exceção da modalidade “Incentivo ao Consumo e à Produção do Leite” que é beneficiada com valor máximo estipulado semestralmente.
- c) O programa paga um preço de até 30% a mais para os alimentos produzidos de modo agroecológico.

O PAA é voltado exclusivamente para agricultores familiares, aquicultores, pescadores artesanais, silvicultores, extrativistas, indígenas, membros de comunidades remanescentes de quilombos e agricultores assentados, mas não é aberto a todos: há decisões políticas que restringem a participação. Para ser beneficiado, o produtor necessita ser enquadrado em uma das categorias sociais acima e ter comprovação de tal qualificação através da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) ou Declaração de Aptidão ao PAA (DAPAA), obtidas junto a instituições autorizadas (entidades oficiais de assistência técnica e extensão rural, Federações e Confederações de Agricultores, INCRA, FUNAI, etc).

Essa aquisição institucional dos alimentos da agricultura familiar pode ser realizada por meio de cinco modalidades: Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF); Compra para Doação Simultânea (CPR Doação); Formação de Estoque pela Agricultura Familiar (CPR Estoque); Incentivo à produção e consumo do Leite (PAA Leite); Compra Institucional.

Podem ser beneficiados também com a aquisição de sementes e mudas pelos governos federal, estadual e municipal, para alimentação humana ou animal, de beneficiários fornecedores para doação a beneficiários consumidores ou fornecedores. Também nesta modalidade, há limite de valor anual por DAP. (BRASIL, 2014).

A Tabela 8 mostra a distribuição regional dos valores de compra dos produtos da agricultura familiar, por região, feita no âmbito do PAA.

Tabela 8 – Programa de Aquisição de Alimentos – Aquisições por região nas modalidades CPR-Estoque e CPR-Doação, com recursos do MDA e MDS – 2010 a 2016

Em milhões

| Região | Norte | | Nordeste | | Sudeste | | Centro Oeste | | Sul | | Total |
|------------------|------------------------|------|------------------------|------|------------------------|------|------------------------|------|------------------------|------|------------------------|
| Modalidade / Ano | Estoque + Doação (R\$) | % | Estoque + Doação (R\$) | % | Estoque + Doação (R\$) | % | Estoque + Doação (R\$) | % | Estoque + Doação (R\$) | % | Estoque + Doação (R\$) |
| 2010 | 28,0 | 8,9 | 111,0 | 35,2 | 75,9 | 24,1 | 23,8 | 7,6 | 76,5 | 24,3 | 315,4 |
| 2011 | 28,6 | 7,0 | 140,8 | 34,7 | 109,5 | 27,0 | 31,3 | 7,7 | 95,8 | 23,6 | 406,1 |
| 2012 | 34,5 | 7,3 | 149,2 | 31,6 | 129,5 | 27,4 | 41,6 | 8,8 | 117,5 | 24,9 | 472,4 |
| 2013 | 21,6 | 10,8 | 58,2 | 29,1 | 67,0 | 33,5 | 24,8 | 12,4 | 28,7 | 14,3 | 200,4 |
| 2014 | 37,2 | 11,7 | 81,2 | 25,4 | 126,2 | 39,6 | 31,1 | 9,8 | 43,2 | 13,6 | 318,9 |
| 2015 | 32,9 | 12,6 | 83,5 | 31,9 | 77,4 | 29,6 | 28,9 | 11,0 | 39,1 | 14,9 | 261,9 |
| 2016 | 27,6 | 14,5 | 86,3 | 45,3 | 40,5 | 21,3 | 15,9 | 8,4 | 20,1 | 10,6 | 190,4 |

Fonte: CONAB – Agricultura Familiar – Ações da Conab-PAA, 2010 a 2016.
Elaboração da autora.

A novidade é a participação da região nordeste, no período apresentado, que se coloca em primeiro lugar em quase todo período, competindo com o Sudeste e o Sul. A participação das regiões Norte e Centro-Oeste são as menores, deixando a desejar em relação às outras regiões.

Dois anos após a criação do PAA, Delgado; Conceição e Oliveira (2005 p. 8) fizeram uma análise estrutural do programa, na qual apontaram, não só as falhas no planejamento, mas também a retomada de antigas políticas agrícolas, agora direcionadas à agricultura familiar. São dos autores as observações colocadas a seguir.

O programa trouxe certa ambiguidade ao não separar as funções de “política agrícola” e de “política de segurança alimentar e nutricional” que deveria cumprir, integrando-as sem misturá-las. Em outras palavras, o programa deveria estruturar a demanda institucional para a produção familiar (política agrícola) e subvencionar o consumo de alimentos básicos às populações em situação de risco alimentar (política de segurança alimentar). Os autores advertem que essas duas funções se confundiram, impossibilitando uma integração entre elas, na concepção original do programa. As duas funções podem ser cumpridas “independentemente”, “isoladamente”, “integradamente”, ou ainda, “não serem atribuídas à política pública”, ficando à mercê dos mercados.

Ainda de acordo com os autores, a lei que criou o PAA ampliou a possibilidade, já existente na Lei dos Preços Mínimos, da Conab exercer funções de financiamento agrícola e comercial, na condição de regulador de fomento (banco de segunda linha), vinculando o fomento à agricultura familiar organizada. As linhas de crédito produtivo e comercial específicos para o setor familiar foram criados e geridos pela Conab. Sucessora da antiga CFP, a Conab está legalmente respaldada para propor ou fazer as inovações de política agrícola, “seja propositivamente, por intermédio da Secretaria de Política Agrícola do MAPA; seja operacionalmente, por meio das estruturas do MDA–MDS; ou preferencialmente, por meio de sua própria estrutura”. (ibid. p.12).

Os autores ainda esclarecem que esses novos instrumentos criados pela Conab para o PAA foram adaptados de inovações comerciais e financeiras, já existentes, e praticadas pela política agrícola convencional. São exemplos: o Pré-EGF, inspirador do contrato da compra antecipada, já operado pela antiga CFP nos anos 1980; a Cédula do Produtor Rural (CPR), introduzida na SNCR nos anos 1990; ou ainda as Aquisições do Governo Federal (AGF),

introduzidas na década de 1950. A novidade aqui está no fato de esses instrumentos terem sido vinculados ao agricultor familiar.

O caráter interministerial de gestão do programa acarreta problemas de decisão e gestão colegiada, “levando a intermináveis esperas e/ou à hipertrofia da área financeira sobre questões de caráter compartilhado”. (op. cit. passim).

Esse é um delineamento sucinto do planejamento e da gestão das políticas agrícolas direcionadas à agricultura familiar, que leva a crer que não há criações inovando as políticas para o setor, mas adaptações de programas já experimentados, muitas vezes modificados ou extintos por apresentarem problemas de operacionalização, nem sempre diagnosticados para fins de ajustes ou correções.

Capítulo 4

A QUESTÃO DA ESCALA NO PLANEJAMENTO E GESTÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Nesta seção, os estudos são direcionados para a questão das escalas no planejamento e na gestão das políticas de desenvolvimento territorial rural. Em vista do amplo leque de avaliações feitas, em especial, a partir de 2006, quando o Pronaf completou seus 10 anos de existência, serão utilizadas aqui algumas dessas avaliações – oficiais e de autores renomados – sem a intenção de alcançar o assunto em sua totalidade. A escolha recaiu sobre os apontamentos comuns, que serão complementados com experiências de campo, principalmente na Bahia, estado que foi considerado por Favareto (2010) como o que mais inovou na tentativa de incorporar a escala territorial em seus planejamentos.

Apesar de já amplamente mencionado, cogita-se ser proveitoso resgatar alguns pontos de vista sobre o aproveitamento da escala territorial na formulação das políticas públicas, direcionadas ao agricultor familiar, como unidade de planejamento e ação.

Os Territórios Rurais (TR) foram definidos a partir do planejamento feito sob uma perspectiva microrregional, considerado mais representativo social, econômica e culturalmente e, por isso, adequado para projetos de desenvolvimento que incluam *identidades, pertencimentos e empoderamentos*, expressões que passaram a ser obrigatórias em qualquer projeto de pesquisa ou extensão, que se destinasse a ações territoriais (grifo nosso). Esses Territórios – Rurais, de Identidade ou da Cidadania – também são os espaços preferenciais de intervenção que favorece as populações beneficiárias do Pronaf e demais políticas destinadas à agricultura familiar.

Vários estudos têm demonstrado as fragilidades e as falhas que comprometem a efetividade desses programas territoriais. Sempre objetivados a diminuir as desigualdades enfatizando a região nordeste, correm o risco de se distanciarem da promoção do desenvolvimento econômico, revivendo e dando continuidade a antigos problemas, pois o combate à pobreza e à desigualdade, por meio de investimentos públicos descentralizados, não é novidade. “Trata-se, na verdade, do principal eixo condutor das políticas sociais

durante o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, experimentado sem sucesso no bojo de programas como o *Comunidade Solidária*, *Comunidade Ativa* e *Projeto Alvorada*” (KARAM, 2010 p. 122).

O autor complementa que, mesmo com mudanças e variações, as limitações desse tipo de iniciativa permanecem, não só pela sua execução a cargo de ministérios distintos, sujeitos a oscilações políticas, mas também da fraca institucionalização do programa, que afeta sua execução nas mudanças de comando ou nas redefinições de prioridades internas.

Essa afirmativa é reforçada por Bandeira (2007), quando declara que, em termos institucionais existem, no Brasil, duas escalas territoriais relevantes para o planejamento: a que apresenta institucionalização forte – a dos estados e dos municípios; e outra com institucionalização mais fraca e incompleta – a das macrorregiões. Entre essas diferentes escalas, se encontra a desigualdade socioeconômica que se arrasta historicamente até os dias atuais.

É importante o apontamento dessas discussões e suas controvérsias porque o desenvolvimento depende, basicamente, de ações com objetivo comum, ligadas de forma coerente entre a população rural e as instituições governamentais, especialmente no setor da agricultura familiar, com grande dependência de incentivos públicos.

Acredita-se que o estudo das desigualdades e a avaliação das dificuldades contribuem para o encaminhamento das ações, sobretudo porque, na definição das políticas públicas, em especial do PRONAF, os territórios são considerados como as unidades privilegiadas de expressão da produção agrícola, da multifuncionalidade e da sustentabilidade da agricultura familiar. Verifica-se, neste trabalho, se realmente essa é a escala privilegiada e adequada para tal fim.

4.1 Planejamento, gestão e participação social

Entende-se que o planejamento econômico no Brasil, amplamente utilizado nos anos 1950-70, foi modificado na década de 1980 em consequência da crise financeira e fiscal do Estado, sendo direcionado às políticas macroeconômicas e de curto prazo, em detrimento do planejamento

nacional e regional de médio e longo prazos. De lá para cá, vem sofrendo modificações tanto de natureza social quanto espacial.

Em relação ao caráter participativo, Pires et al (2014) classificaram três períodos na promoção do desenvolvimento brasileiro, nos quais o planejamento governamental e a participação social estiveram presentes (ou ausentes) como princípio orientador:

- a) de 1930 a 1980: planejamento sim, participação não.
 - Período marcado pela crença positivista que a burocracia estatal, por meio de técnicos qualificados, seria a única capaz de alavancar o desenvolvimento e solucionar os problemas da sociedade brasileira.
- b) década de 1990: participação sim, planejamento não.
 - A Constituição Federal de 1988 consagrou a participação social na formulação, na gestão e no controle de políticas públicas como princípio constitucional. Mas, houve retração da atividade planejadora do Estado brasileiro, no período, em função do contexto de endividamento e altos índices inflacionários. Órgãos e estruturas de planejamento a médio e longo prazo foram extintos ou reorganizados pelas reformas administrativas.
- c) Pós-2000: planejamento sim e participação sim, “porém ainda em desencontro”.
 - Atualmente, a retomada da atividade planejadora para o desenvolvimento e a continuidade crescente de mecanismos de participação social na produção de políticas “não se traduz automaticamente em interações construtivas”. (ibid., p. 118).

Na década de 1990, a retomada do planejamento em escala nacional por meio dos Planos Plurianuais (PPA), com base nos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENID), demonstrou renovada atenção sobre a espacialidade do desenvolvimento brasileiro e abriu as possibilidades às políticas territoriais. O PPA orientou os setores público e privado na alocação dos investimentos.

De acordo com o Programa Brasil em Ação, nos ENIDs foi considerada a geografia econômica do país (fluxos de bens e serviços) e desconsiderado, para fins de planejamento, os limites dos estados e regiões. Procurou-se,

dessa forma, reparar as deficiências de infraestrutura nacional, visando o desenvolvimento econômico nacional. (SILVA e BORGES, 2014).

No PPA 2000-2003, o ENID foi revisado, retomando a base teórica e metodológica da Teoria dos Polos de Crescimento. Reforçado com o Programa Avanço Brasil, deu continuidade aos investimentos em infraestrutura, agora sob o mecanismo de uma série de redes orientadoras do planejamento nas escalas nacional e regional. As vias de comunicação (rodovia, ferrovia, hidrovias) serviram de parâmetro à delimitação dos eixos, e suas áreas de influência seguiram a hierarquia urbana e a funcionalidade das cidades ao longo dessas vias. Entretanto, com esse método, os PPAs reforçaram as desigualdades regionais, pois seus investimentos se concentraram nas áreas atrativas, criando a competição entre os lugares através da guerra fiscal. (op. cit.).

A partir de 2003, o ENID foi substituído pela política do PNDR, com planejamento regional direcionado à superação das desigualdades espaciais e sociais.

Argumentam os autores que a tipologia da PNDR resultou do cruzamento das variáveis “rendimento domiciliar per capita” e “variação do PIB per capita”, utilizando a classificação das microrregiões do IBGE para orientar as políticas aplicáveis em cada uma delas. No entanto, essa tipologia não foi utilizada, porque a própria política destacou as áreas prioritárias, nas seguintes escalas:

- a) macrorregional: a área de atuação da Sudene, Sudam e Sudeco, com exceção dos espaços classificados como de Alta Renda;
- b) intermediária: o Semiárido, a Faixa de Fronteira e as Regiões Integradas ao Desenvolvimento (Rides);
- c) sub-regional: as mesorregiões diferenciadas, os Territórios Rurais e os Territórios da Cidadania.

As autoras apontam limitações nas dimensões teórica, operacional e política, que ainda dificultam a implementação e execução da PNDR.

As limitações teóricas estão na ênfase dada aos paradigmas da industrialização, da infraestrutura econômica e do desenvolvimento local; na fragilidade da relação entre planejamento regional e urbano; e na falta de análises críticas sobre o turismo e o agronegócio, como vias de promoção do desenvolvimento socioeconômico.

As limitações operacionais se referem à revisão dos recortes regionais; à falta de mecanismos de organização e planejamento nos recortes regionais estabelecidos; e à assimetria entre as regiões e entre os entes federados.

Sobre as limitações políticas, as autoras destacam a perda de importância da questão regional ao longo dos governos a partir de 2003, que prejudicaram a consolidação e a implementação da PNDR. Embora inserida na agenda governamental, a questão regional não ganhou prioridade dentre as políticas públicas, devido à primazia dos Territórios da Cidadania e do Programa Bolsa Família, e à agenda de infraestrutura representada pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

O PNDR procura orientar as ações governamentais para reduzir as desigualdades regionais e tem como um dos seus principais instrumentos os Fundos Constitucionais de Financiamento para cada área de atuação macrorregional. São eles: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), do Norte (FNO) e do Centro-Oeste (FCO). As desigualdades regionais são reconhecidas em múltiplas escalas, nas quais ocorrem as intervenções. A orientação de políticas e programas de desenvolvimento territorial, já apontado anteriormente, se inclui nas escalas denominadas sub-regionais, divididas em quatro tipologias:

- a) microrregiões de alta renda;
- b) microrregiões dinâmicas;
- c) microrregiões estagnadas;
- d) microrregiões de baixa renda.

As prioridades para intervenção territorial são direcionadas às microrregiões de baixa renda, estagnadas e dinâmicas (IPEA, 2015), onde se encontram os Territórios Rurais e outras denominações de territórios, dos quais se apresentará alguns aspectos básicos das formas de planejamento e gestão.

Outros programas criados com dimensão territorial, além do PAC, são os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs); o Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável (PRONAT); o Programa Territórios da Cidadania (PTC). Destes, o PTC (e o Território de Identidade) será o apresentado, não só por estar no espaço, mas também no objetivo deste trabalho.

Em 2010, Favareto mencionou que, do Proinf ao Território de Cidadania, passando pelos Territórios de Identidade, as ações em escala territorial, no Brasil, eram um processo de aprendizagem institucional. Oito anos depois, continuam sendo, sem condições de se saber ao certo a quantidade e a qualidade de aprendizados adquiridos, como consequência de três tipos de comportamento. O primeiro é a praxe de cada governo sucedente não dar continuidade às ações do anterior. O segundo é a falta de avaliação antes, durante e depois de cada implementação de política. E o terceiro, consequência do segundo, é que dentro dos próprios programas, a cada dificuldade mudam-se nomenclaturas e atores, ao invés de se aperfeiçoar as políticas e as formas de ação já em andamento.

4.1.1 Os Territórios de Identidade

A partir do ano de 2003, o debate, no Brasil, sobre o planejamento das políticas de desenvolvimento territorial, resultou na criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), para desenvolver e dinamizar ações de desenvolvimento nos Territórios Rurais. Sua atribuição era combater as desigualdades regionais, especialmente da região Nordeste.

Nesse ano, foi implantado o Pronat, a partir da necessidade de gestão do fundo específico do Proinf separado do Pronaf-Infraestrutura, sob a coordenação do SDT/MDA. Regulamentado pela Portaria n. 5 de 2005, na qual foi também reconhecida, como competência da SDT, a seleção, alteração e administração dos Territórios Rurais. (BRASIL, 2005).

Um relatório solicitado pela SDT, realizado pelo Instituto Interamericano de Agricultura (IICA/Brasil) e assinado por Perico (2009), analisou o modelo de desenvolvimento rural baseado nas políticas orientadas “ao reconhecimento e gestão dos Territórios de Identidade enquanto unidades-objeto das políticas públicas de desenvolvimento rural”.

Segundo o autor, o modelo territorial não é novo, o Brasil tem experiência em gestão regional e territorial e essa experiência serviu de parâmetro para a estratégia dos Territórios de Identidade, estes sim,

inovadores em termos de concepções de desenvolvimento rural baseado no território.

A SDT considerou, em seus programas, a identidade como um elemento do território, um fator de aglutinação, que enfatiza aspectos da estratégia territorial, tais como: maior participação popular nas políticas públicas; autonomia e gestão social; fundamentação do pertencimento; coesão e ação conjunta; conciliação de interesses; mediação de conflitos e formulação de estratégias territoriais (ibid., p. 16).

O descarte do elemento *poder* na formulação dessas políticas, cuja importância já foi discutida anteriormente, não só distanciou o conceito geográfico de território, mas também, inicialmente, confundiu o entendimento de território de identidade como sendo a escala para projetos destinados ao desenvolvimento de políticas culturais.

Após oito anos da publicação desse relatório, é possível destacar que, fora o Estado da Bahia, nenhum outro Estado adotou a denominação, mas observou-se intencionalidades no sentido de formar territórios a partir de identidades culturais.

Um exemplo é o Estado de Sergipe, que considerou as manifestações culturais sergipanas na divisão do Estado em Territórios de Planejamento, que consistiram em novo padrão de regionalização, no qual espaço e território não se restringiram às suas aplicações delimitadoras, mas consideraram os aspectos econômicos, que “entende território como recurso oriundo da relação capital-trabalho”, e incorporaram a vertente ambientalista. Porém, houve um consenso de que “o território se distingue por ter seu sentido mais associado às ideias de domínio e de gestão de uma dada área”. (VARGAS, 2011 p. 100).

Consta no relatório citado que a aplicação das estratégias desse enfoque territorial para o desenvolvimento rural vinha resultando na geração de políticas públicas que ocasionavam transformações significativas ao “esgotado modelo anterior”. A definição e a seleção inicial das microrregiões mudaram em favor dos territórios, partindo do espaço

enquanto conjunto de elementos e dimensões que o compõem – suas relações ou fluxos [...]; as atividades econômicas que são empreendidas; as estruturas sociais que são geradas e suas interrelações; as instituições construídas e as regras do jogo; os valores e os códigos adotados. (Perico, 2009 p. 25).

Dessa forma, o território é definido como a dimensão política do espaço enquanto unidade de gestão política que o distingue e lhe atribui existência, “de certa forma institucionalizada”.

Quatro aspectos justificariam a abordagem territorial como referência para as estratégias governamentais de apoio ao desenvolvimento rural:

- a) o rural é mais do que o agrícola, mais do que um setor econômico;
- b) a escala municipal é restrita para o planejamento de desenvolvimento;
- c) a escala estadual é muito ampla, inadequada para cuidar das especificidades locais, daí a necessidade da descentralização;
- d) o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições que possam impulsionar o desenvolvimento. (op. cit., 2009).

O entendimento de Território de Identidade proposto pelo então MDA deveria “ser bastante amplo”, sendo necessário um mapa *territorializado* do país, sobre o qual cada ministério “desdobraria suas ações setoriais e particulares”. O MDA atuaria de forma progressiva, na sequência *território de identidade, território rural e território da agricultura familiar*. (ibid., p. 68, grifos do autor). Não se tem conhecimento da aplicação dessa progressão.

Entre os ministérios apontados como importantes e qualificados para atender os Territórios de Identidade, estariam o Ministério do Planejamento, o Ministério de Integração Nacional (MIN) e o Ministério do Meio Ambiente (MMA). O próprio relatório avalia a participação desses ministérios.

A ampla consciência sobre o caráter desse conceito requer sensibilização na medida da importância do tema, o que ainda não está presente no Ministério do Planejamento, ainda que o tema norteie a instalação de um Território de Identidade. [...] O MIN seria um líder institucional natural para a tarefa, mas, sem dúvida, adotaria o centro econômico como foco principal – o que resultaria prejuízo para a agricultura familiar. O Ministério do Meio Ambiente (MMA) enfrenta enorme dificuldade para superar o âmbito ambiental em si e para se abrir à articulação com as diversas áreas que permitem incorporar de forma integral o conceito operado no Território de Identidade. (PERICO, 2009 p. 68).

Reconhecendo que os ministérios, cuja participação seria indispensável para alavancar os territórios de identidade, não estavam conscientes ou sensibilizados, não tinham o foco necessário ou estavam ocupados demais, foi sugerido que a relação entre os ministérios deveria se nortear pelas diversas

formas de territórios já existentes nas políticas públicas, tais como zoneamento ecológico-econômico (ZEE), Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (PDSA), bacias hidrográficas, Programa de Desenvolvimento Turístico Sustentável (PDTs), entre diversos outros, e recorrer a estratégias para o encadeamento das diferentes propostas. (op. cit.).

Somando esse intrincado processo incipiente (à época) de território de identidade criado pelo então MDA, aos já apontados bastidores da formulação de políticas agrícolas e seus atores, percebe-se o porquê dessa idealização não ter atingido o alcance desejado.

Ademais, o próprio MDA foi um ministério sem peso na formulação de políticas agrícolas, sendo suas ações, ocasionalmente, mais um apoio para os movimentos sociais rurais que propriamente fomentadoras do desenvolvimento territorial. Contribui para essa situação, a forte interface da SDT com os ministérios da área social e fraca com a área econômica, que elabora e influencia as políticas agrícolas, controlando o fluxo do crédito.

O prejuízo dessa fraca conexão com a área econômica se mostra na trajetória do fluxo de crédito aos grupos beneficiários. As solicitações da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) são apresentadas aos técnicos do Ministério da Fazenda (MF), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Banco Central (Bacen), que as aceita, rejeita ou modifica. As propostas deliberadas são encaminhadas ao Conselho Monetário Nacional (CMN) para aprovação, cujas resoluções definem as condições do crédito e os grupos do Pronaf, validadas para todos os financiamentos do programa. Muitas vezes as propostas apresentadas pela SAF não são acatadas por esse grupo técnico, demandando um processo de articulação política dentro do governo (BITTENCOURT, 2003 p. 126). Repara-se uma forma mais atualizada dos Planejadores da Modernização e dos Planejadores da Agricultura, cujo resultado já foi apresentado anteriormente.

A execução das políticas públicas territoriais é um desafio para todos os envolvidos. As ações segmentadas, sem planejamento e sem articulação com demandas dos demais setores são um obstáculo à estratégia territorial, que está relacionada não só ao crédito, mas também ao modo de gestão, exigindo organização e articulação territorial nas alocações dos recursos e nas ações necessárias para o desenvolvimento.

4.1.2 Os Territórios da Cidadania

O Programa Territórios da Cidadania (PTC) foi lançado em 2008, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos, por meio de uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável.

Segundo Favareto (2010), o PTC foi apontado como referência, pela base social partidária, como uma política pautada no diálogo com os atores local, na cooperação intergovernamental e no planejamento participativo.

Porém, em alguns territórios, principalmente da região nordeste, o diálogo foi estabelecido com as lideranças locais de movimentos sociais e sindicatos, com reduzida participação de agricultores, fazendo do território, antes de tudo, um apregoador ideológico e um palco eleitoral, com poucos resultados de políticas territoriais efetivamente executadas.

As ações territoriais do programa mantêm a fragmentação e a dispersão das políticas governamentais, sendo uma inovação apenas parcial. Apesar de buscar cooperação intra e intergovernamental, priorizou as políticas sociais em detrimento de políticas de desenvolvimento econômico. Conseqüentemente, “houve o empenho em soluções compensatórias para os segmentos mais destituídos, enquanto a parcela dinâmica do país seria brindada com a aceleração do crescimento”. (ibid., p. 35).

Karam (2012 p. 124) reforça que o programa teria pouca capacidade de promover o desenvolvimento, pois se trata de um modelo de “ênfase microrregional [...] capitaneado por segmentos tradicionalmente desprovidos tanto de recursos de poder quanto de conexões permanentes com setores dinâmicos e núcleos decisórios”.

No início dos anos 2000, parte dos recursos do Pronaf/Infraestrutura foi destinada para projetos intermunicipais. Os investimentos de apoio à infraestrutura passaram a ser feitos para um conjunto de municípios e a gestão social do programa passou dos Conselhos Municipais para os Colegiados Territoriais.

Os Colegiados Territoriais, na avaliação de Favareto (2010), também enfrentam problemas de mobilização dos atores sociais, além de pouca habilidade na elaboração, implementação e execução de planos de desenvolvimento. Neles estão representantes de segmentos intermediários da

agricultura familiar, que não abrangem a heterogeneidade do setor em sua totalidade e não envolvem forças sociais influentes nos territórios. A ausência de jovens agricultores nos colegiados, em um programa “que objetiva prever um futuro para as regiões rurais”, é preocupante e aponta para o problema sucessório no campo, discutido atualmente. O setor agrícola familiar sozinho não garante estratégias territoriais. A setorização impede a ampliação de agentes e de interesses, prejudicando a política de desenvolvimento territorial e tornando “improcedente o adjetivo territorial a tais investimentos”. (ibid., p. 32).

A criação de diferentes denominações de território não são acompanhadas por mudanças estruturais, permanecendo as mesmas dificuldades e problemas internos.

O erro dos críticos [...] dos Territórios da Cidadania é não reconhecer a integração de políticas como um dos princípios mais elementares do planejamento governamental. [...]. O erro dos entusiastas [...] é a crença no programa como inovação sem precedentes e consistente o bastante para o que se propõe. Enquanto isso, o mais importante dilema permanece sem solução e, pior, sem portadores sociais capazes de equacioná-lo: o não confinamento das regiões interioranas ao eterno *delivery* de políticas públicas. [...] Mostrar quais serão os caminhos da verdadeira integração das políticas, e não sua mera concentração em um ministério é o grande desafio do programa para ser de fato uma mudança institucional significativa. (FAVARETO, 2010 p. 36).

Todo esse contexto demanda uma forte mudança nas formas de planejamento.

4.1.3 Procurando o fio da meada

Em outubro de 2015, o então secretário de Desenvolvimento Territorial do MDA, Humberto Oliveira, em entrevista publicada no site do ministério, explicou os territórios em suas diferentes denominações.

“É importante a gente entender que o MDA trabalha com o conceito de Territórios de Identidade”, um conceito que considera um conjunto de aspectos comuns compartilhado “por uma determinada região do país que reúne municípios”. Os exemplos citados foram o Vale do Ribeira e o Território Estrada de Ferro, como territórios cuja ocupação trouxe certa identidade ao lugar; a Serra do Brigadeiro, identificado com aspectos físicos, além de outros,

relacionados com um produto específico, como o Território do Sisal. “Esses são os Territórios de Identidade. [...] Todos os territórios com que o MDA trabalha são rurais”. Dos 239 Territórios Rurais, 120 foram selecionados para o Programa Territórios da Cidadania. “Então, Territórios de Identidade é um conceito, Territórios Rurais é uma característica do Território de Identidade e o Território da Cidadania é um programa”, que reuniu 22 ministérios sob a ideia de um programa que “trabalhasse com a concepção de territórios de identidade”, com população local organizada em colegiados que discutiriam políticas públicas de seu interesse. Os 120 Territórios Rurais que estão nesse programa, segundo o entrevistado, são os de maior índice de pobreza, maior concentração de agricultura familiar e de famílias assentadas nos projetos de reforma agrária, que “recebem atenção do MDA e de outros ministérios por meio desse programa”. (op. cit).

Silva (2012 p. 162) observa que, de acordo com a terminologia do PPA, o PTC não é um programa governamental, mas uma estratégia de articulação de políticas públicas em escala territorial predeterminada. Também não traz inovação “em termos de arranjos locais de governança e participação social”, pois utiliza a estrutura já constituída do PRONAT. A novidade foi a inclusão de novos atores nos Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETER), ligados a outros ministérios, criando câmaras temáticas encarregadas das ações e projetos setoriais.

Essas câmaras podem estar favorecendo a base do caráter setorial, criando competição entre elas pela ausência de recursos que leva atores locais a procurar parcerias para custear a mobilização social nos territórios. Parcerias estas constituídas em função de assuntos de interesse.

A verdadeira diferença entre os Territórios de Identidade e os da Cidadania, segundo Echeverria (2010 p. 106), encontra-se na articulação das políticas públicas nesses territórios, cujas estratégias destacam a importância dos modelos de oferta e demanda das políticas públicas. Nos Territórios da Cidadania, a oferta de programas, ações e investimentos vem das instâncias federais, ministérios e secretarias, destinados a territórios definidos e de acordo com seus próprios sistemas de planejamento. Nos Territórios de Identidade, a oferta de políticas não é pré-definida e nem garantida, devendo ser negociada e concertada.

De uma forma ou de outra, conforme já comentado, com exceção do Estado da Bahia, nenhum outro Estado teve distribuição de recortes territoriais em sua área total, mas somente territórios selecionados, sem a denominação Território de Identidade.

A Bahia é considerada por Favareto como o Estado que mais avançou na adoção do enfoque territorial no Brasil, não só por abranger a totalidade do estado com os Territórios de Identidade (em 2006 foi lançado oficialmente o mapa do estado com a distribuição territorial), mas principalmente pela articulação desses territórios com o PPA estadual, o que constitui inovação institucional.

4.2 Políticas, gestão e os meandros das escalas

A dificuldade na execução dessa nova forma territorializada de governar, na qual é necessária uma integração de políticas para o desenvolvimento é, para Favareto (2010), além da persistência da fragmentação e do imediatismo, também a permanência do direcionamento setorial (predominantemente do setor primário). A primeira impede um projeto futuro de reestruturação produtiva, e a segunda impede a diversificação de interesses. Mas, ressalta o autor, essas restrições se devem a aspectos relacionados às instituições e aos atores envolvidos e não à estrutura dos territórios, conforme se verá a seguir.

Em entrevista com o autor¹⁶, ele questionou se essa política territorial, dispersa entre vários ministérios, nos colocou diante de uma questão política ou de gestão. Ressaltou, ainda, que é necessário um direcionamento para uma situação de mais desenvolvimento rural e menos desenvolvimento agrícola, compreendida na realidade que rural não é mais sinônimo de agrário, sendo necessário compreendê-lo por sua natureza territorial.

Apresentam-se, em partes, alguns comentários sobre essas (e outras) colocações feitas nessa entrevista.

Sobre a relação rural e agrário inicialmente a homogeneidade no uso da terra fazia da agricultura a atividade soberana no mundo rural. Posteriormente, as grandes transformações econômicas e sociopolíticas tornaram heterogêneas tanto o uso da terra quanto a ocupação desse espaço. Hoje,

¹⁶ Entrevista com Prof. Arilson Favareto, feita em 19 de outubro de 2017, em São Paulo/SP.

além das formas diversificadas de produção agrícola e a agroindústria, surgem no meio rural atividades intersetoriais relacionadas a serviços, lazer, proteção ambiental, entre outros, dividindo o espaço com a agricultura.

O espaço das atividades econômicas e sociais, predominantemente relacionadas ao setor primário (agropecuárias e extrativistas), é o meio agrário. Para Bacha (2012), o termo *agropecuária* denomina o grupo de atividades que usam a terra como fator de produção, seja para o plantio de culturas ou florestas, criação e aquicultura. Dessa forma, agricultura e pecuária são subsetores da agropecuária.

De acordo com o autor, o setor primário sofreu duas grandes transformações. A primeira foi a transferência da produção de minerais do setor primário para o secundário, considerando que essa produção é, atualmente, uma indústria com grande uso do fator capital. A segunda reúne as fortes relações de dependência entre atividades antes classificadas somente no setor primário, que permitiram um novo reagrupamento de atividades. A esse novo reagrupamento deu-se o nome de agronegócio. (BACHA, 2012, p. 1).

Neste trabalho, o termo agrícola é utilizado com o mesmo significado de agricultura (porque não se mencionou a pecuária), um espaço de cultivo e colheita de alimentos e matérias primas, porém reconhecendo que as políticas agrícolas incluem as atividades pecuárias e que, atualmente, nesse meio também são exercidas outras funções (multifuncionalidade), relacionadas à agricultura. E o território é considerado uma ordenação espacial regional, pois nele estão incluídas as atividades agrárias e não agrárias mais o espaço urbano existente em seu perímetro.

Em continuidade às considerações sobre as questões levantadas na entrevista, utilizou-se de Schneider (2010), um dos fatores que fundamentam a nova compreensão sobre desenvolvimento rural. Entre os apresentados por este autor, o que interessa à discussão aqui proposta refere-se às mudanças no âmbito político e ideológico.

No início da década de 1990, sustentado na ideia de uma oposição entre a forma produtiva familiar e a patronal-empresarial, foi construído, paulatinamente, o argumento (e o fato) que a primeira se destinava à produção para consumo local ou para o mercado interno, e a outra produziria *commodities*, sobretudo para exportação. Esse dualismo criou a

disputa política e ideológica entre o agronegócio e as demais formas de produção (agrupadas em torno da agricultura familiar), e tem sido alimentado por organizações, academias, agenciadores e simpatizantes de ambos os lados e, ainda, quando necessário, pelos próprios formuladores de políticas. Essa polarização (um maniqueísmo, para Schneider) tornou a discussão sobre desenvolvimento rural como uma alternativa e uma oposição à noção de agronegócio. (ibid., p. 15).

Talvez nessa situação possa ser encontrado aquele momento, a partir do qual crescimento e desenvolvimento não conseguem mais caminhar juntos. Quando, para o crescimento econômico, não há mais interesse ou adequação com as mudanças estruturais exigidas pelo desenvolvimento. No âmbito dos dois sujeitos em estudo, eles se conflitam como se fossem dois segmentos inconciliáveis.

Já o desenvolvimento agrícola envolve todo o processo produtivo, transporte e comercialização, incluindo também tudo o que envolve qualidade e sustentabilidade. Lembra-se que ele também integra, no segmento da agricultura familiar, a ocorrência da pluriatividade, que amplia as relações de trabalho, e da multifuncionalidade, que amplia as atividades na unidade agrícola. Ocorrências já mencionadas e discutidas neste trabalho.

Ao contrário do desenvolvimento rural, que depende de políticas macroeconômicas, a agropecuária depende de políticas específicas – as políticas agrícolas – que por sua vez também diferem das políticas específicas para o desenvolvimento territorial.

De acordo com Favareto, a política de desenvolvimento territorial tem problemas de origem. Os territórios foram constituídos como unidade de aplicação de recursos, ligado a um programa para a agricultura familiar, portanto, setorial. A inovação foi a intermunicipalidade, pois os outros componentes já existiam no contexto do Pronaf.

Somando-se a essas políticas de diretrizes diferenciadas, a quantidade de ministérios e instituições envolvidos, a dificuldade de recursos e a incapacidade de articulação política e social dos agentes territoriais, percebe-se que temos a problemática, no âmbito territorial, das duas questões imbricadas: a política, cuja implementação depende da gestão social, e a gestão social muitas vezes impossibilitada tanto pela própria política (falta de

capacidade institucional, viabilidade, recursos, entre outros), como pela sua ausência.

A capacidade institucional, aqui considerada como a gestão governamental, está diretamente relacionada às ações dos Codeter, encarregados das ações e projetos setoriais. Por sua vez, esses Codeter foram criados pela SDT, responsável por redefinir as políticas públicas destinadas ao meio rural. Nessa redefinição, aos territórios foram atribuídas as ações de fortalecimento da agricultura familiar, considerando esses produtores como o sujeito principal para concretizar o desenvolvimento. Ou seja, o planejamento governamental já direcionava para ações setoriais e não territoriais, confirmando que os problemas são inatos.

Lembrando a forma como se elaboram as políticas agrícolas, apreende-se que o desenvolvimento rural, agrícola ou territorial, que tenha como base a agricultura de pequena e média produção, poderá continuar apresentando dificuldades frente à obtenção de recursos, caso não haja mudanças estruturais, principalmente de características sociais. Os resultados do agronegócio contribuem para o superávit na Balança Comercial nacional. Já a pequena produção tem algumas características de entrave.

Além da já discutida falta de capacidade articuladora política e social dos representantes do segmento, com poucas condições de enfrentamento junto aos agentes do agronegócio, há outro fator significativo. As políticas participativas, elaboradas para segmentos específicos, como o Pronaf por exemplo, mencionam mudanças que, embora muitas vezes apenas de nomenclatura, favorecem os produtores familiares voltados para inovações, enquanto outros grupos priorizam as tradições em detrimento às inovações. Essa contraposição pode ser encontrada no próprio ambiente produtivo familiar.

As políticas públicas não têm conseguido superar essas desigualdades. Os diferentes resultados são oriundos de um dos componentes básicos desses resultados, bem sucedidos ou não: a cognição e o grau de aprendizado, que também estão presentes nas históricas desigualdades regionais. Mais adiante se voltará a esse assunto.

Também deve ser considerado que, junto aos aspectos sociais, o desenvolvimento agrícola tem outros fatores básicos, sendo o edafoclimático

determinante. Em um país de dimensão espacial como o Brasil, são grandes as diferenças regionais do clima e da qualidade dos solos. O fator localização também importa em relação ao centro consumidor, quanto mais distante maior será o custo de transporte para o escoamento da produção.

Essas dificuldades são contempladas nas políticas direcionadas ao desenvolvimento territorial, porém, ainda são insuficientes. Favareto, na entrevista, coloca que são necessários novos elementos, compreendendo que camponês com a ideia de autonomia não existe mais. É preciso que o Estado incentive a iniciativa privada, como fez com a indústria. Deu como exemplo a inserção da agricultura familiar na produção do biodiesel que, apesar das falhas apresentadas, gerou aprendizados.

O Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB) objetiva vincular a produção de biodiesel à geração de renda para agricultores familiares. O programa foi bem recebido entre as empresas processadoras e o movimento sindical de trabalhadores rurais, tendo, inicialmente, um aumento de participação desses agricultores no programa, embora sem atingir a meta.

Segundo Abramovay (2007), o PNPB é uma política em que o Estado cria condições para que parte da oferta de matéria-prima para uma indústria específica venha de unidades produtivas que, sem esta intervenção, dificilmente participariam do mercado. Diferente das políticas de crédito (Pronaf) ou de transferência de renda (bolsa-família), nas quais o Estado aloca recursos diretamente para um público determinado.

Para o incentivo à aquisição da matéria prima dos agricultores familiares, o MDA criou o Selo Combustível Social, cujos benefícios tributários e taxas de juros mais favoráveis, atraíram uma expressiva quantidade de produtoras nacionais de biodiesel a aderir ao selo social.

Contudo, das matérias-primas adquiridas dos agricultores familiares pelas empresas certificadas, apenas a soja foi utilizada na produção do biodiesel. Pelas regras do Selo Combustível Social, a empresa adquire percentuais mínimos de matéria-prima desse segmento, porém não é obrigatório que essa matéria-prima seja destinada ao biodiesel. Como o preço do óleo de soja é inferior ao das demais oleaginosas, as empresas usam esse óleo na produção de biodiesel e dão outra destinação às demais matérias-primas. Por isso, a mamona (produção incentivada aos agricultores familiares

das regiões norte e nordeste, para o programa), apesar de adquirida pelas empresas certificadas, não participou da cadeia produtiva do biodiesel em 2011. Isso explica a importância que os agricultores familiares produtores de soja ganharam com o advento do PNPB (IPEA, 2013). Além de tudo, esse ganho, sob o ponto de vista regional, favoreceu os agricultores familiares do sul e do centro oeste, que têm tradição no cultivo da soja¹⁷.

Contudo, concorda-se que esse programa gerou grandes aprendizados, pois se trata de uma nova forma de geração de renda para os agricultores familiares com base produtiva, podendo servir de inspiração para outros programas.

Apesar de todas as dificuldades e fragilidades do MDA, Favareto ressaltou a importância da contribuição desse Ministério (hoje Secretaria) nos debates sobre a necessidade de política, que gerou aprendizados e deixou legados importantes, sendo um deles a Confederação de Organizações de Agricultura Familiar (Coprofam), responsável pela difusão da agricultura familiar no Mercosul.

Indagado sobre a necessidade de uma teoria social territorial, colocada tanto por ele quanto por Ricardo Abramovay, o professor ressaltou que é importante e necessária a compreensão da mudança dos territórios, e conhecer a forma como funciona e interage a sociedade para formar uma unidade territorial.

Por questões de tempo e objetivos, não se tratará desse tema neste trabalho, embora de extrema importância, mas fica o desafio para um estudo posterior.

¹⁷ Ver Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - 2016 da Agência Nacional do Petróleo (ANP), matérias-primas utilizadas na produção de biodiesel no Brasil de 2006 a 2015.

Capítulo 5

ORDENAMENTO TERRITORIAL E PLANEJAMENTO, ANTIGOS E NOVOS BAIRROS RURAIS E A DIMENSÃO VALORATIVA DA ESCALA

5.1 Os antigos bairros rurais

A importância da retomada dos estudos sobre os bairros rurais, para este estudo, se dá por duas razões. Primeiro, porque a temática central na construção do pensamento da socióloga Maria Isaura Pereira de Queiróz, autora das pesquisas que serão utilizadas, baseia-se na existência, desde os tempos coloniais, de uma camada intermediária no meio rural brasileiro, situada entre os grandes proprietários e os escravos e assalariados rurais, premissa coincidente com a ideia inicial deste trabalho (já apresentado e discutido no Capítulo 1). Segundo, porque suas pesquisas, apesar de desenvolvidas há mais de quatro décadas, fornecem elementos importantes para a discussão que se propõe, sobre o peso da escala geográfica, neste momento, no desenvolvimento territorial rural, de acordo com a hipótese que fundamenta este trabalho.

O estudo dos bairros rurais começou com as pesquisas para tese de doutorado de Antônio Candido, que resultou na obra “Os parceiros do Rio Bonito”, na qual foi realçada a vida rural, de um modo geral, focada na *comunidade*, conceito que abrangia uma realidade diferente a cada trabalho publicado, à época.

O autor pesquisou o meio rural paulista, pelo método de análise das formas primárias de agrupamento, e delimitou o bairro rural identificando-o como o menor grupo rural conhecido, constituindo uma “divisão administrativa da freguesia, que o é, por sua vez, da vila”. A vila era sede da Câmara e Paróquia, encabeçando todo o território; a freguesia um núcleo de habitação compacta e uma igreja provida de sacerdote; o bairro era a divisão que abrangia os moradores esparsos, com capelinha e cemitério (CANDIDO, 1964 p. 45).

Ainda de acordo com o autor, os bairros rurais, como unidade mínima de povoamento, se encaixavam em nível econômico precário e de fácil

decadência, predestinado à degradação social e ao desaparecimento sob o impacto da industrialização em processo. Seus habitantes foram caracterizados como aqueles que vivem do que produzem, sem visar lucro com o produto da terra, vendendo ou trocando o que não consumiam. Essa foi a característica do camponês, diferenciada da do agricultor, este considerado o que produz para o mercado local, regional ou externo, sendo o lucro seu objetivo primordial.

Provocada pelo presságio da inviabilidade de adaptação dessa população ao mundo moderno, apontado por Candido, a socióloga iniciou uma ampla pesquisa, para constatar se realmente o pequeno proprietário estaria condenado, sem possibilidade de um reerguimento e se, naquela época, já não existiriam bairros rurais formados por agricultores.

A autora aponta que

fazendeiros e trabalhadores da camada inferior não [...] constituem os dois únicos termos de uma estratificação rural brasileira; entre ambos sempre existiu uma camada de sitiantes independentes, quebrando a dualidade que tem sido encarada como tradicional (QUEIROZ, 1973, p. 37-38)

Nos trabalhos de ambos os autores sobre bairros rurais, encontram-se diferentes denominações, tais como camponês, caipira e agricultores (em Antônio Candido), roceiros e sitiantes (em Maria Isaura), mas todas dizem respeito ao produtor agrícola de pequena escala, neste trabalho reconhecido como agricultor familiar.

Considera-se que as diferentes características, que originaram as diferentes denominações, são formas diversas de adaptação ao espaço social, cuja constante transformação humana, em trajetória evolutiva, impõe as transformações e reproduções do espaço concomitantemente.

Lembra-se que os estudos dos autores se inserem em período de grandes e rápidas transformações, não só ocasionadas pelos processos de industrialização, mas também de urbanização e modernização da agricultura.

As informações a seguir foram retiradas das obras de Queiroz, a quem se credita também as observações sobre os resultados das pesquisas.

Os bairros rurais eram estruturados de maneira igualitária, com recursos econômicos semelhantes. Embora o trabalho coletivo do mutirão impossibilitasse não só o aparecimento de lideranças como também o de uma estratificação social, formavam unidades funcionais autônomas e distintas.

A autora encontrou a existência dialética de independência e complementaridade como características de equilíbrio entre os bairros rurais e a cidade. O próprio fato de estar próximo da cidade, “podendo dela se servir para uma série de atividades, contribuiu para tornar mais lento o processo de modificação e desenvolvimento” do bairro. O comércio é uma dessas atividades, constituindo também a de maior impacto.

A uniformidade encontrada em outros estudos generalizados da época “oculta grandes desníveis intramunicipais, resultado de uma heterogeneidade muito grande nos níveis de vida, na produção, na distribuição da população, etc.”. Por conseguinte, havia duas formas de bairro rural: o tradicional e o outro, onde os sitiantes mantinham as relações sociais e os costumes, mas já praticavam a agricultura comercializada. Dessa forma, num primeiro momento, definir um bairro rural era deixar o aspecto econômico em segundo plano e em primeiro, o tipo específico de relações sociais e de relações de trabalho. (ibid., p. 29).

Hoje dificilmente se consegue considerar o aspecto econômico em segundo plano, mesmo para definir os menores grupos rurais, não só pelos critérios de elegibilidade do Pronaf, mas também pela própria criação oficial de duas instituições independentes, uma para o agronegócio e outra para a agricultura familiar, criando uma bilateralidade competitiva (embora desigual) para obtenção de crédito rural. Da mesma forma, a opção dos agricultores, conforme se verifica nas oficinas de extensão, é a inclusão no mercado e a utilização de inovações, sendo o aspecto econômico alicerçador para o interesse e a participação em qualquer programa ou projeto. Esse interesse, somado à pluriatividade no meio rural, deixou as (modificadas) relações de trabalho e sociais em segundo plano. Essa inversão foi percebida e apontada, num segundo momento, nas próprias pesquisas de Queiróz.

5.1.1 Breves avaliações de antigos bairros rurais pesquisados

A prosperidade da região onde estava implantado o bairro nem sempre redundou em seu benefício e progresso. É o equilíbrio do bairro com a região ou com a cidade que determina seu progresso ou sua decadência, e não os caracteres específicos da região ou do bairro. (QUEIRÒZ, 1974 p. 48).

O bairro rural de Taquari, no município de Leme, pesquisado por Queiróz, se apresentou como um bairro que, sob o ponto de vista econômico, não se ligava à cidade, mas à economia regional e estadual. Os sítiantes forneciam algodão e mandioca para transformação, fora do município. Não se tratava, portanto, de um bairro com fundamental dependência da cidade, mas que atingiu um bom nível econômico ligando-se a um mercado regional e não a um mercado local.

As pesquisas no Sertão de Itapeceira mostraram bairros rurais que decaíram, em função da penetração das estradas e dos imigrantes japoneses que instalaram hortas na parte norte do município.

Em análise comparativa, a autora mostra que a existência de uma grande cidade não era fator essencial para o desenvolvimento da área rural imediatamente próxima.

Leme, cidade sem desenvolvimento e sem industrialização, coexiste com uma zona rural de bom nível econômico. Taubaté, cidade em vias de rápido desenvolvimento e industrialização, coexiste com uma zona rural de baixo nível econômico. A independência entre a cidade e a zona rural no município de Leme faz com que a irradiação da cidade para a zona rural seja anulada – ela não serve de fator de desenvolvimento. A falta de desenvolvimento de Leme, em contraste com o relativo desenvolvimento do bairro (rural) do Taquari, vem mostrar [...] que o desenvolvimento de um município não é forçosamente homogêneo. (QUEIRÓZ, 1973 p. 51).

As pesquisas nos bairros rurais do Sertão de Paraibuna mostraram sítiantes que viviam da comercialização da produção leiteira. Apesar de ser uma zona considerada ruralizada e muito pobre, os sítiantes já orientavam sua produção de maneira diferente da tradicional, conduzindo suas atividades em função do aumento do rendimento.

Os fatores de ordem econômica e os fatores de ordem cultural não se ligavam sempre da mesma maneira. O sistema econômico vigente, ao contrário do que se pensava e se dizia, já constituía o laço mais poderoso de união entre os bairros e a sociedade geral (ibid p.85).

A autora adverte, porém, que o nível econômico satisfatório alcançado pode impedir o avanço do desenvolvimento para além de um determinado nível. Se não houver mudanças, como por exemplo, a educação dos filhos

além da escola primária, não haverá condições de praticar um trabalho agrícola mais extenso. Qualquer alteração, tais como o aumento demográfico ou uma fragmentação muito pronunciada da propriedade, o nível de vida tenderá a baixar.

As pesquisas sobre bairros ou grupos rurais, sugere a autora, devem iniciar com uma sondagem do entorno (município ou zona), para avaliar o significado e a posição, em seu interior, das unidades que se pretende estudar. Isso porque, além da integração entre os tipos de estrutura rural diversa existente (à época, a dos bairros rurais e a das grandes plantações monocultoras), há que se considerar a integração entre a estrutura rural dos bairros e a estrutura das cidades. Estas apresentam especificidades que as diferenciam do meio rural, mesmo quando o número dos seus habitantes não é ainda elevado. A cidade se prendia às necessidades administrativas e burocráticas, com fundamentação diversa da fundamentação de uma organização social rural. Acredita-se, contudo, que essa fundamentação dividida diluiu-se no tempo, em consequência da urbanização e inovações no meio rural. Hoje, o Estatuto da Cidade une cidades e áreas rurais, e suas respectivas especificidades, na estrutura do município, possibilitando um planejamento com uma só fundamentação: a municipal.

Todavia, sempre houve integração entre sítios e cidades, sejam essas grandes ou pequenas. Os sítios mantinham uma relação econômica com determinada cidade, como vendedores ou como consumidores de produtos que não cultivam. É, portanto, através das relações econômicas que se entrosam os bairros rurais e a sociedade global, da qual sempre fazem parte. “Tal entrosamento desmente as antigas noções de isolamento e de marginalidade, fruto de uma abordagem defeituosa de nossos problemas rurais”.

Em outra pesquisa fora do Estado de São Paulo, no povoado (hoje município) de Santa Brígida, no Estado da Bahia, foram encontrados dois grupos, um de baianos nativos e outro de alagoanos, que chegaram de seu estado natal por volta de 1945. Os dois grupos se distinguem em diversos aspectos. Os sítios baianos não participavam mais das festas religiosas, tinham produção agrícola reduzida, não praticavam mais o mutirão e a solidariedade familiar estava em decadência, “demonstrando um

empobrecimento das relações e dos controles sociais essenciais [...] a vida social encontrava-se próxima de um estado de anomia”. No entanto, essa desorganização socioeconômica dos baianos não foi causada pelo contato com a civilização moderna e sim por um fator interno.

Santa Brígida se localizava no roteiro do cangaço, e o envolvimento de grande parte dos homens nos grupos de cangaceiros (ou nas milícias formadas pelo governo para combatê-los) diminuiu a população masculina, acarretando o enfraquecimento da vida familiar e das práticas coletivas. Aqui a autora observa que o contato entre duas culturas diferentes não constitui único fator de mudança para as pequenas comunidades rurais brasileiras. Fatores internos também podem provocar a decadência da sua organização, neste caso, o desequilíbrio entre a população feminina e masculina.

Já a comunidade dos alagoanos era próspera e conservavam as relações sociais características dos bairros rurais. Esse grupo foi o primeiro a introduzir inovações na vila, levando o excedente da colheita para as regiões de preços mais atraentes, tanto na Bahia quanto em outros estados vizinhos. Isso permitiu aos sitiantes uma adaptação parcial à vida moderna, sem se desfazer completamente da antiga. Eles tornaram-se produtores e consumidores, ao mesmo tempo conservando a sua organização socioeconômica.

Para Queiróz (op.cit.), as transformações aí acontecem de maneira mais lenta, levando a uma coexistência efetiva de comportamentos antigos e modernos, ao contrário dos grupos paulistas. O ritmo mais lento do desenvolvimento baiano gerou um período intermediário favorável à estabilização da sua cultura, período que os sitiantes paulistas não tiveram em função do ritmo acelerado do desenvolvimento em seu entorno. Esse ritmo diferenciado permanece até os dias de hoje, espelhado no ritmo de adaptação dos agricultores familiares em relação às inovações tecnológicas no ciclo produtivo.

De acordo com a autora, o que gerou a destruição dos bairros rurais, em suas especificidades, foi a adoção de novas atividades econômicas que introduziram os novos tipos de relações sociais. Muitos habitantes passaram a trabalhar fora, em profissões que dispensam a ajuda mútua, e o bairro rural foi

transformado em um apêndice da estrada. Contudo, essa transformação nem sempre foi acompanhada pela decadência socioeconômica.

As transformações ocorridas nos bairros rurais refletiam a dinâmica da sociedade que os circundava. Depreende-se, portanto, como confirmada a pressuposição de Queiróz, que a adoção de novas técnicas levaria necessariamente ao aumento do grau de eficiência no trabalho, do rendimento de colheitas, da taxa de lucro e à elevação do nível de vida. No entanto, para ela, os fatores culturais poderiam influir apenas sobre a velocidade com que se faria a adoção de novas técnicas e atitudes, pois suas consequências seriam sempre as mesmas, na medida em que os estímulos e motivações agem de maneira igual em diferentes contextos. Essa afirmação se confirma em parte.

Os fatores culturais realmente ditam o ritmo, mas esse ritmo ao mesmo tempo constitui um dos fatores básicos que dilata as diferenças regionais, especialmente entre as regiões sul/sudeste e norte/nordeste brasileiras. Hoje, estímulos, motivações e políticas são basicamente iguais em diferentes contextos, mas a experiência mostra que, após diversas transformações sofridas pelo espaço rural, suas consequências e resultados nem sempre são os mesmos, por vários motivos. O ritmo cultural continua sendo um dos fundamentais, porém a maior importância é dada ao mercado que, como bem considera Abramovay (2012 p. 137), já se constituem estruturas sociais, formas recorrentes de interação mergulhados na vida social e sujeitos a suas influências. Por isso, ambos os fatores não devem ser ignorados.

Salienta-se que à época das pesquisas da autora não havia sequer indícios de que se chegaria à velocidade atual das inovações no meio rural, que tornou necessário um ajustamento de fatores culturais, entre outros, para a inclusão dos agricultores de pequena produção no crescimento e no desenvolvimento rural.

Entende-se, no entanto, que esse ajustamento não significa um alinhamento com outras culturas regionais, consideradas como modelos, mas um ajustamento interno que oportunize o despontar do potencial produtivo característico, sem conflito com suas especificidades e identidades. O que, necessariamente, não significa ausência de conflitos de interesses.

5.1.2 Breve ensaio de uma teoria do espaço social rural

No espaço social dos bairros rurais, Queiróz observou que o sitiante formava a ideia de sociedade e do mundo em que vivia através da parentela e do grupo de vizinhança. Dessa forma, sua percepção do espaço era ligada ao seu ambiente direto, girando em torno de um pequeno núcleo central, definida como “egocêntrica”. No entanto, a relação com os parentes dispersos favorecia uma percepção mais vasta da região, contrariando a imagem de um grupo social egocêntrico, preciso e limitado em seus contornos. O bairro não era percebido como único, as festas religiosas e romarias colocavam os sítiantes em contato com outros grupos semelhantes, tornando o espaço “difuso e descentralizado, e não apenas (...) concêntrico, como parecia à primeira vista” (ibid., p. 90).

Essa noção de espaço parece contraditória aos que vivem no universo da especialização e da quantificação, mas do ponto de vista operacional, era eficaz para os sítiantes. Sua interpretação de distância e espaço era válida no contexto social a que pertenciam, sendo as percepções diversificadas, em função de enraizamentos já definidos no tempo e no espaço. (ibid. p. 92-93).

As mudanças e persistências que vemos no Brasil, “estão registradas numa continuidade histórica, atuando (...) sobre um antigo pedestal de personalidade agrária (...) sem resultar na criação de um novo ser social”. Muitas vezes, longe de abolir as realidades anteriores, apenas as acentuam de modo diferente. Cada geração segue os padrões econômicos de sua época, porém é impossível criar novos seres sociais com a velocidade das transformações econômicas. (BERQUE, 1971 p. 13-15).

Esse autor há quase cinquenta anos, em plena efervescência das discussões teóricas sobre o desenvolvimento socioeconômico, já questionava se haveria um único caminho para a evolução, um único tipo de racionalidade e de eficiência. Essa questão, para ele, revertia-se em “interrogação teórica sobre o alcance de um universalismo científico”, com desempenhos sempre maiores de um lado e, de outro, “um pluralismo de culturas ou identidades coletivas, engajado em combates cada vez mais encarniçados” (ibid. p. 4).

No Brasil, essas questões existem desde os tempos coloniais, sincrônicas ao prolongamento dos costumes europeu dos portugueses que

aqui se instalaram sem dificuldades, em virtude do mínimo de população esparsa sobre enorme extensão de terra.

No século XVII a sociedade brasileira já se apresentava como uma sociedade portuguesa adaptada às condições geográficas, com traços culturais europeus expressivamente maiores que os traços culturais indígenas nativos. Os valores econômicos dominantes eram os europeus (mercantilismo) e os valores sociais os específicos da sociedade portuguesa (valorização da ascensão social). O enriquecimento rápido foi a base das atividades econômicas do país (QUEIRÓZ, 1975).

As famílias portuguesas eram extensas e fundamentais na estrutura socioeconômica, ligadas entre si por laços de parentesco, alianças e compadrios. O Brasil conservou essa estrutura socioeconômica. As famílias formavam, ao mesmo tempo, um grupo de parentes e um grupo econômico. A “associação de parentelas aliadas” reuniu seus recursos e abriu estradas de ferro, indústrias, bancos e investiu na valorização de terras não cultivadas.

Essa associação também era encontrada nas classes médias, na pequena burguesia e nas classes inferiores da população. Nas camadas rurais inferiores (em parte formada por portugueses livres que não se inseriram nos ciclos), os laços familiares foram instrumentos utilizados na luta contra a instabilidade social decorrente das grandes extensões de terras quase inabitadas e da agricultura itinerante. (ibid., p. 67).

Até o início da década de 1990, os integrantes da “camada rural inferior” eram generalizados como *pequeno agricultor* e, posteriormente, como *agricultor familiar*. De acordo com Pedroso (2014 p. 766), o termo *agricultura familiar* se originou na democratização pós-constituente e na disseminação do uso politicamente correto de expressões. A designação *pequenos produtores* passou a incomodar os setores “à esquerda do espectro político”, para os quais essa definição pressupunha rebaixamento social e preconceito, indicando implicitamente incapacidade de crescimento e de transformação produtiva dos produtores de menor porte. Na década de 1990, essa insatisfação termina com a expressão *agricultura familiar*, pois tudo o que se refere à família, de acordo com a autora, recebe a simpatia social (e religiosa) quase unânime.

É oportuno lembrar que, neste trabalho, não se está considerando as desigualdades enquanto classes sociais, mas enquanto escala de produção e inserção no mercado para geração de renda, relativas ao agricultor de produção agrícola aquém de seu potencial, aqui denominado *agricultor familiar*, termo oficialmente adotado. Também não se considera que esses atores sofrem de qualquer tipo de incapacidades. Ao contrário, sinaliza-se como contribuição, que com planejamento e boa gestão, as políticas públicas (inclusive as já existentes) podem melhorar a produtividade e a condição de vida desses agricultores para, gradativamente, eliminar a distância em que hoje se encontram de serem os promotores do desenvolvimento rural territorial. Para isso, é importante identificar os ritmos diferenciados para que sejam contempladas, nas políticas públicas, ações para superação das dificuldades e obstáculos consequentes dessas diferenças.

5.2 Ordenamento territorial e novos bairros rurais

A delimitação geográfica de um território subentende um ordenamento que pode ser de base física, produtiva ou cultural, algumas vezes formado de forma mais espontânea que planejada.

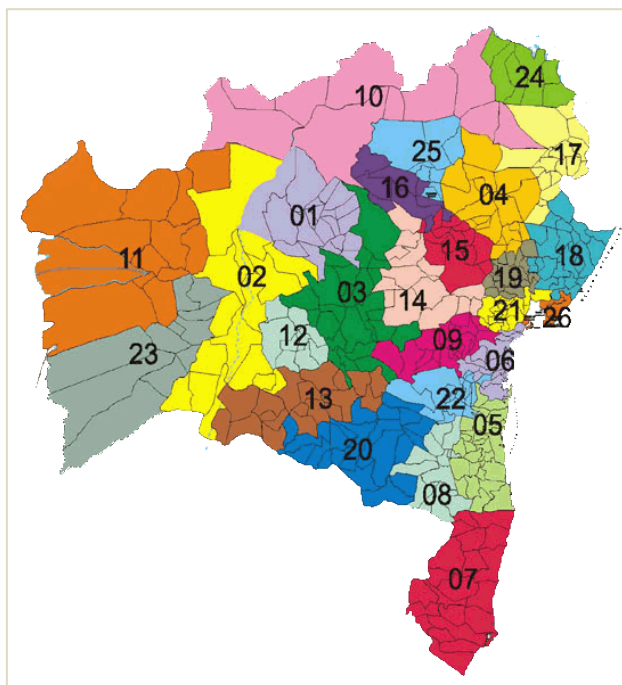
O ideário do ordenamento territorial direciona à revisão dos parâmetros estatísticos na alocação dos investimentos na produção e na infraestrutura básica. O desequilíbrio entre regiões estaria muito mais associado à ausência de investimentos públicos assim como à desigualdade de condições de acesso aos bens e serviços públicos. (AMENDOLA, 2011).

A territorialização tecida pelas atuais políticas de desenvolvimento rural, de certa maneira, intencionou um ordenamento espacial com delimitação a partir dos sistemas produtivos comuns aos municípios que, compartilhando das mesmas demandas, formariam um território. Essas demandas deveriam ser apresentadas no PST, estabelecendo as metas para alocação territorial dos recursos do Pronaf.

Entretanto, a classificação em sistemas produtivos prioritários, para atender as demandas que deveriam ser comuns, nem sempre atendeu a todos os municípios componentes do território, mesmo na Bahia, considerada como exemplo em função de ser o único estado que mapeou a totalidade de sua área

em Territórios de Identidade (Figura 3), sendo esse recorte utilizado para fins de alocação de recursos em qualquer setor.

Figura 3 – Mapa do Estado da Bahia – Divisão em Territórios de Identidade (26)



Fonte: <http://bahia1798.org/territoriosdeidentidade>

Os programas destinados aos territórios rurais ora implementados estão obtendo resultados limitados, aquém de seus objetivos de produção e geração de renda, muitas vezes fortalecendo desigualdades em função, basicamente, da assimetria entre grupos, referentes ao nível educacional, de capacitação, assistência técnica, entre outros.

Os programas de crédito e comercialização, destinados ao agricultor familiar, ainda não conseguiram reduzir esses desequilíbrios regionais no setor, nem os conflitos e desarmonias no próprio território. Há falhas nas estratégias territoriais, oriundas do desconhecimento das especificidades dos territórios, assim como da omissão dos demais segmentos da sociedade, que dificultam a prática de ações territorializadas.

A intermunicipalização e a setorialização das políticas, denominadas de territoriais, retornam a questão ao ponto de partida. Propõe-se, portanto, retornar ao ponto (geográfico) de partida: o município. Não como uma regressão, mas sim um encontro com aqueles que não são alcançados ou que não conseguem alcançar as políticas públicas, muitas vezes até por

desconhecê-las, para propiciar-lhes condições de participar e contribuir com as práticas do desenvolvimento territorial.

O poder público municipal, por ser a esfera de governo mais próxima de sua população — seja na cidade, seja na área rural — apresenta melhores condições para diagnosticar e administrar seus problemas cotidianos. Essa proximidade permite articulação entre os segmentos que compõem a sociedade local, facilitando sua participação e acompanhamento, assim como da sociedade em geral, na elaboração, execução e avaliação das políticas públicas.

A importância da escala é principalmente sua utilidade na análise da realidade político-social que dá aporte expressivo às formas e ações institucionais que a gerencia. Ela supõe a projeção de um conjunto de configurações, conservando sua harmonia sem hierarquizar fenômenos macro ou micro e sem projeções diminuídas ou aumentadas do real em si. O mais importante, entretanto, é a percepção do real ali presente, pois a utilização de uma escala “exprime uma intenção deliberada do sujeito de observar seu objeto”. Aí está a questão do significado do que se torna visível e do que permanece invisível em uma determinada escala. (BOUDON, 1991; CASTRO, 1997; MERLEAU-PONTY, 2014 p. 94).

Com base nas ideias de Merleau-Ponty, considera-se que no espaço entre o visível e o invisível – no qual coadunam as teorias de Massey apresentadas anteriormente – se encontra a interação social necessária à efetividade da territorialização como escala de planejamento político para o desenvolvimento rural. O invisível aqui considerado não como o *nada* (do autor), mas como aquilo que o outro não consegue perceber.

No caso brasileiro, tanto pelo tamanho do território nacional como pela enorme diversidade econômica, política e social, que aumenta a distância entre quem planeja e entre quem executa as políticas, é importante traçar uma trajetória em escala geográfica, partindo do desenvolvimento dos municípios para o desenvolvimento do território.

A construção dos territórios efetuada reuniu municípios com “características comuns”, porém com desníveis de capacidade produtiva, conseqüentemente formando um território descompassado e divergente, abrindo para conflitos internos.

A distância entre instituição e população diminui na escala municipal, pois as instituições não estão somente diante, mas coexistem com os que vivem o visível e o invisível do local.

Surge daí a proposta e a justificativa da ressignificação das comunidades rurais, denominando e transformando-as em bairros rurais, com as mesmas prerrogativas dos bairros urbanos, com o objetivo de facilitar e ampliar a participação dos agricultores familiares nas políticas públicas municipais, através do plano diretor. O acesso aos serviços básicos e de infraestrutura lhes possibilitará um processo de crescimento característico.

Tomando como base as conceituações de Barros (2002), o bairro é uma unidade política administrativa territorial que espacializa a sociedade e enlaça histórias. É a unidade territorial perceptível, apreensível em escala humana, onde se assume a dimensão sociopolítica e onde os vizinhos se reúnem, dando corpo e significado à característica político-espacial do bairro. É por meio dessa escala que o Estado organiza os serviços urbanos. “Embora os limites sejam pura formalidade de papéis, na prática, servem de instrumentalização dos órgãos gestores da cidade” (ibid., p. 68) que delimita os serviços como **urbanos**. Em consequência, esses serviços chegam à zona rural de forma insuficiente porque, mais uma vez recorrendo ao poder das denominações, bairro é coisa de cidade (grifo nosso).

Abolindo esse tratamento diferenciado e expandindo os serviços essenciais aos bairros da zona rural, seria também resolvida boa parte de uma das causas estruturais da dificuldade de crescimento e geração de renda dos agricultores familiares: a educação, fator que os inabilita à participação na maioria dos programas destinados ao setor. Por conseguinte, o município seria beneficiado, atraindo mais fatores de desenvolvimento e crescimento econômico.

Toma-se como base a unidade bairro rural de Queiróz, na sua forma não tradicional. Conforme apresentado anteriormente, essa forma considera as transformações econômicas dos bairros rurais tradicionais, na qual cada família constitui uma unidade econômica, com atividade individualizada, sem participar mais de mutirões e ajuda mútua, como no sistema anterior de roça. Além disso, alguns dos seus membros já trabalham fora da unidade familiar. Todos esses

aspectos são considerados atualmente nas premissas de classificação da agricultura familiar.

Alguns elementos relacionados ao espaço, como a mutabilidade causada pelas mudanças frequentes, tanto de localização da roça como da casa, em função das queimadas, não existem mais. A ausência dessa característica itinerante, porém, é uma das características que permite dar o recorte de bairro ao conjunto de unidades familiares, hoje denominadas comunidades.

A característica de unidade político-administrativa, que espacializa a sociedade, qualifica o bairro como um recorte fundamental da escala urbana, permitindo sua inclusão nos Planos Diretores e nos orçamentos participativos dos municípios. Resignificar as comunidades rurais como bairros qualifica-os como um recorte organizativo do espaço rural municipal, facilitando sua inclusão nos planos e orçamentos municipais. Além do mais, as instituições municipais terão maior abrangência e conhecimento da produção agropecuária e das atividades não agrícolas praticadas em seu território, classificadas pelo então MDA, que deverão (inclusive por motivos legais), continuar a ser contempladas pelos recursos federais e estaduais. Ao município caberia estender os serviços básicos e de infraestrutura aos novos bairros rurais.

A partir daí, as políticas territoriais chegariam a agricultores com mais noção do seu potencial ou, em outras palavras, mais apropriados do invisível que escapa àqueles. Isso dá às instituições condições mais amplas e mais otimizadas de execução de políticas territoriais, e aos agricultores condições de serem representados de forma mais equilibrada, dando mais visibilidade aos seus interesses sociais e econômicos, evitando privilégios.

Dessa forma, concomitante às políticas de crédito e comercialização, as políticas educacionais, oferecidas de forma continuada aos agricultores familiares, dariam apoio à execução territorializada das políticas de desenvolvimento rural.

Embora o MDA tenha considerado, à época das discussões territoriais, que a escala municipal é restrita para o planejamento de desenvolvimento, é nele que tudo começa.

Um território é formado por municípios que possuem especificidades. É preciso que os agricultores tenham conhecimento de suas potencialidades e

possibilidades. Um levantamento interno das oportunidades que podem ser acrescentadas, criadas ou fortalecidas, com posterior gestão institucional e social, auxilia na integração social e econômica da população dos municípios nas atividades econômicas, políticas e sociais sob dinâmica territorial.

Castro (2005 p. 134-135) afirma que o município é o recorte que revela “em escala reduzida, comportamentos, valores e preferências que permitem compreender traços característicos e diferenças regionais (...). Também é nele que são concretizadas as políticas públicas.” Por isso, acredita-se que é por meio do envolvimento social e desenvolvimento interno que o município contribuirá com o desenvolvimento em escala territorial. Caso contrário, seus agentes terão pouca ou nenhuma disposição ou condição de interagir, seja com outros setores ou com outros municípios.

Esse tipo favorável de ação, embora interno, não está isento de tensões institucionais. No entanto, a especificação e a identificação das defasagens institucionais permitem analisar os benefícios, em termos de eficiência e de bem estar, que poderiam resultar na redução dessas defasagens.

5.2.1 Representação gráfica e Planos Diretores

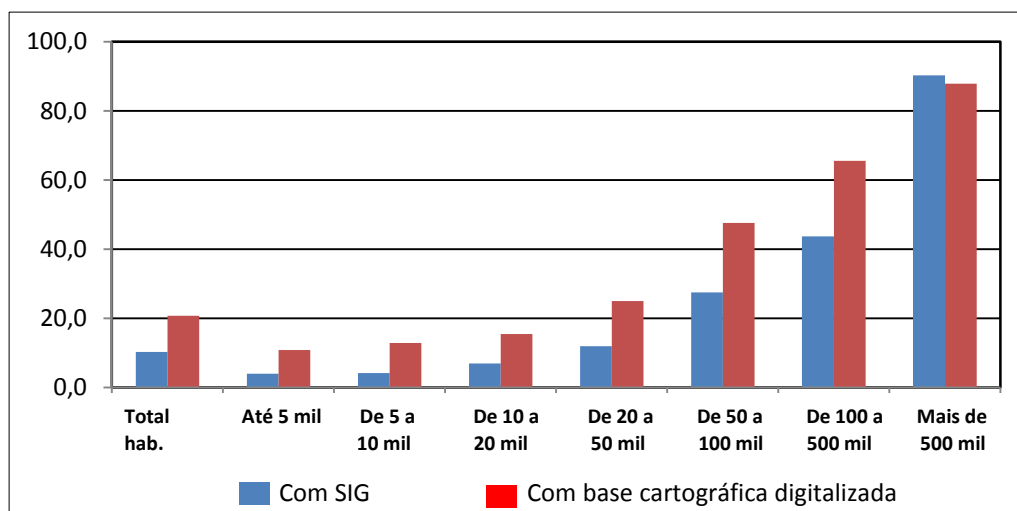
De acordo com Barbosa (1960 p. 20), todo planejamento, seja de desenvolvimento econômico, nacional ou regional, exige o mapa, desde seus primeiros planos até o controle de sua execução. Nesse contexto, os novos bairros rurais deverão ter a devida representação cartográfica, compondo o mapa oficial do município, assim como o seu Plano Diretor.

Em 2015, segundo dados do IBGE, 20,7% (correspondente a 1.152) dos municípios brasileiros dispunham de base cartográfica municipal digitalizada. O menor percentual foi identificado nos municípios da Região Nordeste, onde nenhum estado apresentou percentual igual ou superior à média nacional. O Ceará foi o estado que mais se aproximou, com 19,6% dos municípios com esse recurso, enquanto a média obtida na região foi de 11,4% dos municípios. Em escala nacional, seis estados apresentaram proporções de municípios superiores a 30,0%: Pará (30,6%), Espírito Santo (30,8%), Roraima (33,3%), Paraná (33,8%), Santa Catarina (39,7%) e Rio de Janeiro (45,7%).

Também foi verificada a existência de sistema de informação geográfica (SIG) na Política Municipal do Meio Ambiente. Trata-se de um conjunto de equipamentos e programas de informática que não apenas produzem informações espaciais, mas também integram os dados obtidos, propiciando uma representação do espaço mais apurada, o que possibilita mais qualidade na análise e na gestão deste (loc. cit.).

O Gráfico 11 demonstra que quanto maior a classe de tamanho da população dos municípios, mais frequente a existência desses sistemas.

Gráfico 11 – Brasil - Percentual de Municípios com Sistema de Informação Geográfica (SIG) e Base Cartográfica Digitalizada, por número de habitantes



Fonte: IBGE, 2015. Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

Ainda que um município seja composto pelas áreas urbana e rural, sob o ponto de vista da política de ordenamento espacial institucionalizada no Estatuto da Cidade, o planejamento se destina ao perímetro urbano, embora o estatuto se refira à integração, articulação e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento econômico. Esse fato está associado à relação visualizada no Gráfico 11.

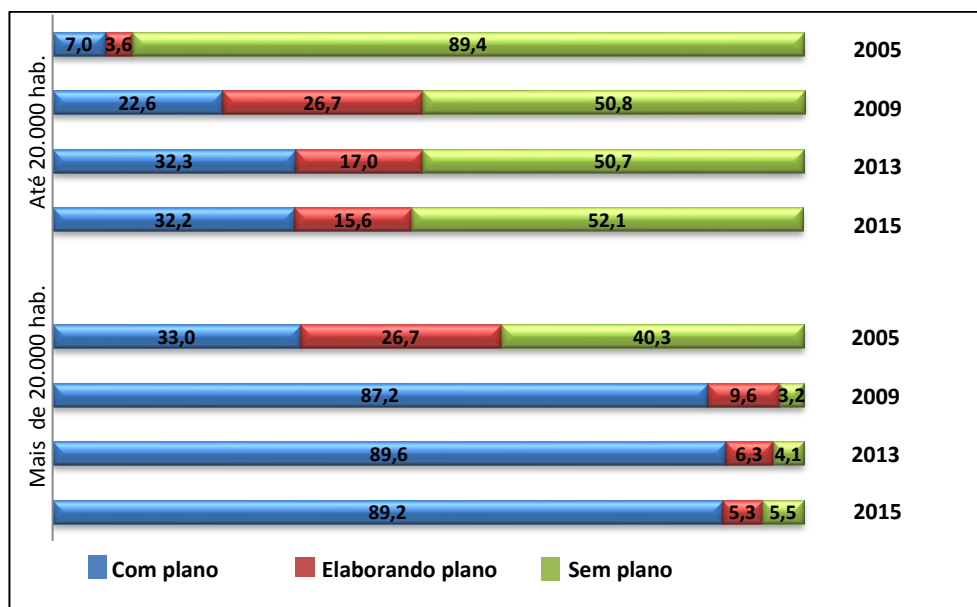
O Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, destaca, como função, ser instrumento de intermediação no processo de desenvolvimento local, integrando fatores políticos, econômicos, financeiros, culturais, ambientais, institucionais, sociais e territoriais que condicionam a situação do município. Contudo, essa função só será alcançada se o referido plano contemplar o município como um todo.

Concordando com o argumento que o desequilíbrio entre regiões (territórios e municípios) estão associados também à desigualdade de acesso aos bens e serviços públicos, atribui-se a esse planejamento que contempla o município como um todo, incluindo as atividades rurais, o crédito de possibilitar mais oportunidades de aproximação a um nível mais suscetível de atenuação das desigualdades, partindo do fortalecimento da agricultura familiar local.

A Constituição Federal de 1988 expandiu as atribuições municipais com autonomia política, administrativa, financeira e legislativa, conferindo ao município requisito para adotar medidas que favoreçam o seu próprio desenvolvimento, em todas as esferas.

Integrar no Plano Diretor bairros urbanos e rurais possibilitará que estes últimos alcancem, além dos recursos federais de crédito, os benefícios “urbanos” que lhes são inerentes, dinamizando o município e, conseqüentemente, o território. Acredita-se que o ordenamento da zona rural em bairros facilitará esse planejamento como um todo, integrando os possíveis hiatos espaciais existentes.

Gráfico 12 – Brasil – 2005-2015 – Percentual de municípios, com até 20.000 e com mais de 20.000 habitantes, por situação do Plano Diretor



Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005/2015, Perfil dos Municípios Brasileiros, 2015.

Além disso, dá incentivo aos municípios de até 20.000 habitantes a construírem seu Plano Diretor, estendendo o planejamento para os municípios mais carentes e de expressiva população rural. O Gráfico 12 mostra a necessidade dessa expansão.

Em entrevista, Prof^a Dr^a Ana Maria Marangoni¹⁸ observa que, em relação à questão da agricultura familiar nos planos diretores, ela desconhece algum estudo ou avaliação específica do tema. Contudo, existe um número significativo de municípios com esse tipo de preocupação, tanto sob o ponto de vista econômico como social e ambiental. Citou, além do Plano Diretor Agrícola Municipal (PDAM), outros órgãos governamentais empenhados em elaborar planos agrícolas municipais, tais como o Instituto de Economia Agrícola e da Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios, Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo e da Empresa Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater/PR).

O Sistema de Elaboração de Plano Diretor Agrícola Municipal - Sistema PDAM, desenvolvido pela APTA – Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios, tem sido experimentado desde 1995. Consiste em um sistema de informações que propõe organizar e armazenar dados do município, que permita traçar um diagnóstico do setor rural que possa resultar em um plano diretor agrícola municipal. Embora considerado de alto custo para o município, é um software que procura contribuir na identificação das comunidades rurais e suas especificidades.

A Constituição Estadual Paulista exige a elaboração do Plano Diretor para todos os municípios do Estado, o que leva ao entendimento que esse interesse maior das instituições paulistas no tema é resultado dessa regulamentação. De acordo com Prof^a Marangoni, a determinação federal estabelece a obrigatoriedade de elaboração do plano diretor aos municípios com mais de 20.000 habitantes, porém não cria impedimento aos de menor população urbana. Por isso acredita que “um plano diretor municipal de desenvolvimento seria de fundamental importância para todo e qualquer município, independente de seu porte populacional” (cf. NR 18).

¹⁸ Entrevista via on line, feita com Prof Dra. Ana Maria Marques Camargo Marangoni.

5.2.2 A continuidade da configuração territorial para o desenvolvimento e a representação social

Não se trata de desconsiderar a escala territorial como propícia ao desenvolvimento rural. O recorte territorial tem muitos fatores a seu favor e entende-se que não se deve prescindir dele. Entretanto há que se considerar o despreparo institucional e administrativo nacional em implementar políticas territorializadas, que desnorteou o processo. Para executá-las em escala verdadeiramente territorial, é preciso que os municípios, integrados, se sobreponham aos obstáculos que se apresentam nas relações verticalizadas e horizontalizadas do governo e da sociedade, ultrapassando o conceito de intermunicipalidade e de setorialização.

Para tanto, levando-se em conta não só as avaliações bibliográficas mas, principalmente, as aprendizagens e experiências adquiridas, percebe-se como necessário: a) admitir que as instituições não acompanham as mudanças necessárias para o desenvolvimento em escala territorial; b) considerar que os agricultores familiares, como principal público alvo, inicialmente devem ser participantes e ajudadores do processo e não os principais atores ou protagonistas do desenvolvimento, caso contrário haverá continuidade da característica setorializada das políticas; e c) planejar uma trajetória para o desenvolvimento territorial, começando na base do município.

Cogita-se a possibilidade de que essa setorialização, enfatizada no setor primário, tem como base principal a necessidade, como primeiro passo, de dar condições ao agricultor familiar de alcançar o estágio necessário para arcar com as exigências e responsabilidades que lhe foram atribuídas. O planejamento em escala municipal, destinado a todos os grupos de agricultores, pode auxiliar na superação dos desequilíbrios provocados por problemas de acesso aos programas, por meio do conhecimento e da capacitação produtiva.

Por outro lado, o Estatuto da Cidade considera a participação da população na sua elaboração, acompanhamento e revisão, através de conselhos, comitês ou comissões de representantes de variados segmentos da população, do empresariado e das diferentes esferas de governo. Dessa forma, os agricultores familiares poderiam ser representados pelo próprio Codeter,

enquanto representante institucional do território a que o município pertence, dando continuidade aos programas territoriais já existentes.

Sob a perspectiva financeira, as políticas municipais e de desenvolvimento territorial, em vista da conexão com os mecanismos fiscais de financiamento público e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), devem ter em vista o reequilíbrio das contas públicas. Foi aprovada em dezembro de 2016, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC 241 na Câmara Federal e PEC 55 no Senado) que estabelece um teto para os gastos públicos pelos próximos 20 anos.

Essa emenda, que passou a vigorar como lei em 2017, aumenta a necessidade de uma gestão associada à participação popular como fundamentação econômica, em que as comunidades, com conhecimento de suas possibilidades e limitações, criem conexões de auxílio econômico. Essas conexões possibilitam uma reprodução espacial e social do território, utilizando as especificidades próprias e as de áreas próximas como elementos de cooperação para o crescimento e o desenvolvimento, criando, desse modo, condições de enfrentamento de dificuldades econômicas.

Ainda que uma das premissas da abordagem territorial do desenvolvimento seja a caracterização de um espaço rural multissetorial que inclui áreas urbanas, as ações centralizam no financiamento de projetos do setor primário (expressivamente da agricultura familiar) e na oferta de serviços aos domiciliados no meio rural. E ainda que o Estatuto da Cidade preveja o ordenamento territorial integrando o perímetro rural, suas ações se voltam para a cidade. É necessário que os governantes percebam que o rural e o urbano já se encontraram e um não se dinamiza sem o outro.

5.2.3 Os aspectos legais

Utiliza-se aqui das análises de Takoi (2018) e Gasparini (2004) sobre comentários de outros juristas, referentes aos dispositivos constitucionais e às imprecisões dos dispositivos contidos no Estatuto das Cidades, que se relacionam ao Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Adicionalmente comenta-se, de forma sucinta e sem aprofundamento jurídico, pois não se tem implicação com a área, os aspectos legais de uma possível extensão dos bairros à zona rural, referentes ao § 2º do artigo 40 do Estatuto da Cidade.

Gasparini afirma que a Constituição Federal de 1988 foi a primeira a mencionar a expressão plano diretor. Delineou suas bases jurídicas e prescreveu sua finalidade: “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas em seu plano diretor”. No entanto, não deu a definição de Plano Diretor, esta coube ao Estatuto da Cidade.

O artigo 40 do EC define plano diretor como “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”. Porém, de acordo com o § 2º desse mesmo artigo “o plano diretor deverá englobar o território do município como um todo”. Aqui começaram as controvérsias.

Segundo Takoi, a interpretação literal desse dispositivo pode gerar a conclusão de sua inconstitucionalidade, pois o município é formado pelo meio urbano e rural e o Plano Diretor não pode prescrever políticas agrárias.

Também, em comentário sobre o mesmo artigo, Mukai (2001) afirma que ele é inconstitucional “pois o âmbito de abrangência do plano diretor não alcança o meio rural, o campo, que é regido pelo art. 186 da Constituição Federal”. Contudo, para Tokai, o estatuto não pretendeu disciplinar imóveis rurais ou políticas agrárias situados no município, mas somente os aspectos urbanísticos que possam abranger as áreas rurais “até porque haveria usurpação de competência legislativa da União”.

O art. 186 da CF regulamenta:

A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. (Constituição Federal, 1988, art.186).

Entende-se que a regulamentação diz respeito à propriedade rural e possíveis relações de trabalho relacionadas com sua produção. Entretanto, não

estabelece nada a respeito de serviços básicos e essenciais para que seja cumprida a função social estabelecida. Ao pé da letra, são critérios que estabelecem desigualdades entre “grandes” e “pequenos”, pois, mais uma vez, estamos diante da importância da escala: a CF tem dispositivos generalizados que têm em vista a escala nacional. Dificilmente agricultores familiares conseguirão atender a todos esses requisitos para exercer sua “função social”, sem que lhes seja disponibilizada uma integração de políticas, incluindo a municipal.

Além disso, não se trata de dar ao município a responsabilidade da prescrição de políticas agrárias, mas somente a responsabilidade de estender os serviços básicos essenciais, em especial educação e saúde – que são de sua competência – aos habitantes da zona rural, que também compõem a população municipal. Não só para cumprir a função social estabelecida, mas principalmente para que participem de forma mais efetiva das políticas federais destinadas ao segmento agrícola familiar.

Em Gasparini se lê:

O plano diretor é o instrumento que se deverá valer o Poder Público para satisfazer o direito a cidades sustentáveis, este direito múltiplo criado pelo próprio Estatuto da Cidade, que consiste no direito à terra **urbana**, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura **urbana**, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”. (op. cit, 2004 p. 5, grifo nosso).

A menção explícita ao urbano leva a se considerar uma defasagem nessa regulamentação, ao estabelecer um perímetro urbano e deixando a zona rural regulamentada somente pela Constituição Federal.

Esse pensamento é partilhado com Marangoni, na afirmativa “que o foco, indubitavelmente, é dirigido às cidades e as citações de outras dimensões caracterizam-se pela sua generalidade, pela falta de explicitação do significado dos termos em pauta” (cf. NR 18).

Contudo, na discussão sobre a abrangência dessa lei, há os defensores da expansão espacial.

Conforme Macruz (2002) é exatamente porque o plano diretor abrange todo o município que esse instrumento pode, através da ótica do número de habitantes, estabelecer sua obrigatoriedade ou não. Nesse caso, não importa

como está distribuída geograficamente a população municipal, se mais na área urbana e menos na rural ou vice-versa.

Para Gasparini, a palavra *cidade* mencionada no § 1º do art. 182 da CF, deve ser entendida como sinônimo de *município*. Essa sinonímia, segundo o autor, deve ser estendida ao Estatuto da Cidade, dando ao Plano Diretor a abrangência sobre o município como um todo, não somente sobre a cidade, porém observadas as restrições já mencionadas em relação à zona rural. Lembra-se que essas restrições referidas pelo autor dizem respeito às políticas agrárias, que são de competência federal, sobre as quais não se propõe que sejam descartadas ou transferidas para o município. Ressalta-se, mais uma vez, que ao contrário, a complementação das políticas urbanas virá fortalecer as políticas agrícolas federais de desenvolvimento territorial rural, destinadas aos agricultores familiares.

Concordando que o Plano Diretor diz respeito ao município e, por isso, também à zona rural, e somando esse contexto às competências dos municípios estabelecidas pela CF, não se vê impedimento para que o município nomeie os bairros rurais e os inclua nos serviços básicos de forma contínua, com a mesma qualidade dos serviços oferecidos aos bairros urbanos, tanto para “a geração presente quanto para as futuras”. Relembra-se que o recorte em bairros serve de parâmetro para o planejamento das políticas municipais.

A prerrogativa dos agricultores familiares em contar com as políticas agrárias federais, por força de lei, garante a continuidade de sua inclusão nos programas de crédito e comercialização. Dessa forma, entende-se que essas duas políticas, integradas, darão – talvez a mais forte – sustentação ao desenvolvimento territorial rural.

5.2.4 A relação entre a educação e o desenvolvimento

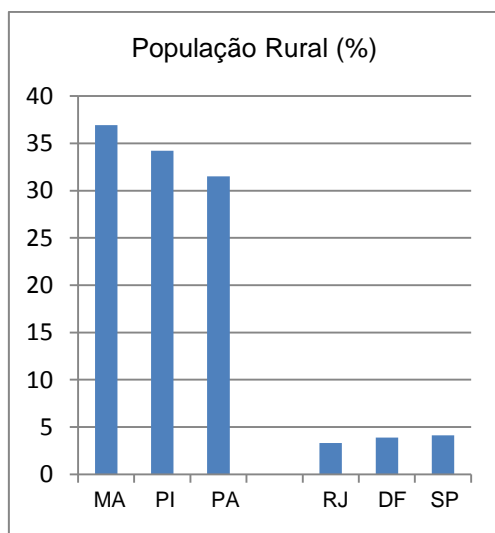
A discussão da problemática leva à constatação que, aliado às limitações edáficas, carentes de estudos de solo específicos (não mencionada neste estudo), somam-se os aspectos socioeconômicos, cujos problemas são mais difíceis e penosos de serem solucionados porque, além da integração

entre diferentes políticas específicas, exigem propósito, disposição e compromisso dos grupos destinatários.

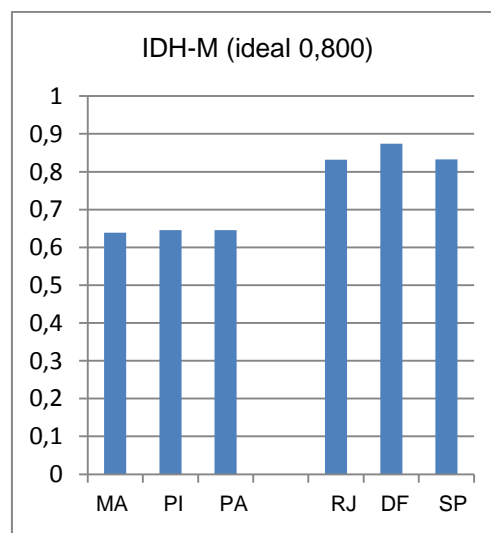
Por intermédio do cruzamento entre o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), segundo o PNUD (2010), para os estados brasileiros, e o Censo IBGE (2010), é possível perceber uma relação entre os menores IDH com as maiores populações rural.

O Maranhão, estado de maior índice de população rural (36,93%), seguido do Piauí (34,23%) e Pará (31,51%) têm 0,683; 0,703 e 0,755 de IDH-M, respectivamente. Já os estados com menor índice de população rural, Rio de Janeiro (3,29%), seguido do Distrito Federal (3,88%) e São Paulo (4,12%), possuem IDH-M de 0,832; 0,874 e 0,833, respectivamente (Gráficos 13 e 14).

Gráficos 13 e 14 – Brasil – População rural e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - Comparativo entre os três Estados de maior e menor população rural



Fonte: IBGE, 2006.
Elaboração da autora.



Fonte: PNUD, 2010.
Elaboração da autora.

A renda é o primeiro fator que contribui para o rebaixamento do IDH-M dos municípios e, conseqüentemente, dos estados, que estão abaixo do 0,800, considerado como ideal. Segundo o IBGE (2010), do total de domicílios, 24% se encontram em situação de pobreza, 80% deles concentrados na zona considerada rural, onde predomina a agricultura familiar.

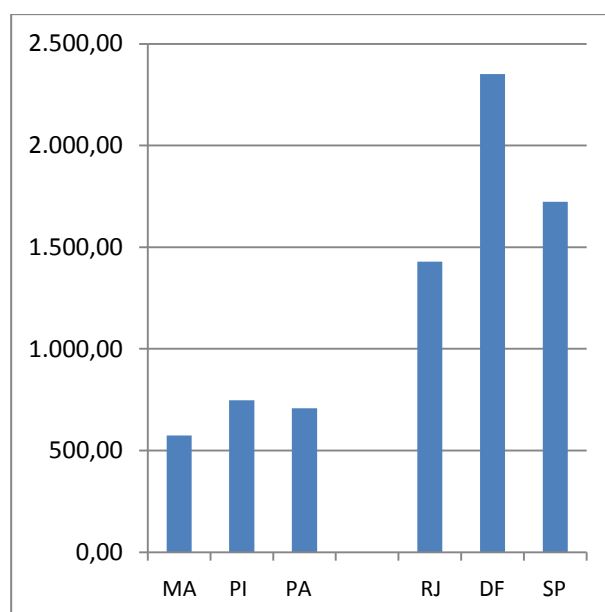
A renda média *per capita* familiar brasileira, em 2010, era de R\$ 793,87. Na cidade de São Caetano do Sul (SP), porém, chegava a R\$

2.043,00, enquanto em Marajá do Sena (MA) – município de menor renda do país – alcançava apenas R\$ 96,25.

O Gráfico 15 mostra o comparativo de renda entre os três Estados de maior e os três Estados de menor população rural brasileira.

Os dados, significativos a partir do momento em que colocam os agricultores familiares em situação de vulnerabilidade, mostram a necessidade de políticas que dinamizem a produção familiar, de forma a atingir níveis que proporcionem a esses agricultores resultados que lhes permitam, não só a inserção no mercado para gerar renda, mas também melhor condição social e de sustentabilidade, por meio da atividade produtiva.

Gráfico 15 – Brasil – Renda média por Unidade Federativa (UF) - Comparativo da renda média entre os três Estados de maior e de menor população rural*



Fonte: IBGE, 2010. Elaboração da autora.

*Maior: MA, PI, PA. Menor: RJ, DF, SP.

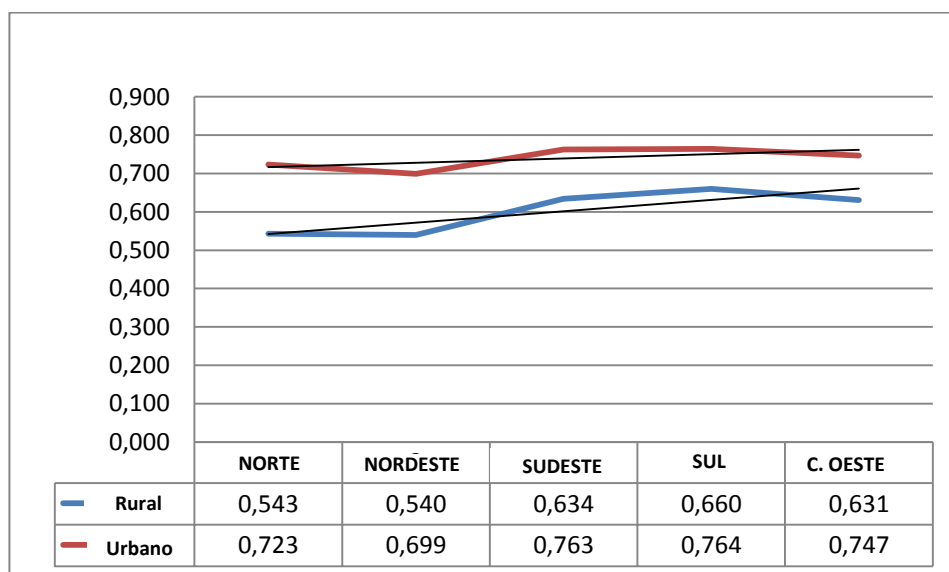
De acordo com publicação do PNUD (2017), em conjunto com o IPEA e a Fundação João Pinheiro, a população rural brasileira apresentou melhoras em seus índices de desenvolvimento humano, contudo, ainda apresentam resultados bastante díspares dos patamares observados para as cidades, principalmente nas estatísticas de educação e renda. Os gráficos apresentados fortalecem essa análise, pois apesar de anos diferentes na medição estatística, as diferenças continuam em suas mesmas bases.

Com isso, foi considerado pelo PNUD e demais instituições colaboradoras, imprescindível para a elaboração de políticas públicas voltadas à redução das desigualdades, a utilização de métricas de desenvolvimento humano complementadas e inter cruzadas por outras métricas desagregadas e atuais, a fim de alcançar melhor e mais pormenorizada compreensão da realidade das populações menos favorecidas.

Dessa forma, o IDH-M foi calculado separadamente para as zonas rural e urbana, com os dados de 2010, revelando a diferença do alcance das políticas municipais entre as duas populações.

O Gráfico 16 apresenta a diferença da renda entre a população rural e urbana, por região. Esse resultado regional foi computado pela mediana dos IDH-M dos Estados de cada região.

Gráfico 16 – Brasil – IDH Regional* – Urbano e Rural



Fonte: PNUD, IPEA, FJP, 2017. Elaboração da autora.

*Calculado pela mediana do IDH-M dos Estados componentes da Região.

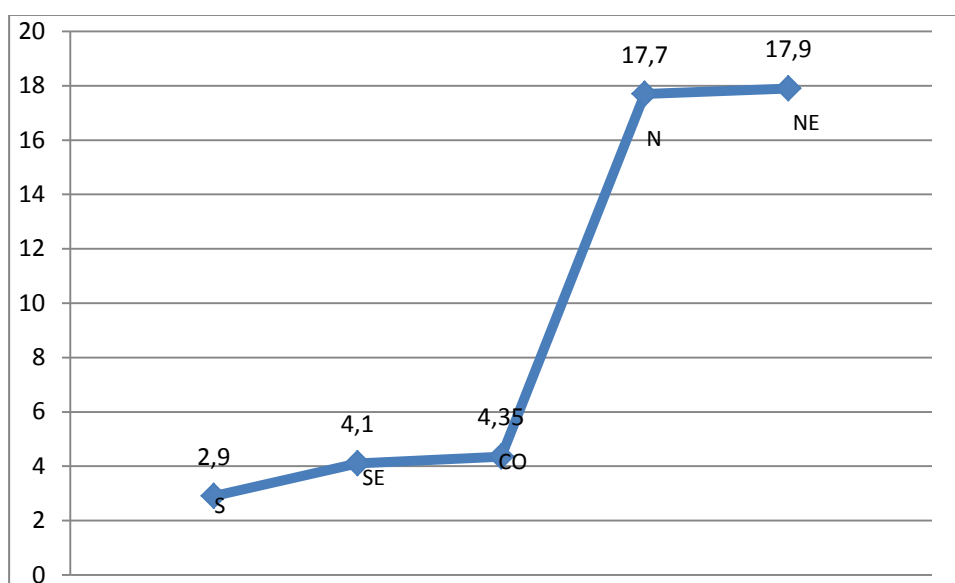
Nota-se que o IDH-M rural em todas as regiões é significativamente mais baixo que o IDH-M urbano. Atentando-se para a linha de tendência, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste têm índices mais baixos tanto no IDH rural quanto urbano.

Quando a avaliação se direciona para os níveis de pobreza no país por regiões, ganha destaque (negativo) as Regiões Norte e Nordeste com os

maiores valores (Gráfico 17), sendo observados, por Estado, 52,4% da população no Maranhão, 49,2% no Amazonas e 47,4% em Alagoas.

Basicamente, em todas as regiões, a pobreza tem maior incidência nos domicílios do interior do país do que nas capitais, o que está alinhado com as estatísticas do IBGE, para quem 80% da pobreza se concentra em áreas rurais.

Gráfico 17 – Brasil - Regiões por incidência da pobreza*



Fonte: PNUD, 2010. Elaboração da autora.

* Calculado pela mediana dos índices de pobreza dos Estados componentes da região.

A educação é o segundo fator de rebaixamento do IDH-M, precedido pela renda, o que fortalece a colocação anterior sobre a necessidade da política de crédito, federal ou estadual, ser acompanhada pari passu pelas políticas educacionais municipais. O acesso igualitário a serviços públicos de qualidade, como saúde e educação atenua as consequências práticas das desigualdades na geração de renda. Conseqüentemente os agricultores, de posse de maiores conhecimentos, abrem condições de interação com agentes externos contribuindo para geração de maior nível de renda, melhorando, conseqüentemente, o índice de desenvolvimento humano. Por conseguinte, o principal público alvo das políticas de desenvolvimento territorial rural começa a cumprir uma etapa importante na diminuição da

distância entre rural e urbano, da desigualdade regional, atuando como coparticipes do desenvolvimento do território (e do município).

5.2.5 Comentários adicionais

Em vista dos indícios que a zona rural fica um tanto distante das preocupações reais dos governos municipal e estadual e, ainda, que o governo federal empresta recursos que os agricultores familiares nem sempre acessam ou não sabem como administrar (pontualmente por não estarem inseridos naquelas preocupações), apresentam-se algumas lições, retiradas dos resultados das pesquisas de Queiróz, que poderão ser verificadas nos possíveis novos bairros rurais.

A prosperidade da região onde estava implantado o bairro rural nem sempre redundou em seu benefício e progresso. Foi o equilíbrio do bairro com a cidade e com a própria região que determinou seu crescimento e desenvolvimento.

Atualmente, porém, a competência municipal no planejamento e gestão do seu território foi ampliada pela Constituição Federal de 1988, abrangendo o setor rural, o que desprende a cidade de uma fundamentação diversa da fundamentação de uma organização social rural.

Em relação à destruição dos antigos bairros rurais, causada pela introdução de novas atividades econômicas, principalmente o trabalho fora da unidade produtiva, originou novos tipos de relações sociais. Contudo, essa transformação nem sempre ocasionou a decadência socioeconômica, mas refletiu a dinâmica da sociedade que os circundava. São, principalmente, as relações econômicas que delimitam o âmbito das relações externas do bairro rural, pois estas, além de contínuas regulam a subsistência das famílias. Além disso, deve haver o estímulo à educação para criar condições de práticas agrícolas mais extensas e maior geração de renda.

Com raras exceções, atualmente a vida social rural está integrada à urbana. As relações sociais do tipo tradicional, como o mutirão, por exemplo, já não mais ocorrem. Entretanto, outros tipos de relações surgiram estabelecidos entre pessoas das zonas rural e urbana, estas muitas vezes ligadas a tradições

locais, pois o trabalho na cidade não distancia os laços de parentesco ou, em outras palavras, não os distancia de sua identidade.

Há vários exemplos, porém a reedição das festas tradicionais rurais são os mais conhecidos, tais como as folias, vaquejadas, festas juninas, entre outros.

Tonieto (2005) exemplifica o grupo folclórico associado à Festa do Vinho na Colônia do Mergulhão, em São José dos Pinhais no Paraná, onde participam membros da Colônia e de comunidades vizinhas. São relações que aproximam os grupos a uma tradição reeditada, revivendo um estilo de vida que agora serve também de atração ao público urbano, sendo este último, de modo geral, ligado aos grupos rurais.

A continuidade dessas tradições nem sempre são promovidas por iniciativa dos agricultores, mas por agentes locais da Secretaria Municipal do Turismo.

Os agricultores familiares que antes organizavam a vida social em torno da igreja, agora se organizam em torno de uma associação ou de comitês territoriais, onde discutem seus conflitos. Em muitos municípios, porém, a antessala da igreja serve de palco para as reuniões dos associados, como foi nas oficinas de extensão efetuadas em Santo Antônio de Jesus/BA, realizada aos domingos, depois da missa.

CONCLUSÃO

Este trabalho abordou, por meio de um levantamento pontual analítico das políticas agrícolas no Brasil, o papel e a colocação, nos diversos processos ocorridos desde os tempos coloniais, do estrato intermediário de agricultores existente entre os dois extremos desses processos: a produção em grande escala para exportação e a produção em pequena escala para consumo interno ou de subsistência, expressivamente de base familiar.

Procurou-se, então, em relação aos agricultores de produção familiar, analisar a sua situação no processo atual de desenvolvimento rural territorial e as consequências da tentativa de colocá-los como protagonistas desse desenvolvimento, sem a criação de mecanismos de interação de políticas que lhes proporcionem condições para isso, dentro de um contexto sem mudanças estruturais significativas.

Os programas elaborados para esse desenvolvimento tiveram como foco principal as populações rurais mais pobres, em especial da Região Nordeste, tendo como eixo o Pronaf, primeiro programa brasileiro de caráter nacional de crédito destinado à produção em pequena escala. Porém, esse público alvo é aquele historicamente marcado pela exclusão socioeconômica que, muito mais do que recursos financeiros, requerem assistência técnica e outras políticas, tais como a educacional e de comercialização, além de um maior volume de crédito, para que se possa chegar a efetivamente diminuir as desigualdades regionais.

Atualmente, não obstante as modificações políticas e as inovações tecnológicas enfrentam-se relativamente os mesmos antigos problemas na área rural, penalizando os mesmos sujeitos, hoje representados pelos chamados agricultores familiares.

Isso se dá porque a agricultura de pequena produção, no Brasil, sempre foi vista como precária e atrasada, com pouca ou nenhuma expressão nas políticas agrícolas. A pouca visibilidade desses agentes, sob o ponto de vista socioeconômico e, até há pouco tempo atrás, político, teve origem e trajetória paralelas ao processo brasileiro de dependência da agricultura de exportação. Encontrados em praticamente todo o país, estenderam as precariedades do

setor e enfrentaram suas dificuldades de forma diferenciada nas diversas regiões brasileiras, cada grupo com sua forma peculiar, assim multiplicando especificidades dentro de uma mesma região.

Dessa forma, as políticas que, mais recentemente, elegeram o território como a escala ideal e os agricultores familiares como os agentes propícios para o desenvolvimento territorial rural, também vêm apresentando resultados regionais desiguais, apesar de terem os mesmos objetivos, visando oferecer oportunidades iguais. Nas oportunidades oferecidas não houve (e nem poderia haver) condições iguais de apropriação, execução ou adaptação.

Os estudos e experiências apresentados apontam para programas com insuficiência de articulações e estratégias indispensáveis para a realização de um programa que resulte na concretização de um efetivo desenvolvimento territorial rural.

As políticas elaboradas, embora apresentem soluções consideradas como novas, não resolveram velhos problemas, muitas vezes contribuindo para sua continuidade, como é o caso das desigualdades regionais dentro do próprio segmento agrícola familiar.

Percebem-se numerosas criações de denominações e siglas para nomear práticas, mecanismos e instrumentos, já existentes, como novos. Essa percepção foi fortalecida pelos estudos do IPEA sobre o PAA, que apontaram a adaptação de “inovações” comerciais e financeiras já praticadas pela (velha) política agrícola convencional, apresentados como “novos instrumentos” criados para a agricultura familiar.

Somam-se ainda as distorções conceituais das escalas território e região, transformando microrregiões em territórios delimitados pelo governo, apresentando-os como “novos espaços” de planejamento territorializado, mas que deram continuidade ao também conhecido e radicado planejamento setorializado.

Descobre-se, então, que são necessárias reformas políticas, administrativas, tributárias e jurídicas, para uma eficaz gestão territorial rural, tanto institucional quanto social. É insuficiente mudar percepções, concepções ou denominações, devendo haver uma conscientização de toda a sociedade, incluindo governantes, sobre as mudanças e equidade que se fazem necessárias para se alcançar o desenvolvimento.

Conseqüentemente, ainda existe uma parcela significativa de agricultores familiares com dificuldade de acesso aos recursos e sem o conhecimento e assistência necessária para desenvolver inovações que lhes permitam maior produtividade e geração de renda.

Melhores condições de vida (ou bem estar social), não se atingem somente com crescimento econômico, mas sim com a sua culminância com o desenvolvimento, o que implica na alocação de recursos também para os serviços básicos sociais ou, em outras palavras, para a execução das políticas sociais conjuntas com as políticas de crédito agrícola, em especial nas esferas municipal e federal, sem desconsiderar também o papel das políticas estaduais no desenvolvimento rural.

Acredita-se que não se alcança desenvolvimento sem crescimento econômico. Entretanto, como aquele nem sempre é do interesse deste, enxerga-se exatamente nessa lacuna criada por essa separação, o espaço a ser preenchido pelas ações que atinjam e transformem o fator humano, desenvolvendo potenciais individuais e coletivos que promovam o crescimento econômico e o desenvolvimento social.

Essas ações devem ser iniciadas fundamentalmente pela política educacional, não só porque a educação é a base do conhecimento, mas principalmente em função da sua viabilidade, pois basta que o município estenda seus serviços básicos e suas demais competências, especificadas tanto na Constituição Federal quanto no Estatuto da Cidade, às zonas rurais de seu território. Desde meados do século passado, estudiosos das atividades rurais já apontavam para a necessidade de políticas focadas na solução da deficiência da educação rural e na ineficácia da pesquisa e extensão referentes às atividades do meio.

Os municípios, em significativa maioria, mostram-se despreparados em relação a um planejamento em relação à agricultura familiar. Como as atividades agrícolas são regulamentadas pela Constituição Federal, valem-se do argumento de uma pretensa inconstitucionalidade de ações municipais na gestão do território rural e das prerrogativas dos programas federais destinados ao segmento.

No entanto, agricultores (e familiares) e suas atividades agrícolas (e não agrícolas), fazem parte do município, e este perde – tanto quanto os

agricultores – quando exclui do seu planejamento e de sua gestão esse importante segmento de sua economia. Deixando de integrar o urbano e o rural, além de perder a oportunidade de fomentar o desenvolvimento econômico para o próprio município, elimina a possibilidade de criação de uma rede produtiva e, conseqüentemente, soluções coletivas, ajudando na consolidação das políticas de desenvolvimento rural territorializadas.

Com o desenvolvimento da multifuncionalidade e pluriatividade no campo, de certa forma essa integração já existe entre as populações, especialmente na troca de locais de trabalho e na diversificação das atividades: residentes da zona rural trabalham na cidade e vice versa.

A ideia principal elaborada neste trabalho é o posicionamento municipal frente a esse desenvolvimento. Considera-se que a omissão dos governos municipais no assunto é grave, em função das possibilidades abertas pelo Estatuto da Cidade e do planejamento através do Plano Diretor, em preencher lacunas existentes e não preenchidas pelas políticas federais, que se transformam em espaços difíceis de serem transpostos pelos agricultores com produção de pequena escala de base familiar, comumente “deixados” para as políticas federais. Estas, por sua vez, não consideram as estruturas sociais necessárias para a operacionalização dos seus programas, como a educação, por exemplo, porque são definidas como de competência municipal. A ausência desses serviços básicos municipais nas zonas rurais, em especial a educação e o transporte, que na maioria das vezes são impeditivos para a participação desses agricultores, tanto na alocação de recursos quanto na implementação dos programas federais, torna mais grave ainda essa omissão das instituições municipais.

Os agricultores familiares são basicamente atendidos pelo Pronaf, que se constitui em política de crédito que não promove ações sociais. A integração das políticas de crédito com as políticas sociais viabiliza a construção de uma estrutura forte e contínua de desenvolvimento para a agricultura familiar, por intermédio de sua inclusão em atividades econômicas com potencial de resultados positivos.

Nessas peculiaridades se percebe, mostrados pelos indicadores socioeconômicos, que as regiões com maiores índices educacionais, conseguem maior participação no Pronaf e melhores resultados na geração de

renda. E piorando a situação dos agricultores, os índices de desenvolvimento humano, em todas as regiões, são maiores entre as populações urbanas e menores nas rurais.

A escolha do segmento agrícola familiar como alvo principal da política territorial rural, resultou, na prática, em operações setorializadas, inviabilizando a territorialização das ações. Ações territorializadas necessitam da integração dos diversos setores existentes, incluindo a estrutura urbana principalmente para a comercialização. Dessa forma, cada município componente de um território estaria inserido, em sua totalidade, no seu processo de desenvolvimento, consideradas as condições sociais e econômicas regionais.

Maior integração de políticas e coesão social, educação, conhecimento e assistência técnica, dariam a esses agricultores a liberdade de opção e de aproveitamento de potenciais. Se as aptidões e competências do setor agrícola familiar forem trabalhadas em nível municipal, serão gerados grupos diversificados, porém mais habilitados e viabilizados para a cooperação com o desenvolvimento territorial junto aos outros setores. Isso ocasionaria uma dinâmica espacial capaz de se ampliar em diferentes escalas, aumentando não só a capacidade de geração de renda, mas também de conhecimento e confiança dos próprios agricultores em suas possibilidades. Foram grandes, no país, as transformações sofridas pelo setor rural, porém, essas transformações cada vez mais exigem melhor nível de conhecimento e informação.

As políticas públicas que contemplaram a agricultura familiar constituem um elemento importante de mudança. Contudo, os programas considerados exigem execução territorial, sem cogitar a estrutura social e heterogênea dos municípios que formam o território por eles determinados, criando um problema originado no agrupamento de mais carências e necessidades do que de potencialidades. Parafraseando Muller, esse é um processo paternalista de bem estar social, onde o governo escolhe uma visão própria de boa sociedade para decidir políticas, o que é irracional e precisa ser mudado.

Existe o reconhecimento de que a abordagem territorial traz diferencial e elementos essenciais para o desenvolvimento. Porém, entende-se que esses elementos contribuirão para um efetivo desenvolvimento territorial na medida em que houver uma inovação territorial coletiva, a construção do desenvolvimento a partir do envolvimento desses agricultores, interagindo com

outros atores tanto interna quanto externamente. É necessário, porém, que os atores do processo estejam habilitados para isso.

Maiores resultados positivos do trabalho dos agricultores familiares que não se valem dos recursos do Pronaf, produzindo em áreas equivalentes, conduzem à ideia de que realmente há outros fatores que devem ser considerados.

Entre esses fatores, além da falta de base educacional e de conhecimento, da dificuldade de implementação de programas intersetoriais e do reconhecimento das heterogeneidades, Silva (2012) também aponta como entrave a falta de um marco jurídico que favoreça os programas territoriais de desenvolvimento, evitando a busca somente de relações harmônicas entre forças sociais presentes.

Boa parte da solução inicia-se no município, que tem falhado em fornecer serviços educacionais, tanto quantitativa quanto qualitativamente, à população da zona rural, com um continuado desequilíbrio em relação à zona urbana, especialmente com respeito à escolarização elementar e secundária.

Por sua vez, é desejável que esses atores conheçam a situação em que se encontra o município, as ideias e propostas dos programas, assim como seus indicadores sociais (com os quais são conhecidos e analisados) e o tipo de potencial que possuem para o desenvolvimento. E isso, sobretudo em relação àqueles menos favorecidos, que veem o mercado como uma solução, porém inacessível, o que obscurece suas condições e possibilidades diante deles mesmos.

Neste trabalho, procurou-se também contribuir com propostas de soluções que busquem crescimento produtivo e desenvolvimento territorial rural por meio da gestão municipal e mediante a preparação dos agricultores familiares, em consonância com os programas federais de crédito e comercialização, considerando que a busca pela diminuição de desigualdades regionais deve valorizar e incluir os potenciais produtivos específicos.

Apesar de as ações territoriais não estarem isentas de tensões institucionais, é necessário que se leve em conta o conhecimento sobre o planejamento territorial e a dimensão espacial do desenvolvimento brasileiro.

Levar educação e conhecimento à população brasileira, seja urbana ou rural, é levar desenvolvimento a ela e ao país, é combater as desigualdades

sociais, pois as diferenças educacionais aumentam a concentração de renda. Por isso se acredita que os municípios, quando se ausentam da responsabilidade de políticas educacionais para os agricultores familiares e demais população rural, estão contribuindo para manter e aprofundar as desigualdades no setor.

Aos municípios cabe a igualdade de serviços sociais para o total da sua população e o combate à marginalidade educacional. Se cada município cumprir com seu papel e exercer as funções que lhe foram constitucionalmente atribuídas, cada porção territorial aqui considerada será formada pelo agrupamento de agricultores com mais potencialidades que carências e necessidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABCAR – Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural. **Relatório das Atividades 1965**. Rio de Janeiro: ABCAR, 1966.

ABRACEN – Associação Brasileira das Centrais de Abastecimento. **Manual Operacional das Ceasas do Brasil**. Brasília: Abracen, 2011.

ABRAMOVAY, Ricardo. **Dilemas e Perspectivas para o desenvolvimento regional no Brasil**. Seminário Interno, Santiago, 11 a 13 de dezembro, 2001.

_____; PIKETTY, Marie-Gabrielle. Política de Crédito do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf): resultados e limites da experiência brasileira nos anos 90. **Cadernos de Ciência e Tecnologia**, v. 22 n. 1. Brasília: jan-abr 2005, p. 53-66.

_____. Para uma teoria dos estudos territoriais. In MANZANAL, Mabel, NEIMAN, Guillermo, LATTUADA, Mario. **Desarrollo rural** – organizaciones, instituciones y territorios. Ciccus, Buenos Aires: 2006 p. 51-70.

_____. Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão. São Paulo: EDUSP, 2007 3ª ed.

_____; MAGALHÃES, Reginaldo. **O acesso dos agricultores familiares aos mercados de biodiesel: parcerias entre grandes empresas e movimentos sociais**. Londrina: Conferência da Associação Internacional de Economia Alimentar e Agroindustrial – AIEA, 22 a 27 de julho de 2007.

_____. **Muito além da economia verde**. São Paulo: Abril, 2012.

ABREU, Marcelo P.; LAGO, Luiz A. C. **A economia brasileira no Império: 1822-1889**. Texto para Discussão nº 584. PUC/RIO: Departamento de Economia, 2010. Acessível em www.econ.puc-rio.br.

AIRES FILHO, Benaias. **Multifuncionalidade da agricultura: um conceito em construção ou um pretexto protecionista?** XLII Congresso Sober, 2004. Disponível em <http://www.sober.org.br/palestra/12/100449.pdf>. Acesso em 14 de outubro de 2014.

ALESINA, Alberto; PEROTTI, Roberto. **The political economy of growth: a critical survey of the recent literature and some new results**. Discussion Paper Series n. 626. Disponível em http://www.columbia.edu/cu/libraries/inside/working/Econ/ldpd_econ_9293_626.pdf. Acesso em 5 de julho de 2017.

ALIER, Joan M. **O ecologismo dos pobres**. São Paulo, SP: Contexto, 2009.

ALMEIDA, Flávio G. e SOARES, Luiz A. **Ordenamento territorial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

ALMEIDA, André M. **A política de garantia de preços mínimos – PGPM e a atuação da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB no período após a abertura comercial**: mudança institucional e novos instrumentos. Tese de doutorado. Piracicaba: ESALQ, 2014.

ALVARADO, Javier. Proyectos de Financiamento Rural: hacia una reformulación. **Debate Agrário - Análisis y Alternativas** n. 13 enero-mayo 1992. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales-CEPES.

ALVES, Vicente E. L. O mercado de terras nos Cerrados piauienses: modernização e exclusão. In: **Revista Agrária**, São Paulo, n. 10-11, p 73-98, 2009.

AMARAL LAPA, J. R. **O sistema colonial**. São Paulo: Ática, 1991.

AMENDOLA, Monica. **Uma avaliação do ordenamento territorial no processo de planejamento governamental**: estudo do Rio de Janeiro. Tese de Doutorado em Geografia Humana. São Paulo: FFLCH/USP, 2011.

ANTONIL, André J. **Cultura e opulência do Brasil por suas drogas e minas**. (1711). São Paulo: Itatiaia, 1982 (reeditado).

ARAÚJO, Paulo F. C.; SCHUH, G. Edward. Desenvolvimento econômico e o papel da agricultura. **Economia e Administração Agroindustrial**, série didática nº 96. Piracicaba: ESALQ, 1995 p. 1-28.

_____. Crédito rural e endividamento em período recente. **Preços agrícolas** nº 161, mar/2000 p. 3-6.

_____. **Política de crédito rural**: reflexões sobre a experiência brasileira. Textos para discussão CEPAL-IPEA, 37. Brasília/DF: CEPAL/IPEA, 2011.

ARAÚJO, Tânia B. Brasil: desafios de uma política nacional de desenvolvimento regional contemporânea. In DINIZ, Célio C. **Políticas de desenvolvimento regional**: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil. Brasília: UnB, 2007.

BACEN – Banco Central do Brasil. **Proagro** – Relatório Circunstanciado 2011-2014. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/htms/proagro/PROAGRO-relatorioCircunstanciado2011a2014.pdf>. Acesso em 29 de setembro de 2016.

BACHA, Carlos J. C.; SILVA, Gilson S. Instrumentos privados do agronegócio. Rio de Janeiro: **Agroanalysis**, n. 9/10, vol. 25, 2005.

BACHA, Carlos J. C. **Economia e Política Agrícola no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2012.

BAER, Werner. Import substitution industrialization in Latin America. **Latin American Research Review**, v. 7, n. 1, p. 95-122, Spring 1972.

_____. **A economia brasileira**. São Paulo: Nobel, 2003 2ª ed.

BANDEIRA, Pedro S. As fronteiras nos processos de integração supranacional. In: DINIZ, Célio C. **Políticas de desenvolvimento regional**: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil. Brasília: UnB, 2007.

BARROS, Sandra A. L. **O que são os bairros**: limites político-administrativos ou lugares urbanos da cidade? O caso de Apipucos e Poço da Panela no Recife. Dissertação de Mestrado em Arquitetura. FAU/USP, 2002.

BARROS, José R. M. Prolegômenos. In **O mundo rural no Brasil do século 21**: a formação de um novo padrão agrário e agrícola. Brasília: Embrapa, 2014.

BENEVIDES, Claudia V. **Um estado de bem estar social no Brasil?** Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: UFF, 2011.

BERNARDES, Júlia A.; BRANDÃO FILHO, José B. (Org.). **A territorialidade do capital**. Geografias da soja, 2. Rio de Janeiro: Arquimedes, 2009.

BERQUE, Jacques. **Science et culture**. Colloque Culture et Science. UNESCO, ronéotype, 1971.

BERTRAN, P. **História da terra e do homem no Planalto Central**: eco-história do Distrito Federal, do indígena ao colonizador. Brasília: Solo, 1994.

BITTENCOURT, Gilson Alceu. **Abrindo a Caixa Preta**: o financiamento da agricultura familiar no Brasil. Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Dissertação de Mestrado. Campinas: Unicamp, 2003.

BNB – Banco do Nordeste do Brasil. **Relatório de Resultados e Impactos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste**. Fortaleza: BNB, 2013, 2014 e 2015.

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Pronaf**: evolução do Programa e participação do BNDES. Brasília/DF: Informativo Técnico Seagri n. 2, abril 2011.

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Nossa história**. Disponível em www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quemsomos/nossa-historia. Acesso em 17 de junho de 2017.

BONELLI, Regis; RAMOS, Lauro. Distribuição de renda no Brasil: avaliação das tendências de longo prazo e mudanças na desigualdade desde meados dos anos 70. **Revista de Economia Política**, v. 13 n. 2, abr-jun 1993. p. 76-97.

_____; PESSOA, Elisa P. **O papel do Estado na Pesquisa Agrícola no Brasil**. Texto para discussão nº 576 IPEA. Rio de Janeiro: IPEA, julho/1998.

BONNAL, Philippe e MALUF, Renato S. Políticas de desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. **Política & Sociedade** n. 14 Dossiê. Santa Catarina: UFSC, 2009.

BOUDON, Philippe. **De l'architecture à l'épistémologie**. La question de l'échelle. PUF, Paris, 1991.

BOURDIEU, Pierre, WACQUANT, Loïc J. D. **An invitation to reflexive sociology**. Chicago: Chicago University Press, 1992. p.1-60.

BRANDÃO, Carlos A. **Território e Desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o global e o local. Campinas: Unicamp, 2012, 2ª edição.

BRASIL. **Constituição Federal**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 1.946**, de 28 de junho de 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf, e dá outras disposições. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1 jul. 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 16 abril 2016.

BRASIL. **Lei nº 10.831** de 23 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a agricultura orgânica e dá outras providências. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.831.htm. Acesso em 15 de novembro de 2017.

BRASIL. **Portaria SDT nº 5** de 18 de julho de 2005. Estabelece procedimentos a serem observados e garantidos junto a Secretaria de Desenvolvimento Territorial, no caso de haver seleção e definição, assim como, modificação de designação e de composição dos territórios rurais. Disponível em http://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-5-2005_189726.html. Acesso em 25 de setembro de 2017.

BRASIL. **Lei nº 11.326** de 24 de julho de 2006. Estabelece as Diretrizes para a Formulação da Política Nacional da Agricultura e Empreendimentos Familiares Rurais. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília/DF, 25 julho 2006.

BRASIL. **Decreto nº 6.323** de 27 de dezembro de 2007. Regulamenta a Lei 10.831 que dispõe sobre a agricultura orgânica e dá outras providências. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007/decreto/26323.htm. Acesso em 25 de setembro de 2017.

BRASIL. **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. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 26 agosto 2016.

BRASIL. **Lei nº 12.188** de 11 de janeiro de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER.

BRASIL. SESAN - Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Resolução nº 50**, de 26 de setembro de 2012. Dispõe sobre a sistemática de funcionamento da modalidade de execução Compra Institucional, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PAA. Disponível em www.mda.gov.br. Acesso em 31 de julho de 2017.

BRASIL. **Decreto nº 8.293** de 12 de agosto de 2014. Altera o Decreto nº 7.775 de 4 de julho de 2012, que dispõe sobre o Programa de Aquisição de Alimentos. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Decreto/D8293. Acesso em 26 agosto 2016.

BRASIL. **Decreto nº 8.447** de 6 de maio de 2015. Dispõe sobre o Plano de Desenvolvimento Agropecuário do Matopiba e a criação do seu Comitê Gestor. Publicado no **Diário Oficial da União** seção 1.07/05/2015 p. 2.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Informação Institucional, **das responsabilidades do MAPA**. Disponível em <http://www.agricultura.gov.br/acesso-a-informacao/institucional>. Acesso em 18 de janeiro de 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Estrutura Regimental do Ministério do Desenvolvimento Agrário**. Disponível em <http://www.mda.gov.br/sitemda/competencias>. Acesso em 18 de janeiro de 2017.

BRIGGS, A. The Welfare State in Historical Perspective. In: PIERSON, C.; CASTLES, F. (Org.). **The Welfare State Reader**. 2. ed. Cambridge: Polity Press, 2006. Disponível em http://www.econ.boun.edu.tr/content/2015/summer/EC-48B01/Lecture%20Note-3_Briggs_2006-06-29-2015.pdf. Acesso em 14 de abril de 2017.

BROCKWAY, L. H. **Science and colonial expansion: the role of the british royal botanic gardens**. New Haven: Yale University Press, 2002.

BUAINAIN, A. M.; GARCIA, J. R. Os pequenos produtores rurais mais pobres ainda tem alguma chance como agricultores? In: CAMPOS, S. K.; NAVARRO, Z. **A pequena produção rural e as tendências do desenvolvimento agrário brasileiro: ganhar tempo e possível?** Brasília/DF: CGEE, 2013. p. 29-70.

BUAINAIM, A.M.; SANTANA, C. A. M.; SILVA, F. P.; GARCIA, J. R.; LOYOLA, P. O tripé da política agrícola brasileira: crédito rural, seguro e Pronaf. In BUAINAIN, A.M; ALVES, E.; SILVEIRA, J. M. da; NAVARRO, Z. **O mundo rural no Brasil do século XXI: a formação de um novo padrão agrário e agrícola**. Brasília/DF: Embrapa, 2014, p. 827 a 864.

CÂMARA, Jacintho A. **Estatuto da Cidade** (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). DALLARI, Adilson Abreu Dallari e FERRAZ, Sérgio (coords.). São Paulo: Malheiros, 2006, p. 326. 2ª. ed.

CÂNDIDO, Antônio. **Os parceiros do Rio Bonito**. São Paulo: Duas Cidades, 1971.

CARDOSO, C. F. S. **Escravo ou Camponês?** São Paulo: Brasiliense 1987.

_____. **O Trabalho na América Latina Colonial**. Série Princípios. São Paulo: Ática, 1995, 3ª ed.

CARVALHO, Cristina A.; VIEIRA, Marcelo M. F. Contribuições da perspectiva institucional para a análise das organizações: possibilidades teóricas, empíricas e de aplicação. In CARVALHO, C.A.; VIEIRA, M.M.F. (Org.). **Organizações, cultura e desenvolvimento local: a agenda de pesquisa do Observatório da Realidade Organizacional**. Recife: EDUFPE, 2003.

CASTRO, A. B. As Mãos e os Pés do Senhor de Engenho. Dinâmica do Escravismo Colonial. In: PINHEIRO, P. (coord.) **Trabalho Escravo, Economia e Sociedade**. Coleção Estudos Brasileiros, vol. 61, São Paulo: Paz e Terra, 1983.

CASTRO, Iná E. Solidariedade territorial e representação - novas questões para o pacto federativo nacional. **Revista Território** n. 2, jan/jun. 1997, p. 33-42.

_____. **Geografia e Política: território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CAZELLA, Ademir A., BONNAL, Philippe, MALUF, Renato S. (orgs.). **Agricultura familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad, 2009.

CENTRAL FLORESTAL (site). **Entenda agora a história do Matopiba**. Disponível em www.centralflorestal.com.br/2016/02/entenda-agora-historia-do-matopiba.html. Acesso em 21 de setembro de 2017.

CEPEA – Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada, ESALQ/USP. **Exportação Agro**. Acessível em www.cepea.esalq.usp.br. Acesso em 17/07/2017.

CNA – Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. **Apresentação**. Disponível em www.cnabrazil.org.br. Acesso em 17 de setembro de 2016.

COELHO, Carlos N. 70 Anos de Política Agrícola no Brasil: 1931-2001. **Revista de Política Agrícola**. Brasília: MAPA, 2001.

COMAN, Khatarine. **Industrial History of the United States**. New York: Macmillan, 1910. Acessado em babel.hathitrust.org 29/07/2015.

CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento. **Série histórica dos estoques públicos**. Disponível em https://www.conab.gov.br/index.../1528_e4ee8ad0926d1ab7491ebdf9e65189db Acesso em 15 de janeiro 2017.

COSTA, Wanderley M. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2013 11ª ed.

D'ARAUJO, Maria Celina. **Capital Social**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010 2ª. ed.

DEAN, W. **Latifundia and land-policy in nineteenth-century Brazil**. *Hispanic American Historical Review*, 51 (4), novembro, 1971.

_____. **A ferro e fogo: a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

DELGADO, Guilherme C.; CONCEIÇÃO, Júnia C. P. R.; OLIVEIRA, Jader José. **Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)**. Texto para Discussão nº 1.145. Brasília: IPEA, dezembro/2005.

DEMATTE FILHO, A. e MORUZZI, M. Multifuncionalidade e sustentabilidade na avicultura alternativa. *Rev. Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, 18(2): 1-11, 2011.

DRAIBE, Sonia M. **O Welfare State no Brasil: características e perspectivas**. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, Caderno de Pesquisa nº 80. Unicamp: NEPP, 1993.

ECHEVERRI, Rafael. Emergência e evolução do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e nos Territórios da Cidadania. In IICA. **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios**. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). Brasília: IICA, 2010. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.12, 81-113.

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **Agricultura tropical: quatro décadas de inovações tecnológicas, institucionais e políticas**, vol. I. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2008.

EMBRAPA- Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **Novos ângulos da história da agricultura no Brasil**. Brasília: MAPA/Embrapa Informação Tecnológica, 2010.

EPSJV/Fiocruz - Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio. **Matopiba na fronteira entre a vida e o capital**. Disponível em <http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/matopiba-na-fronteira-entre-a-vida-e-o-capital>. Acesso em 10 de julho de 2017.

ERTHAL, Rui. A colonização portuguesa no Brasil e a pequena propriedade. **GEOgraphia**, ano II – nº 4, 2000. Primeiro capítulo, reelaborado, da tese de Doutorado A dispersão dos imigrantes suíços e alemães da área colonial de Nova Friburgo: uma abordagem geográfica. Rio de Janeiro, UFRJ, 2000.

ESALQ – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiróz. A força da contribuição ao agronegócio brasileiro. Disponível em www.esalq.usp.br/acom/docs/livro.pdf. Acesso em 22 de junho de 2018.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **Social foundations of postindustrial economies**. New York: Oxford University Press, 1999.

ETGES, Virginia E. **Geografia Agrária – a contribuição de Leo Waibel**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2012 2ª ed.

_____. O uso da terra na pequena propriedade rural – a contribuição de Leo Waibel. **Revista de Geografia Agrária**, v. 7, n. 14, p. 1-19, ago/2012.

FAVARETO, Arilson. Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial. In MIRANDA, Carlos; TIBÚRCIO, Breno (orgs.). **Políticas de Desenvolvimento territorial rural no Brasil – avanços e desafios**. Brasília: IICA, 2010, p. 15-46. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, volume 12. Disponível em <http://www.iicabr.iica.org.br/wp-content/uploads/2014/03/S%C3%A9rie-DRS-vol-12>. Acesso em 31 de julho de 2016.

_____; GALVANESE, Carolina; KLEEB, Suzana; SEIFER, Paulo; MORALES, Rafael. **Quinze anos de desenvolvimento territorial rural – a experiência dos programas e planos do Estado da Bahia/Brasil**. Relatório de Pesquisa Projeto Coheção Territorial. São Paulo/Santiago do Chile: Rimisp, dezembro/2015.

FERREIRA, Ricardo José Fonseca. **A Atuação do Polocentro e o Desenvolvimento Regional**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 15 (5-6), maio-agosto 1985.

FGV - FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, Instituto Brasileiro de Economia (IBRE). **Quem produz o que no campo: quanto e onde II**. Censo Agropecuário 2006: resultados Brasil e regiões. Brasília: Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, 2010.

FLIGSTEIN, Neil. **Social Skill and the Teory of Fields**. eScholarship University of California/CCOP. USA: California Digital Library, january 2001. Disponível em <http://repositorios.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1000&context=iir/ccop>. Acesso em 31 de julho de 2017.

FLORES, Shana S. e MEDEIROS, Rosa M. V. Desenvolvimento territorial sustentável: uma abordagem sobre sustentabilidade na agricultura. In

Agricultura, desenvolvimento regional e transformações sócioespaciais, V Encontro de Grupos de Pesquisa. Santa Maria/RS: UFSM, 2009.

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Histórico do PNAE**. Disponível em www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico. Acesso em 04 de janeiro de 2015.

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Acesso à informação. **História**. Disponível em www.fnde.gov.br/acesso-a-informacao/institucional. Acesso em outubro de 2017.

FREITAS FILHO, Almir P. A política de defesa permanente do café na década de 1920 e o Instituto de Fomento e Economia Agrícola do Estado do Rio de Janeiro (1926 a 1931): notas para uma história institucional. Rio de Janeiro: **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense** nº 3, novembro/2013, p. 132-161.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1963, 2ª ed.

_____. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Nacional, 1970, 10ª ed.

_____. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996 4ª. ed.

GAMA, A. Indústria e produção de um espaço periurbano. In **Revista Crítica de Ciências Sociais** n. 22, 1987 p. 33-53.

GASPARINI, DIÓGENES. Aspectos jurídicos do Plano Diretor. UMSP, **Revista da Faculdade de Direito** v. 1 n. 1. São Paulo: UMSP, 2004, p. 91-125.

GAVIOLI, Felipe. Agricultura familiar, multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil (Resenha). **Revista IDEAS** v.3 n.2 p. 425-431. Rio de Janeiro, julho/dezembro 2009.

GEHLEN, Ivaldo. **Políticas públicas e desenvolvimento social rural**. São Paulo: Perspectiva, vol.18 nº 2, abr/jun 2004 (versão on line).

GHATAK, M., JIANG, N. A Simple Model of Inequality, Occupational Choice, and Development. **Journal of Development Economics**, 69, 2002, p. 205-226.

GIAMBIAGI, Fabio. **Brasil, raízes do atraso: paternalismo x produtividade**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. 2ª ed.

GONÇALVES, Paulo R. **O Matopiba e o desenvolvimento "destrutivista" do Cerrado**. Artigo 29/08/2015. Disponível em www.apato.org.br. Acesso em 20 de julho de 2017.

GONDIM, Carlos H. N. **Estatuto da Terra** – diferenças entre Módulo Rural, Módulo Fiscal e Fração Mínima de parcelamento do imóvel rural. Artigo eletrônico, 2014. Disponível em www.conteudojuridico.com.br. Acesso em 19 de junho de 2017

GORENDER, J. **O Escravismo Colonial**. Ensaios 29, 2ª ed. São Paulo: Ática, 1978.

GRAZIANO DA SILVA, José. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas: IE/Unicamp, 1996.

GREMAUD, Amaury; VASCONCELLOS, Marco A.; TONETO JR., R. **Economia Brasileira Contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2004 5ª ed.

GRISA, Catia. As redes e as instituições do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional** - G&DR, v. 6, n. 2, p. 97-129, mai-ago/2010.

GUIMARÃES, Alberto P. **Quatro séculos de latifúndio**. São Paulo: Paz e Terra, 1968 2ª. ed.

HARDY, Cynthia. **Power and politics in organizations**. London: Sage, 1994.

HELFAND, Steven M.; PEREIRA, Vanessa da F.; SOARES, Wagner L. Pequenos e médios produtores na agricultura brasileira: situação atual e perspectivas. In BUAINAIN, Antonio M.; ALVES, Eliseu; SILVEIRA, José M.; NAVARRO, Zander. **O mundo rural no Brasil do século XXI**: a formação de um novo padrão agrário e agrícola. Brasília/DF: Embrapa, 2014.

HERMANN, Jennifer. O modelo de liberalização financeira dos anos 1990: “restatement” ou auto-crítica? **Nova Economia** v. 13 n. 2. Belo Horizonte: UFMG, julho-dezembro de 2003 p. 137-172.

HOFFMANN, Rodolfo. Estrutura Agrária e acesso à terra. In **O Censo entra em campo**: o IBGE e a história dos recenseamentos agropecuários. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2006**. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

_____. **Pesquisa nacional para amostra de domicílios (PNAD)**, 2008.

Disponível em

www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2008/.

Acesso em 17 de maio de 2017.

_____. **Censo Agropecuário 2006 – Agricultura familiar**. Comentário. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

_____. **Produção Agrícola Municipal** 2014. Disponível em <http://www.ibge.sidra.gov.br>. Acesso em 17 de janeiro de 2017.

_____. **Pesquisa de informações básicas municipais** 2015. Acessível em https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/defaulttab1_perfil.shtm. Acesso em 05 de janeiro de 2018.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Os desafios do desenvolvimento e da inclusão social: o caso do arranjo político institucional do programa nacional de produção e uso do biodiesel**. Texto para Discussão 1858. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

_____. **Uma avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR): diagnóstico da aplicação dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), do Norte (FNO) e do Centro-Oeste (FCO)**. Brasília: IPEA, 2015.

JAPPELLI, Tullio. Who is Credit Constrained in the U. S. Economy? **The Quarterly Journal of Economics** Vol. 105, No. 1 (Feb., 1990), pp. 219-234. http://www.jstor.org/stable/2937826?seq=1#page_scan_tab_contents. Acesso em 13 de fevereiro de 2017.

JIMÉNEZ, Edgar M. **Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización**. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES/CEPAL, Série Gestión Pública 27, diciembre de 2002.

KARAM, Ricardo A. S. **A economia política do desenvolvimento territorial: uma análise da diversidade institucional na agenda brasileira**. Tese de Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. Instituto de Economia. Rio de Janeiro: UFRJ, 2012.

KRUGMAN, Paul. **The role of Geography in development**. Annual Bank Conference on Development Economics. Washington, DC: The World Bank, 1998.

LACLAU, Ernest. **New Reflections on the Revolution of Our Time**. Londres: Versobooks, 1990. Disponível em <https://www.versobooks.com/books/606>. Acesso em 18 de setembro de 2017.

LAMOUNIER, Bolívar. **Determinantes Políticos da Política Agrícola: um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão**. Estudos de Política Agrícola nº 9. Brasília: IPEA, 1994.

LIMA, Antonio L. Extensão rural e modernização da agricultura no Brasil: uma perspectiva histórica. In SANTOS, M. L.; VIEIRA, W. C. (ed). **Agricultura na virada do milênio: velhos e novos desafios**. Viçosa: UFV, 2000, 93-116.

MACRUZ, João C. **O estatuto da cidade e seus instrumentos urbanísticos**. São Paulo: LTR, 2002.

MAPA - MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. Manual I - **Breve História do Sistema de Ceasas no Brasil (1960 a 2007)**.

Programa Brasileiro de Modernização do Mercado Hortigranjeiro – Prohort. PNUD/Conab BRA 03/034. Brasília: MAPA/Conab, fevereiro de 2008.

MASSEY, Doreen; KEYNES, Milton. Filosofia e política da espacialidade: algumas considerações. **GEOgraphia**, ano 6, nº 12, 2004.

MATTEI, Lauro F. **Pluriatividade e desenvolvimento rural no estado de Santa Catarina**. Tese de Doutorado. Campinas/SP: Unicamp, 1999.

MATTEI, Mauro. Mudanças nas regras de financiamento do Pronaf. **Carta Maior**, 21/05/2008. Disponível em: cartamaior.com.br/opinião/mudança-nas-regras-de-financiamento-do-Pronaf/22414. Acesso em 16 de fevereiro de 2017.

MCKINNON, Ronald. **Money and capital in economic development**. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1973.

MERLEAU-PONTY, Maurice. O visível e o invisível. **Coleção Debates n. 40**. São Paulo: no âmbito político e econômico das relações sociais no mundo. Perspectiva, 2014, 4ª. ed.

MONTELLA, Maura. **Economia passo a passo**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005.

MORAES, Marcos Antonio de & FRANCO, Paulo Sérgio Silva. **Geografia Econômica: Brasil de Colônia a Colônia**. Campinas, SP: Átomo, 2010 2ª edição.

MOREIRA, Roberto J. **Agricultura familiar e sustentabilidade**: valorização e desvalorização econômica e cultural das técnicas. Campina Grande: 18º Encontro da Apipsa, 1996.

MUELLER, Charles C. Formulação de políticas agrícolas. **Revista de Economia Política**, vol. 2/1 nº 5. Brasília, janeiro-março/1982 p. 89-122.

MUKAI, Toshio. O Estatuto da Cidade (Síntese dos Aspectos mais Relevantes da Lei 10.257 de 10-7-2001). **Doutrina Adcoas**, v. 4, n. 12, 2001, p. 416.

MULLER, Geraldo. Política econômica e política agrícola: a luta sócio-política por uma política agrícola autônoma. **Cadernos de Difusão de Tecnologia 5** (1/3) p. 21-29. Brasília: jan-dez 1988.

_____. A racionalidade, o poder e a formulação de políticas agrícolas no Brasil. In VIEIRA, Arnaldo P. **Política Agrícola**. Lavras: UFLA/FAEPE, 2000.

_____. A política agrícola no Brasil – uma visão de longo prazo. **Revista de Política Agrícola**. Brasília/DF, jul-2010. Edição Especial de Aniversário do MAPA – 150 anos.

NANTES, M. **Relação de uma missão no rio São Francisco**: relação sucinta e sincera da missão do padre Martinho de Nantes, pregador capuchinho,

missionário apostólico no Brasil entre os índios chamados cariris, 1706. Tradução e comentários de Barbosa Lima Sobrinho. São Paulo: Editora Nacional, 1979. 2ª ed. (Brasiliana, v. 368).

NAVARRO, Zander. Por que não houve (e nunca haverá) reforma agrária no Brasil? In BUAINAIN et all. **O Mundo Rural no século XXI – a formação de um novo padrão agrário e agrícola**, 697-724. Brasília: Embrapa, 2014.

NOVAIS, Fernando A. **Portugal e Brasil na Crise do Antigo Sistema Colonial (1777-1808)**. São Paulo: Hucitec, 1979.

OLINGER, Glauco. **Ascensão e decadência da extensão rural no Brasil**. Florianópolis: Embrapa/Epagri, 1996, 11-174.

OLIVEIRA, Aparecida A. Análise dos impactos das políticas de desenvolvimento regional na Bacia do Alto Paraguai. **Ensaio e Ciências**, vol.6, n.3. p. 13-37. Campo Grande: Uniderp, 2002.

OLIVEIRA, Mauro M. A conjugação do crédito rural à assistência técnica no Brasil. **Caderno Difusão de Tecnologias**. Brasília/DF: jan-abr/1984.

PEDROSO, Maria Thereza M. Experiências internacionais com a agricultura familiar e o caso brasileiro: o desafio da nomeação e suas implicações práticas. **O mundo rural no Brasil do século XXI: a formação de um novo padrão agrário e agrícola**. Brasília, DF: Embrapa, 2014.

PEREIRA, Luciano G. C. **Política agrícola brasileira: breves considerações**. Nota Técnica. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, março 2013.

PERICO, Rafael E. **Identidade e Território no Brasil**. Instituto de Cooperação para a Agricultura (IICA). Brasília: fevereiro de 2009.

PIRES, Roberto R. C.; AMARAL, Lucas A.; SANTOS, José C. Planejamento governamental e participação social: encontros e desencontros na experiência brasileira recente. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso; GARCIA, Ronaldo C. (Org.). **Planejamento estratégico governamental em contexto democrático: lições da América Latina**. Brasília, DF: ENAP, 2014, 148-168.

PIRES, Mauro O. Programas agrícolas na ocupação do Cerrado. **Sociedade e Cultura** (en linea) 2000, 3 (Enero-Diciembre). Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=70312129007>. ISSN 1415-8566. Acesso em 9 de março de 2017.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Desenvolvimento Humano para Além das Médias**. Brasília: PNUD-IPEA-FJP, 2017

PRADO JR., Caio. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1984.

_____. **Evolução política do Brasil:** e outros estudos. São Paulo: Cia. das Letras, 2012, 1ª edição.

QUEIROZ, Maria Isaura P. Pesquisas de sociologia rural durante o ano de 1966. **Relatório**, novembro de 1967. Material de docência adquirido no Centro de Estudos Rurais e Urbanos – CERU/USP.

_____. **Bairros rurais paulistas.** São Paulo: Duas Cidades, 1973.

_____. O sitiante tradicional e a percepção do espaço. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros** n. 15. São Paulo: IEB/USP, 1974.

_____. Singularidades socioculturais do desenvolvimento brasileiro. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros.** São Paulo, n. 16, 1975, p. 63-81.

RAMMÊ, Rogério S. **Da justiça ambiental aos direitos e deveres ecológicos:** conjecturas políticas-filosóficas para uma nova ordem jurídico-ecológica. Caxias do Sul, RS: Educs, 2012.

RAMOS, Pedro. Uma história sem fim: a persistência da questão agrária no Brasil contemporâneo. In BUAINAIN et all. **O Mundo Rural no século XXI – a formação de um novo padrão agrário e agrícola**, 657-693. Brasília: Embrapa, 2014.

REMY, Jacques. Prefácio. In CAZELLA, Ademir A.; BONNAL, Philippe; MALUF, Renato S. (orgs.). **Agricultura familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil.** Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

RITTER, Carlos. **Reflexões Epistemológicas sobre os Territórios de Identidade.** Em Geografar v.6, n.1, 95-109. Curitiba: UFPR, 2011.

ROSTOW, W. **Etapas do desenvolvimento econômico.** Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

SCHULTZ, Theodore W. **A transformação da agricultura tradicional.** Rio de Janeiro: Zahar, 1965.

SCHUMPETER, Joseph A. A teoria do desenvolvimento econômico. Série Os Economistas. São Paulo: Abril Cultural, 1988.

SANTOS, Elba M. P. **A trajetória tecnológica na agricultura irrigada do Baixo Médio São Francisco:** um estudo de caso sobre a manga. Dissertação de Mestrado em Geografia Humana, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002.

SCHNEIDER, Sérgio. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. São Paulo: **Revista Economia Política.** vol. 30 n.3 jul-set, 2010.

SEERS, Dudley. O desafio às teorias e estratégias desenvolvimentistas. **Revista Brasileira de Economia** v. 24 nº 3, jul/set 1970. Disponível em: bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/23/6072. Acesso em 05 de abril de 2017.

SELZNICK, Philip. Institutionalism 'old' and 'new'. **Administrative Science Quarterly**, v. 41, n. 2, p. 270-277, 1996.

SILVA, L. M. O. **A Lei da Terra**: um estudo sobre a história da propriedade da terra no Brasil. Tese de doutorado em Ciências Sociais. São Paulo: PUCSP, 1990.

SILVA, Everton N.; PORTO JR., Sabino S. Sistema financeiro e crescimento econômico: uma aplicação de regressão quantílica. Ribeirão Preto: **Economia Aplicada**, vol. 10 n. 3, jul/set 2006. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-80502006000300007>. Acesso em 14 de fevereiro de 2017.

SILVA, Sandro P. A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre estado e sociedade no Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo, v. 17 n. 60, jan/jun. 2012, 148-168.

SILVA, Simone A. S; BORGES, Luciana R. M. **As políticas de ordenamento territorial e de planejamento regional no Brasil nos anos 1990 e 2000**: um breve estudo sobre os ENIDS, a PNDR, o PAC e os Territórios da Cidadania. Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território. Rio de Janeiro, 2014, p. 1354-1367.

SMITH, Gordon W. Brazilian agricultural policy 1950-67. In ELLIS, H.S. (Coord.). **The economy of Brazil**. Bekerley: University of California Press, 1968 p. 213-265.

_____. **O programa de preços mínimos para produtos agrícolas básicos**. Brasília: CFP, 1969 (Coleção Análise e Pesquisa, p. 11 – 16 p).

SODRÉ, Nestor W. **Formação histórica do Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

SOUSA, G. S de. **Tratado descritivo do Brazil em 1587**. Rio de Janeiro: João Ignacio da Silva, 1879. 2ª ed.

SOUZA, Jobson M. **Economia Brasileira**. São Paulo: Pearson, 2009.

SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. **Historianet**. Disponível em www.historianet.com.br/conteudo/default.aspx?codigo=470. Acesso em 16 outubro 2016.

TAKOI, Sérgio M. Plano Diretor. Disponível em www.ambito-juridico.com.br/administrativo. **Caderno Administrativo**, 2018. Acesso em 02 de abril de 2018.

TOLBERT, Pamela S. e ZUCKER, Lynne G. **Institutional sources of change in the formal structure of organizations**: The diffusion of civil service reform, 1880-1935 [Electronic version]. *Administrative Science Quarterly*, 28, 1983, 22-39. <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/articles/131/>

TOLOSA, Hamilton C. Polos de crescimento: teoria e política econômica. In HADDAD, Paulo R. **Planejamento regional**: métodos e aplicações do caso brasileiro. Rio de Janeiro: IPEA, 1972.

TOPIK, Steven C. **A presença do Estado na economia política do Brasil de 1889 a 1930**. São Paulo: Record, 1987.

ÚNICA – União dos Produtores de Cana-de-Açúcar. **Maior produtor mundial de cana-de-açúcar** (link). Disponível em <http://www.unica.com.br/faq/>. Acesso em 01/09/2017.

TORPER, Michael. **The resurgence of regional economies**: ten years later. Los Angeles: UCLA – European Urban and Regional Studies, 1995.

VARGAS, Maria Augusta M. **Territórios de Identidade nos Territórios de Planejamento**. Revista da ANPEGE, v. 7, n. 1, número especial, p. 99-109, out. 2011.

VELLOSO, Tatiana R. **Uma nova institucionalidade do desenvolvimento rural**: a trajetória dos territórios rurais no Estado da Bahia. Tese de Doutorado em Geografia. Universidade Federal de Sergipe, 2013.

VILELA, Mário R. **O abastecimento e o Setor Público Agrícola**. Brasília: MAPA/Conab. PNUD/Conab BRA 03/034, 1978. Disponível em <http://www.ceasa.gov.br/dados/publicacao/pub29.pdf>. Acesso em 21/06/2017.

WAIBEL, Leo. **Die Sierra Madre de Chiapas**. In: Deutsche. Geographien tag. Karlsruhe. 1927 u. Breslau 1928.

_____. **Capítulos de Geografia Tropical e do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 1979.

WEBER, Max. **Economia y sociedade**. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

WILENSKY, Harold L. **The welfare state and equality**: Structural and ideological roots of public expenditures. University of California Press, 1974.

WHITE, Harrison. Where do markets come from? **The American Journal of Sociology**, vol. 87, no. 3 Nov-1981, pp. 517-547. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/2778933>. Acesso em 31 de julho de 2017.

GLOSSÁRIO

Acreditação - sistema de avaliação e certificação da qualidade de serviços, reconhecendo que um organismo é capaz de atender a requisitos previamente definidos e demonstra ser competente para realizar suas atividades com confiança. (inmetro.com.br)

Acumulação de capital - ação de acumular objetos de valor para um grupo; o aumento da riqueza através da concentração desta; ou a criação de riqueza. (MONTELLA, 2005).

Ad hoc - significa "para esta finalidade", "para isso" ou "para este efeito". É uma expressão latina, geralmente usada para informar que determinado acontecimento tem caráter temporário e que se destina para aquele fim específico. Um exame *ad hoc*, um método *ad hoc*, um cargo ou uma função *ad hoc*, são exemplos que definem a criação de algo provisório, que vai atender apenas determinado propósito. (MONTELLA, 2005).

Capital humano – Este termo geralmente é baseado em aspectos econômicos e de rendimento, entretanto, esse conceito também pode estar relacionado com aspectos e elementos sociológicos tais como o acesso aos meios de capacitação de um grupo de pessoas, a alfabetização, a projeção futura de certas carreiras ou trabalhos, a possibilidade de uma vitória de acordo com o nível de educação. Todos eles possuem relação especial com a noção de que o indivíduo não pode ser reduzido a números e estatísticas em termos econômicos ou matemáticos, mas que deve ser especialmente compreendido como um fenômeno social particular. (<http://queconceito.com.br/capital-humano>).

Capital Social – É basicamente a capacidade de uma sociedade de estabelecer laços de confiança interpessoal e redes de cooperação com vistas à produção de bens coletivos. Segundo o Banco Mundial, capital social refere-se às instituições, relações e normas sociais que dão qualidade às relações interpessoais em uma dada sociedade. A coesão social é vista aqui como fator crítico para a prosperidade econômica e para o desenvolvimento sustentado. Capital social é a argamassa que mantém as instituições em contato entre si e as vincula ao cidadão visando à produção do bem comum. (D'ARAUJO, 2010).

Déficit fiscal – Resultado negativo das contas do Estado. O déficit fiscal ocorre sempre que o montante dos rendimentos auferidos não gastos não seja suficiente para fazer frente ao valor dos compromissos de pagamento legalmente adquiridos pelo mesmo orçamento. (MONTELLA, 2005).

Economia de escala – quando o custo cai ao aumentar a quantidade produzida. Quando o custo aumenta com o aumento da quantidade produzida, diz-se que há *deseconomia de escala*. (MONTELLA, 2005).

Eficiência alocativa - Refere-se à escolha do conjunto de bens, de forma a empregar, da melhor maneira, os recursos produtivos juntamente com técnicas de produção que utilizem mais adequadamente os recursos que a sociedade tem em maior abundância. É a ação que leva à produção de resultados mais positivos que negativos. (MONTELLA, 2005).

Empoderamento - empoderamento social, se resume em dar poder à uma comunidade e a população em geral tenha poder de opinião e decisão. (www.significados.com.br)

Externalidades – **Externalidade positiva** acontece quando a ação de uma pessoa lhe proporciona um ganho sem que você tenha feito nada por isso. Exemplo: se o vizinho soltar fogos na passagem do ano, você se beneficia do espetáculo sem fazer qualquer esforço. A **externalidade negativa**, ao contrário, acontece quando uma pessoa pratica uma ação e você se vê obrigado a compartilhar o ônus com ela. Exemplo: seu vizinho tem um cachorro que late muito, ele se beneficia da companhia do animalzinho, mas toda a vizinhança tem que arcar com o custo do latido. Em maior escala, a poluição que sai das fábricas é uma *externalidade negativa* e a tecnologia criada pelos centros de pesquisas é uma *externalidade positiva*. (MONTELLA, 2005).

Processo de Acumulação - Considerando o capital como o conjunto dos fatores de produção, a acumulação de capital é a acumulação desses mesmos fatores, pela via da execução de investimentos sucessivos. (MONTELLA, 2005).

Virtuoso (resultados) – que ocasiona o resultado esperado, eficaz. (Dicionário online português) www.dicio.com.br/virtuoso/

APÊNDICE 1

Brasil - Crédito Rural para a atividade agrícola - 1966-1985

US\$ milhões

| Ano | Custeio | Investimento | Comercialização | Total |
|--------------|-------------------|------------------|------------------|-------------------|
| 1966 | 673,3 | 252,2 | 116,4 | 1.041,90 |
| 1967 | 861 | 267,1 | 181,1 | 1.309,20 |
| 1968 | 965,8 | 313,7 | 195,1 | 1.474,60 |
| 1969 | 1.732,70 | 460,6 | 1.160,10 | 3.353,40 |
| 1970 | 2.112,00 | 666,5 | 1.112,90 | 3.891,40 |
| 1971 | 2.446,80 | 910,6 | 1.272,90 | 4.630,30 |
| 1972 | 2.972,90 | 1.479,90 | 1.460,80 | 5.913,60 |
| 1973 | 4.706,90 | 2.028,70 | 2.144,20 | 8.879,80 |
| 1974 | 6.948,10 | 2.767,30 | 3.131,80 | 12.847,20 |
| 1975 | 8.481,90 | 4.357,80 | 4.718,30 | 17.558,00 |
| 1976 | 9.372,40 | 4.328,40 | 4.837,50 | 18.538,30 |
| 1977 | 9.751,60 | 3.692,30 | 5.026,10 | 18.470,00 |
| 1978 | 9.750,70 | 3.360,40 | 4.479,20 | 17.590,30 |
| 1979 | 12.253,00 | 3.606,90 | 4.581,90 | 20.441,80 |
| 1980 | 12.261,20 | 2.799,20 | 4.447,90 | 19.508,30 |
| 1981 | 11.841,20 | 2.318,60 | 4.817,70 | 18.977,50 |
| 1982 | 12.644,70 | 1.776,90 | 4.054,10 | 18.475,70 |
| 1983 | 7.250,20 | 1.604,80 | 2.260,30 | 11.115,30 |
| 1984 | 5.033,80 | 646,6 | 1.075,10 | 6.755,50 |
| 1985 | 6.100,60 | 800,5 | 1.438,40 | 8.339,50 |
| TOTAL | 128.160,80 | 38.439,00 | 52.511,80 | 219.111,60 |

Fonte: IBGE (1966 a 1968); Bacen (1969 a 1985)

APÊNDICE 2

Aquisição do Governo Federal (AGF) – distribuição regional 1986 a 1995

| Em tonelada | | | | | | |
|-------------|--------------|----------|---------|-----------|-----------|------------|
| Ano | Centro Oeste | Nordeste | Norte | Sudeste | Sul | Total |
| 1986 | 4.026.383 | 454.862 | 114.831 | 1.113.494 | 1.646.089 | 7.355.659 |
| 1987 | 5.688.755 | 691.361 | 177.192 | 1.736.989 | 3.790.775 | 12.085.072 |
| 1988 | 2.496.515 | 270.402 | 359.908 | 347.110 | 558.826 | 4.032.761 |
| 1989 | 1.513.299 | 55.362 | 230.895 | 31.441 | 36.105 | 1.867.102 |
| 1990 | 517.572 | 36.415 | 30.204 | 27.177 | 128.888 | 740.256 |
| 1991 | 8.018 | 20.676 | 318.586 | 4.123 | 38.600 | 390.003 |
| 1992 | 161.622 | 65.020 | 54.059 | 25.473 | 363.466 | 669.641 |
| 1993 | 386.595 | 13.879 | 38.414 | 49.717 | 872.902 | 1.361.508 |
| 1994 | 1.456.270 | 7.450 | 88.169 | 113.224 | 2.624.064 | 4.289.177 |
| 1995 | 844.001 | 17.211 | 191.813 | 27.548 | 1.763.326 | 2.843.899 |

Fonte: Sinteg/Conab – Aquisições PGPM, Série histórica dos estoques públicos.

APÊNDICE 3

Brasil – Crédito Rural – Evolução de Recursos – 1995 a 2016

| Ano | R\$ |
|------|-----------------|
| 1995 | 6.962.631.500 |
| 1996 | 6.728.109.224 |
| 1997 | 11.148.762.481 |
| 1998 | 11.605.092.430 |
| 1999 | 12.117.750.306 |
| 2000 | 14.859.670.236 |
| 2001 | 18.932.212.591 |
| 2002 | 23.342.304.859 |
| 2003 | 31.789.086.491 |
| 2004 | 42.091.723.846 |
| 2005 | 43.112.253.042 |
| 2006 | 45.460.929.273 |
| 2007 | 52.721.122.770 |
| 2008 | 66.124.542.991 |
| 2009 | 74.092.061.640 |
| 2010 | 82.370.703.507 |
| 2011 | 93.562.896.889 |
| 2012 | 114.412.825.309 |
| 2013 | 139.679.362.890 |
| 2014 | 164.576.585.795 |
| 2015 | 154.140.654.725 |

Fonte: BCB/Recor, 1995 a 2012.

Sicor, 2013 em diante.

Dados extraídos em 2/2/16¹⁹.

¹⁹ As instituições financeiras têm autonomia para alterar ou excluir cédulas de crédito em prazo determinado conforme normas específicas. Alterações na base podem ser realizadas pelo próprio Banco Central do Brasil em casos excepcionais. Desse modo, os valores apresentados podem não corresponder aos informados nos Anuários Estatísticos do Crédito Rural ou na Matriz de Dados do Crédito Rural (BCB, 2016).

APÊNDICE 4

Programa MEC/PROEXT *Ações integradas para o desenvolvimento da agricultura familiar em Santo Antonio de Jesus*, município localizado no Território do Recôncavo Baiano – 2013/2016.

Indicadores de extensão e pesquisa de campo (resultados)

As análises a seguir correspondem a uma parte das tabulações dos dados obtidos a partir de questionários aplicados aos produtores rurais das comunidades de Boa Vista, Bonfim, Tabocal e Engenho Velho, e de informações e resultados de trabalhos em oficinas. Os problemas aqui apresentados são praticamente os mesmos detectados em todas as comunidades pesquisadas em outros territórios, fora do programa.

São comunidades tipicamente dependentes das atividades de cunho agrícola familiar, onde ocorre o cultivo de laranja e mandioca, em maior escala, além do cacau, aipim, hortaliças, dentre outras culturas, o que caracteriza tal modalidade de produção.

As atividades produtivas ocorrem, em sua maioria, nas pequenas propriedades. A produção agrícola local apresenta forma heterogênea, considerando o tamanho médio das propriedades. Como estratégia, os produtores adotam o cultivo variado, de forma a estar preparados para possíveis variações de preço, bem como para outros fatores adversos.

As propriedades com área superior a 20 tarefas, em sua maioria, são especializadas na criação de gado de corte na modalidade extensiva, salvo casos isolados de produção de leite em sistema de confinamento. É válido ressaltar que, nessas áreas produtivas de maior extensão, há relativa absorção de mão de obra destinada a realização dos trabalhos relacionados a criação bovina, porém, a maioria dos trabalhadores é de outros municípios. Eles se dirigem para Santo Antonio de Jesus em busca de emprego, em razão de situações críticas conjunturais em suas regiões de origem.

O que chamou a atenção não foi necessariamente a quantidade de integrantes por família, mas a questão do impacto do êxodo rural nessas

comunidades. Na maioria dos casos, os filhos saem do campo em busca de melhores oportunidades de emprego e condições de vida na sede do município, e até mesmo em outras cidades, como Salvador, por exemplo. Esta situação impacta significativamente na oferta de mão de obra, tanto nas unidades de produção da família, quanto no âmbito da comunidade em geral. Na modalidade familiar de produção agrícola, os trabalhos são realizados pelos próprios integrantes da família, e em casos pontuais, podem ser realizados acordos de cooperação, caracterizados pela troca da força de trabalho, ou até mesmo com compensação financeira. Porém, essas possibilidades são limitadas quando a quantidade de mão de obra é reduzida em razão do deslocamento da população jovem para o meio urbano.

Para a maioria dos pais, um futuro promissor para os filhos está baseado na educação escolar e na conseqüente capacitação profissional para o mercado de trabalho. Nessa perspectiva, os “estudos” seriam fomentadores de oportunidades para melhores salários e condições de vida satisfatoriamente dignas.

A renda média mensal das famílias das comunidades estudadas situa-se na faixa de 1 a 2 salários mínimos, procedente de várias fontes, como da comercialização dos produtos agrícolas, de pensões, aposentadorias e benefícios previdenciários, além do Programa Bolsa Família, que figura como complemento da renda para as mais carentes.

Outras famílias relataram ter renda inferior a 1 (um) salário mínimo, o que pode ser justificado pela pequena escala de área produtiva e pela ausência dos benefícios de natureza previdenciária ou governamental. Nesse sentido, a renda se compõe pela comercialização de pequenas quantidades de produtos a atravessadores e da venda da força de trabalho na própria comunidade ou em outras localidades.

As famílias que alcançam mais de 3 (três) salários mínimos são, em sua maioria, empreendedores que mesclam a produção familiar com outras atividades, como a criação de aves em regime intensivo (granjas) e também de gado leiteiro. Destacam-se também aquelas que possuem maior quantidade de área produtiva e que atuam como pequenos atravessadores, comprando parte da produção local para a revenda nas feiras livres e em pequenos supermercados de Santo Antonio de Jesus e/ou em outros municípios.

Um dos fatores que interferem na renda gerada no âmbito das unidades agrícolas de cunho familiar é a forma de comercialização da produção. A ação dos atravessadores é uma situação comumente praticada nas comunidades estudadas, pois foi evidenciado que 59% das famílias repassam seus produtos para eles. Conseqüentemente, a maior parte do lucro não fica com o produtor que realizou todo o trabalho e assumiu o custeio da produção. Os produtores que preferem esse tipo de venda justificaram que essa forma de comercialização é mais viável, porque não precisam se preocupar com a logística e os custos do transporte. Dessa forma, somente uma minoria, 14% em média, dos agricultores comercializa sua produção, sobretudo de mandioca e laranja, diretamente nas cidades através da feira livre e em pequenos estabelecimentos comerciais. Esses produtores afirmam que a comercialização direta ao consumidor garante que a maior parte dos lucros não seja “perdida”.

A prática das duas formas de comercialização também foi identificada nas comunidades estudadas: 27% dos entrevistados afirmaram que comercializam tanto para os atravessadores quanto na feira livre. Fez-se um levantamento do perfil desses agricultores e verificou-se que eles cultivam cacau e que não há variação nos preços das amêndoas secas na comercialização na cidade ou na propriedade. Alguns armazéns de cacau dispõem de transporte para a coleta da produção diretamente nas áreas rurais e utilizam dessa prática como forma de fidelização. O excedente das outras variedades é vendido diretamente nas feiras livres.

Esta pesquisa revelou que os produtores dispõem de modos de produção tradicionais, o que revela a pouca utilização de tecnologias no trabalho cotidiano e, ao mesmo tempo, uma busca reduzida por mecanismos de apoio e incentivos junto aos órgãos representativos da classe. O conhecimento e o acesso às políticas públicas ainda é muito limitado entre os agricultores das comunidades.

Entre as instituições que os agricultores estão inseridos, destacam-se o Sindicato dos Trabalhadores Rurais e as associações de moradores locais. Segundo os agricultores, o sindicato não atende com agilidade aos anseios da população rural no que se refere às atividades de natureza agrícola e compararam a instituição com um “consultório médico”, em razão da busca constante dos associados por descontos em consultas médicas.

Os objetivos primordiais de uma associação ou sindicato devem estar baseados na representatividade dos seus associados em suas principais necessidades (habitação, abastecimento de água e energia elétrica, políticas para a agricultura, geração de renda, etc.). Porém, nas comunidades estudadas, foi observada a necessidade de maior empenho por parte dos seus representantes em fortalecer o interesse dos integrantes para a importância de buscar outras possibilidades de desenvolvimento social, sobretudo a partir das atividades agrícolas.

Embora as comunidades não estejam totalmente engajadas nas suas ações de busca por melhorias a partir das políticas públicas, há numericamente uma boa participação dos moradores nas associações locais. Todos os entrevistados são sindicalizados e, em média, 50% deles participam da associação. Entretanto, os moradores afirmam que o interesse da comunidade pela participação nas políticas públicas é reduzido devido às sucessivas frustrações passadas, em decorrência da verticalidade das propostas. Em muitos casos, a implantação da política não levou em consideração as particularidades estruturais das comunidades e os anseios dos moradores.

Foi possível notar a pouca participação nos programas disponibilizados pelo Governo. Dentre os entrevistados, apenas 10% participa ou já participou do Pronaf, e nenhum deles tiveram acesso direto ao PNAE ou PAA, porém, já repassaram produtos para outras associações do município que faziam parte dos programas de comercialização através da CONAB.

Os desafios enfrentados pelos produtores rurais destas comunidades implicam numa série de entraves para o seu desenvolvimento, dentre eles: o êxodo rural, provocado pela descrença da comunidade enquanto possibilidade de subsistência; as poucas oportunidades oferecidas através das diversas políticas públicas de crédito e assistência técnica e a impossibilidade de participação em editais de comercialização, por falta de conhecimento, organização e pelo analfabetismo. Das comunidades estudadas, nenhuma delas participou, até agora, do PNAE. Embora não havendo dados para mensurar estatisticamente os ganhos e/ou perdas com esse programa nessas comunidades, foi possível diagnosticar os problemas que motivaram essa ausência das comunidades no programa, os quais estão expostos a seguir.

Para participar do PNAE é necessário que o agricultor seja cadastrado no PRONAF, através da DAP. O programa permite opção na forma de participação dos municípios: DAP individual ou DAP jurídica. A DAP jurídica é fornecida quando, no mínimo 70% dos agricultores participantes de uma associação tenham a DAP individual. O município de Santo Antonio de Jesus optou pela participação de associações através de DAP jurídica. As comunidades estudadas não contam com nenhuma associação representativa de fato, nem possuem DAP jurídica, principalmente pela dificuldade de organização, conforme já mencionado nas avaliações parciais das oficinas.

Observou-se que o valor da aquisição dos produtos familiares acontece de forma assimétrica e, com exceção do ano de 2011, a meta de 30% de repasse do total do FNDE para a compra de produtos agrícolas familiares, solicitados em lei, não foi atingida, embora em índices menores em 2012 e 2013, mas acentuadamente em 2014.

O fato de serem principiantes na comercialização institucional pode ter sido um dos motivos da queda acentuada no aproveitamento dos recursos naquele ano. Por motivo de prazo, não se pôde confirmar oficialmente, mas informalmente se soube que os agricultores tiveram dificuldade no cumprimento dos prazos de entrega dos produtos. Várias outras causas podem ser atribuídas, mas todas caem no eixo da falta de assistência técnica. Tanto faz se a causa foi a baixa produtividade ou preenchimento de formulários sem planejamento prévio de produção ou superestimando a capacidade produtiva, faltou assistência técnica.

Embora algumas culturas, como a laranja, por exemplo, estejam com baixa produtividade, o diagnóstico em relação ao potencial produtivo foi positivo: as três comunidades estão produzindo de acordo com o potencial de solo, de acordo com os resultados das análises efetuadas. E esses produtos constam da lista de gêneros que podem ser comercializados para as escolas através do PNAE, podendo também ser ofertados na doação simultânea e no abastecimento da CONAB, através do PAA, o que reforça duplamente as possibilidades produtivas: na produção e na comercialização.

Em breve resumo dos problemas diagnosticados, podemos avaliar os entraves da participação dessas comunidades nas políticas agrícolas familiares e confirmar que esse entrave não está somente na produção. Entre os

problemas mais significativos está a inexistência de associações. Essa falta de organização associativa dos agricultores, somada à opção do governo municipal pela participação no PNAE através de DAP jurídica, dificulta ainda mais a atividade de comercialização dos agricultores através desse programa.

Outro problema detectado é a também inconstante e praticamente inexistente assistência técnica. A falta de conhecimento sobre os mecanismos e objetivos dos programas causa insegurança nos produtores em comercializar e medo de aumentar a produção e perdê-la por falta de venda.

A existência de demanda real para os produtos agrícolas familiares, que podem ser comercializados através do PNAE, pode ser constatada pelo número de escolas do município. Segundo dados do IBGE (2011), em Santo Antonio de Jesus existem cento e vinte e dois estabelecimentos de ensino (municipais e estaduais) distribuídos nas zonas rural e urbana.

Em relação à implantação do PAA no município será fundamental a criação de associações, pois sua ausência impede a obtenção da DAP jurídica, obrigatória para participação nesse programa. Novamente se verifica aqui, a necessidade de assistência técnica, uma vez que as exigências de qualidade dos produtos para a comercialização através da CONAB também deixam os agricultores inseguros. Em função disso, eles apontaram a necessidade de tecnologias que possibilitem maior produção com menor custo e o acompanhamento de fiscalização sanitária, para ajudar na comercialização de produtos perecíveis, como o leite, por exemplo. Solicitaram mais incentivos à produção, assistência técnica e distribuição de sementes, além de cursos de capacitação que proporcionem maiores conhecimentos e melhorias de condições.

Como se pode constatar, as dificuldades apresentadas pelos agricultores para participarem desses programas destinados a eles têm base estrutural na burocracia, no excesso de exigências e na falta de informações e escolaridade. As instituições governamentais desconsideram as condições educacionais e de assistência técnica precária no meio da agricultura familiar, desconsiderando também – ou talvez desconhecendo – o potencial do setor no município. É necessário que as instituições municipais ajudem esses agricultores no acesso aos recursos desses programas, interagindo para o desenvolvimento do setor e propiciando maior geração de renda às famílias.