

Guilherme Costa Delgado  
Sonia Maria Pessoa Pereira Bergamasco  
Organizadores

# Agricultura Familiar Brasileira: Desafios e Perspectivas de Futuro



**Secretaria Especial de Agricultura  
e do Desenvolvimento Agrário**



GUILHERME COSTA DELGADO  
SONIA MARIA PESSOA PEREIRA BERGAMASCO  
(Orgs.)

**AGRICULTURA FAMILIAR  
BRASILEIRA:  
DESAFIOS E PERSPECTIVAS  
DE FUTURO**

Secretaria Especial de Agricultura Familiar  
e do Desenvolvimento Agrário

Brasília, 2017

MICHEL TEMER  
Presidente da República

ELISEU PADILHA  
Ministro-Chefe da Casa Civil

JOSÉ RICARDO ROSENO  
Secretário Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário

JEFFERSON CORITEAC  
Secretário Executivo Adjunto de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário

JOSÉ ROBERTO VIEIRA SANTOS  
Subsecretário de Planejamento e Gestão

RAQUEL SANTORI  
Subsecretária de Reordenamento Agrário

EVERTON AUGUSTO PAIVA FERREIRA  
Subsecretário de Agricultura Familiar

MARCELO MARTINS  
Subsecretário de Desenvolvimento Rural

SORRIVAL DE LIMA  
Subsecretário de Regularização Fundiária na Amazônia Legal

CARLOS EDUARDO BOVO  
Diretor da Coordenação-Geral de Gestão Estratégica, Monitoramento e Avaliação (CGGEMA/ NEAD)

WILLY DE LA PIEDRA MESONES  
Coordenador-Geral de Gestão Estratégica, Monitoramento e Avaliação (CGGEMA/ NEAD)

Copyright 2017 – Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead)  
mda.gov.br

Coordenação-Geral de Gestão Estratégica, Monitoramento e Avaliação (NEAD)  
Esplanada dos Ministérios, Bloco C, 5º andar – sala 543  
CEP 70.046-900 Brasília/DF

Expediente técnico  
Produção editorial e gráfica: Ana Carolina Fleury e Mariana Camargo  
Projeto gráfico e diagramação: Helkton Gomes  
Capa: Marcela Nunes – CGCS/Sead

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

D352a	Delgado, Guilherme Costa. Bergamasco, Sonia Maria Pessoa Pereira (orgs.) Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro. Brasília : Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017.  470 p. ; 21x28 cm  ISBN: 978-85- 8354-016- 8  1. Agricultura familiar brasileira. 2. Políticas públicas. I. Título
-------	--

CDD 300 . 630  
CDU 304

\*\* As ideias e opiniões expressas nos textos são de responsabilidade dos autores e não necessariamente correspondem ao posicionamento da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. Os artigos foram revisados pelos próprios autores.

# SUMÁRIO

Apresentação.....	7
<b>PARTE I</b>	
<b>Atualidade da questão da terra no brasil: embates e ressignificações.....</b>	<b>11</b>
<b>Questão agrária hoje.....</b>	<b>12</b>
<i>Guilherme Costa Delgado</i>	
<b>Reforma agrária no brasil do século XXI: bloqueios e ressignificações.....</b>	<b>22</b>
<i>Luís Antonio Barone e Vera Lúcia Silveira Botta Ferrante</i>	
<b>Por que a questão agrária é uma questão da agricultura de base familiar e Camponesa?.....</b>	<b>40</b>
<i>Edgard Malagodi</i>	
<b>PARTE II</b>	
<b>O desenvolvimento da agricultura familiar no brasil: seu lugar na sociedade e suas dimensões atuais.....</b>	<b>63</b>
<b>“Franja Periférica”, “Pobres do Campo”, “Camponeses”: dilemas da inclusão social Dos pequenos agricultores familiares.....</b>	<b>64</b>
<i>Maria de Nazareth Baudel Wanderley</i>	
<b>Diversidade e heterogeneidade da agricultura familiar no Brasil e algumas implicações para políticas públicas.....</b>	<b>82</b>
<i>Sergio Schneider e Abel Cassol</i>	
<b>Informando política pública: uma revisão bibliográfica sobre Pronaf e qualidade de vida (2006-2013).....</b>	<b>108</b>
<i>Maria José Carneiro, Juliano Luis Palm e André Costa Alvarenga</i>	
<b>Agricultura familiar e pesquisa agropecuária: contribuições para uma agenda de futuro.....</b>	<b>131</b>
<i>Antônio Luiz Oliveira Heberlê; Assunta Helena Sicoli; José de Souza Silva; Marcos Flávio Silva Borba; Otavio Valentim Balsadi; Vanessa da Fonseca Pereira</i>	

### PARTE III

**Inovações sociais: experiências contemporâneas** ..... 149

**Ecologização da agricultura familiar e ruralidade** ..... 150  
*Alfio Brandenburg*

**Afinal, que inclusão produtiva? A contribuição dos novos mercados alimentares** . . . . 166  
*Paulo Andre Niederle*

**A experiência agroecológica e o fortalecimento da racionalidade camponesa na  
Relação com a natureza** ..... 195  
*Wilson Mazalla Neto e Sonia Maria Pessoa Pereira Bergamasco*

**Circuitos de comercialização e familiar no Brasil: notas para discussão**. . . . . 221  
*Walter Belik*

### PARTE IV

**Políticas públicas: balanços e perspectivas**. . . . . 243

**Perspectivas para a agricultura familiar brasileira: elementos de um projeto  
político de desenvolvimento rural, para além de uma “questão tecnológica”**. . . . . 244  
*Sérgio Luiz de Oliveira Vilela*

**Origens, evolução e institucionalização da política de agricultura familiar no  
Brasil** ..... 263  
*Eric Sabourin*

**A agricultura familiar nas políticas para a agricultura familiar** ..... 290  
*Catia Grisa*

**Da extinção da Embrater à criação da Anater: os desafios da política de  
assistência técnica e extensão rural brasileira** ..... 312  
*Sonia Maria Pessoa Pereira Bergamasco, Carolina Rios Thomson e Ricardo Serra Borsatto*

### PARTE V

**Questões e desafios dos movimentos e organizações sociais** ..... 341

**A formação de uma categoria política: os agricultores familiares no Brasil  
contemporâneo** ..... 342  
*Everton Lazzaretti Piccolotto e Leonilde Servolo de Medeiros*

<b>Movimentos e organizações sociais no Brasil rural contemporâneo: questões e desafios</b> .....	367
<i>Sérgio Sauer</i>	
<b>PARTE VI</b>	
<b>A heterogeneidade do trabalho no campo: categorias de análise e dimensões sociais</b> .	397
<b>Movimentos de mulheres agricultoras e ecologia</b> .....	398
<i>Maria Ignez Silveira Paulilo e Valdete Boni</i>	
<b>Agricultores expropriados: terra, migrações e trabalho</b> .....	418
<i>Marilda Aparecida de Menezes</i>	
<b>DOCUMENTO SÍNTESE – Tecendo os fios condutores de um debate: que desafios, perspectivas e proposições para as agriculturas de base familiar e camponesa do Brasil?</b> .....	434
<i>Valmir Luiz Stropasolas</i>	





## APRESENTAÇÃO

A Agricultura Brasileira se destaca entre as maiores do mundo e representa uma fonte de alimentos e de matéria prima para muitos países. Nela estão presentes diversos modos de fazer Agricultura, entre os quais a produção Agrícola Familiar, encontrada em extensas e importantes regiões do país. A agricultura familiar no Brasil é crescentemente uma forma social de produção reconhecida pela sociedade brasileira, por suas contribuições materiais e imateriais. Às diversas expressões de sua organização social, às quais correspondem múltiplos discursos identitários e demandas sociais, somaram-se, nas últimas décadas, o grande esforço de pesquisa da comunidade acadêmica, ao desvendar a extensão e a profundidade de sua presença no mundo rural, e a convergência de políticas públicas de apoio à sua reprodução.

Diante disso, um grupo de pesquisadores, estudiosos da agricultura familiar, reunidos em Belém (Pará), durante o 51º Congresso da SOBER (Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural), em 2013, propôs a organização de um espaço de reflexão coletiva sobre a Agricultura Familiar Brasileira para o ano de 2014, visto que este foi considerado o Ano Internacional da Agricultura Familiar, por decisão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em reconhecimento à contribuição deste importante setor da agricultura, para a Segurança Alimentar e para a erradicação da pobreza no mundo.

Como o Brasil se associou às comemorações deste Ano Internacional, com o objetivo de registrar e comemorar os avanços alcançados, que se traduziram em conquistas expressivas nos campos econômicos, sociais, políticos e culturais, além de refletir sobre os desafios a serem enfrentados, foi junto à Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) que se conseguiu viabilizar a realização de um Seminário Nacional sobre Agricultura Familiar.

Este Seminário teve como objetivo discutir os vários aspectos que condicionam e caracterizam a complexa realidade deste setor no Brasil, incluindo um balanço das políticas públicas a ele destinadas, bem como uma contribuição ao debate nacional e internacional sobre esta categoria social e política. Assim, a ideia se constitui em um esforço coletivo para se pensar os avanços e desafios atuais desta agricultura, tanto em relação à sua articulação com o conjunto do setor agrícola brasileiro, como o cenário e as perspectivas de futuro.

Num primeiro momento, foi importante situar a agricultura brasileira em seu contexto histórico, social e econômico, destacando a ocupação e utilização da terra como meio produtivo fundamental. Para isso, seria preciso entender tanto a evolução das relações patrimoniais, como os mecanismos de apropriação da renda fundiária, em um momento em que aumenta significativamente a especialização do Brasil como produtor de *commodities* de origem agrária. Assim também, foi necessário retomar alguns debates da economia política para compreender a inserção de determinados segmentos no novo padrão dos mercados agroalimentares.

Entre outras demandas, o Seminário tentou atender uma, que não é de hoje, e que se dirige ao esforço de discutir o próprio conceito de Agricultura Familiar. Se, por um lado, pode ser registrado como um avanço o reconhecimento dessa agricultura pelo Estado, através de

Lei Nº 11.326, por outro, esta categoria genérica acabou ameaçando a visibilidade de outras identidades e sujeitos sociais no campo, tais como: assalariados rurais, quilombolas, indígenas, pescadores artesanais, dentre outros; que, no entanto, vêm lutando e conseguindo demarcar suas existências. Assim, se a noção de Agricultura Familiar serviu para aglutinar e fortalecer este setor da agricultura, até então não reconhecido, cabe indagar até que ponto ela encobre heterogeneidades que estão emergindo em face de novos conflitos socioambientais que afloram no meio rural brasileiro.

Desde logo, ao examinar a complexidade da Agricultura Familiar no Brasil parece importante colocá-la no contexto de interesses conflitantes e projetos em disputa. Deste modo, pretendeu-se analisar, em profundidade, a natureza dessa disputa expressa nos diferentes projetos e desenvolvimento.

Entre os aspectos marcantes da Agricultura Familiar brasileira estão as formas invisíveis de trabalho e a produção do que se pode chamar de “riqueza invisível”. Omissa nos compêndios de Economia, a família como instituição estratégica do meio rural é a responsável pela reprodução dos atores do desenvolvimento rural: tanto a mão de obra qualificada, como trabalhadores sem qualificação, migrantes e trabalhadores sazonais em todas as regiões do país. De fato, é dentro da unidade doméstica que se concentra o esforço reprodutivo no qual participam, fundamentalmente, as mulheres, as crianças e os idosos.

Mas, para falar de Agricultura Familiar no Brasil é preciso falar também do protagonismo social e político deste segmento. Os movimentos e as organizações sociais da Agricultura Familiar têm sido atores importantes do processo de construção da pauta da Reforma Agrária e das políticas públicas no Brasil. Ao lado de iniciativa do Estado e da academia, os movimentos sociais desempenharam um papel fundamental na definição da Agricultura Familiar como um modelo de agricultura, como categoria agregadora de direitos e como identidade política unificadora de uma diversidade de unidades familiares no campo. Entre os movimentos, merecem destaque as lutas das mulheres rurais por acesso aos direitos e pela construção de espaços de autonomia. Além disso, torna-se importante registrar questões como a saída dos mais jovens do campo, tendencialmente definitiva, as migrações sazonais e ou pendulares, que se apresentam como desafios, tanto na avaliação da dinâmica da própria Agricultura Familiar quanto na formulação de políticas públicas para o setor.

Historicamente, até a década de 90, a Agricultura Familiar brasileira não havia conhecido ainda um conjunto tão amplo de instrumentos de políticas públicas voltados para a proteção e o desenvolvimento desta categoria social. Faz-se necessário, portanto, um balanço dos resultados obtidos e das perspectivas futuras. Com base em um balanço desse conjunto de políticas e programas, o Seminário pretende identificar avanços e gargalos, apontar para desafios futuros, sobretudo considerando as peculiaridades locais e regionais.

As políticas públicas do Estado brasileiro têm, em certa medida, refletido essa multiplicidade, mas os efeitos e eficácia delas têm sido bastante desigual para os diversos segmentos de produtores. Nesse contexto, a unidade de produção familiar, que é em si um segmento bastante diversificado internamente, se destaca não apenas pela sua diversificação, mas pela sua capacidade de unificar a produção para o mercado com estratégias de reprodução familiar e de vida cultural e comunitária.

Novas abordagens e alternativas do desenvolvimento rural têm surgido no campo da Agricultura Familiar. Tanto fomentadas por organizações representativas da sociedade civil, como por associações de base, têm-se desenvolvido experiências e processos de produção de consumos alternativos, na busca da sustentabilidade e de condições econômicas solidárias e participativas. Em foco estão questões relevantes, como da segurança e soberania alimentar e da agroecologia.

Com este leque de questões, o Seminário foi organizado com seis Mesas Redondas, cada uma delas com três ou quatro apresentadores e um moderador/debatedor. A temática de cada Mesa encontra-se no início de cada uma das seis seções que compõe este livro. Importante destacar que, juntamente com a ideia do Seminário, foi encaminhada ao NEAD/MDA uma proposta de publicação que, após muitas idas e vindas, está agora vindo a público.

Neste interim, o Professor Valmir Luiz Stropasolas, que havia participado do Seminário como apresentador na Mesa IV, socializou com os participantes um relato sobre as discussões do Seminário, o qual havia se encarregado de fazê-lo. Este relato passou a compor a sétima parte do livro fazendo as vezes de um Posfácio.

Antes de finalizar esta apresentação, registra-se aqui inúmeros agradecimentos àqueles que acreditaram nesta proposta e que deram sua valiosa colaboração para que esta se tornasse realidade.

Ao pessoal da SAF, DATER e NEAD do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) pelo apoio respectivamente na realização do Seminário e na publicação deste livro.

Ao colega Edgard Malagodi que, num primeiro momento, tomou a frente esta empreitada fazendo com que o Seminário acontecesse. E também, àqueles colegas que atenderam ao nosso pedido para atuarem como moderador/debatedor, em especial, Vera Lucia Botta Ferrante (UNESP-Araraquara), Ramonildes Alves Gomes (UFMG), Maristela Simões do Carmo (UNESP-Botucatu), Otávio Balsadi (EMBRAPA), Cláudia Schmidt (UFRRJ) e Dalva Maria da Mota (EMBRAPA).

Às doutorandas da FEAGRI/UNICAMP, Danitielle Cineli Simonato, a Marina de Sá Costa Lima e a Néllyan Lima Gusmão Oliveira, que em diversos momentos se envolveram na realização deste livro, os nossos agradecimentos.

**Sonia Maria Pessoa Pereira Bergamasco**  
**Guilherme Costa Delgado**  
Abril de 2016



## PARTE I

### **Atualidade da Questão da Terra no Brasil: Embates e Ressignificações**

O século XXI se inicia para o Brasil com forte especialização no comércio mundial de ‘commodities’, a que correspondeu em paralelo, certo protagonismo dos setores exploradores de recursos naturais – terras, jazidas minerais, águas e campos petrolíferos, em aliança com determinadas cadeias agroindustriais, mas sem incluir o núcleo principal do setor manufatureiro. Nesse contexto, a captura da renda fundiária pelos proprietários de recursos naturais, recoloca a tese da completa ‘mercadorização’ das terras à revelia da sua função social e ambiental que, de direito, continua a ser fundamento constitucional do direito de propriedade rural no Brasil (Cf. Art 5, item XXIII, combinado com Art. 186 da Constituição Brasileira). A reestruturação de uma economia política do agronegócio nos anos 2000, conectada externamente com a ‘reprimarização’ do comércio exterior, e internamente com a captura da renda fundiária, provocará de fato forte retrocesso na política fundiária do Estado, tornada caudatária da propriedade capitalista, isenta da função social e ambiental. As consequências políticas e sociais de tal estratégia de uma economia política do agronegócio são evidentes, no sentido de desestruturação da reforma agrária, dos direitos constitucionais dos povos indígenas e quilombolas e ainda da preservação ambiental, segundo sua regra matriz legitimadora do direito de propriedade (Art. 186 idem). Reações a esse processo são verificáveis pela multiplicação dos conflitos agrários, e ambientais, e indígenas, todos ligados à propriedade, posse e uso da terra, não obstante sua aparente invisibilidade nos espaços midiáticos hegemônicos. Também as múltiplas articulações dos campesinatos ameaçados – ‘povos da terra, das águas e da floresta’, evidenciam formas de autodefesa, por um lado; e de intuições contra-hegemônicas em pleno curso. O período atual, configurado por forte reestruturação da economia do agronegócio, articulada ao setor externo da economia, também o é, contraditoriamente, de mudança jurídico formal do regime fundiário instituído pela Constituição de 1988 (função social da propriedade, salvaguarda das terras indígenas (Art. 231) e quilombolas (ADCT – Art.68). Mas a mudança do regime fundiário é bloqueada pela estratégia de plena “mercadorização” da terra, imposta pela reação conservadora. Nesse contexto, a questão agrária e a reforma agrária adquirem novo significado, visto que dependem crucialmente dos limites constitucionais efetivamente aplicados à absoluta liberdade do capital no mercado de terras, sem o que não é possível a mudança da estrutura agrária.

# Questão agrária hoje

*Guilherme Costa Delgado*

## 1. Introdução

O propósito deste trabalho é situar os temas da questão agrária e da reforma agrária no campo conceitual que lhes é próprio, qual seja o da estrutura de propriedade, posse e uso da terra em dado contexto histórico. Obviamente que a proposição de uma reforma agrária, precedida ou não por um debate teórico e político da questão agrária contem necessariamente uma dose muito alta de conteúdo ideológico, pró e contra, como parte integrante de uma luta política de classes sociais em disputa pela terra. Mas o viés ideológico não serve como instrumento de análise. É preciso superá-lo para poder desvendar os elementos de realidade contidos em cada ciclo histórico, para efetivamente avançar no conhecimento. Isto pressupõe manejo adequado da perspectiva teórica e do método científico pelo observador no tratamento da classe de fenômenos ora em observação

Tendo em conta a observação precedente, o texto se inicia pela “Conceituação e Contextualização” dos temas da questão agrária e da reforma agrária, revelando sua direta relação com a estrutura agrária, mas ao mesmo tempo certa autonomia.

O tópico seguinte-Mercado de Terras e o Regime Fundiário Constitucional- descreve uma antinomia que estará presente em todo o texto: a tensão permanente da pretensão dos mercados de estabelecerem pleno domínio da estranha noção da ‘terra-mercadoria’ e sua não recepção no regime fundiário instituído em 1988.

Aborda-se em sequência àquilo que nos propomos demonstrar como “Cerne da Questão Agrária Atual” – uma tendência muito forte da economia política de mercado em tratar a terra como se fora “uma mercadoria como outra qualquer”, não obstante a norma fundiária geral no direito constitucional que afirma explicitamente o contrário.

Coerentemente com a questão agrária proposta, o texto debate “O Que é Essencial à Reforma Agrária na Atualidade”, quais sejam - os limites, salvaguardas e meios de proteção e de defesa contra a completa “mercadorização’ das terras no Brasil.

A complexidade dos temas propostos não poderia encontrar tratamento adequado neste texto, necessariamente curto. Por isso remetemos a vários outros trabalhos do autor e de outros, citados no texto, tornando a apresentação muito mais sintética e breve, como é o acordado para o Seminário a que se destina.

A Conclusão desde texto chama atenção para o cuidado com as ligações diretas da questão agrária e da reforma agrária num determinado período histórico (anos 2000), escolhido para caracterizar a atualidade. No ciclo de economia política em curso, não há essa relação biunívoca, mas o contrário – a sistemática recusa de mudança da estrutura agrária constitucionalmente instituída, parece ser causa eficaz da questão agrária em aberto, nos termos aqui propostos.

## 2. Conceituar e contextualizar

Perante temas com tanto apelo ideológico, como questão agrária e seu conexo reforma agrária, convém que iniciemos lançando redes conceituais apropriadas, que nos permitam capturar com certa segurança a classe de fenômenos ora objeto de problematização.

O conceito chave é o de estrutura agrária, no sentido jurídico e socioeconômico - dos direitos de propriedade, posse e uso de terra (ai compreendidos todos os recursos naturais abrangidos na sua superfície). A estrutura desses direitos ou para usar uma expressão mais específica – o regime fundiário em vigor- configura relações sociais relativas à propriedade, posse e uso da terra.

Do regime fundiário colonial (das sesmarias) ao regime da Lei de Terras (1850)<sup>1</sup> a história econômica e social do País nos dá conta de forte conflituosidade, principalmente contra as populações originárias. Mas não se organiza, senão na segunda metade do sec. XX, uma ação política concertada de reforma da estrutura agrária.

Há pouco mais de meio século formulou-se à esquerda do espectro ideológico, a chamada “Questão Agrária Brasileira”, vista à época<sup>2</sup> como da inadequação da estrutura agrária vigente (Regime Fundiário da Lei de Terras de 1850, plenamente recepcionado pelo Código Civil (1915...) e pelas Constituições do período republicano, incluindo a de 1946), relativamente: 1) às condições de vida e de trabalho das populações rurais, por um lado; e 2) e ainda sobre a presumida incapacidade dessa estrutura agrária de prover excedentes produtivas às necessidades da industrialização e da urbanização então em plena evidência. Essa segunda vertente da questão agrária, como se verá adiante, obtém como resposta do sistema político e social a “modernização conservadora” da agricultura como estratégia de Estado, com explícita negação de mudança da estrutura agrária.

Diante das formulações teórico-políticas da questão agrária nesse contexto histórico (anos 60 do Sec. XX), formulam-se também, de maneira conexa, as várias propostas de reforma agrária com vistas a resolver, no plano político, as mudanças na estrutura agrária então diagnosticadas. Este movimento de reforma é interrompido pelo Golpe Militar de 1964, que pôs em curso uma “modernização conservadora da agricultura”, não obstante promulgasse um “Estatuto de Terra”, como novo regime jurídico agrário, de direito, que, contudo, não prevalece de fato na era do regime militar.

Encerrado o regime militar, o debate da questão agrária retorna, levando a Constituição de 1988 a incorporar os princípios jurídicos da função social e ambiental de propriedade da terra, contidos no Estatuto da Terra, mas inteiramente ignorados na política agrária do regime militar.

Decorridos 25 anos de promulgação da Constituição de 1988, temos evidentemente condições históricas distintas dos anos de 1960, como também do período imediato da Constituinte. A pergunta que nos cabe aqui fazer é se, na atualidade, a estrutura de propriedade, posse e uso da terra contem ou provoca problemas sociais, econômicos e ambientais susceptíveis

<sup>1</sup> Para uma abordagem sintética dos “regimes fundiários em sucessão” no Brasil ver CNBB (2010), op.cit. pp. 27/37.

<sup>2</sup> Para uma abordagem da Questão Agrária Brasileira atual e suas diferenciações recentes ver CNBB (2010), op.cit. pg. 25-30. Ver também Delgado, G. (2001) op. cit.

de configurar uma nova questão agrária. Em segundo lugar, é preciso discernir sobre as condições necessárias de esses problemas evoluírem à esfera pública política, de maneira a suscitar a mudança da estrutura agrária, que é o cerne da reforma agrária.

Vou tentar enfrentar essas questões a partir da discussão dos conceitos de terra mercantil e terra bem social, também tratados como “terra de negócio” e “terra de trabalho” no discurso eclesial. Esses distintos significados sociais da terra são objeto de norma jurídica disciplinadora, que tenta conciliar esses diferentes princípios mediante o conceito da função social e ambiental da propriedade rural. Mas este conceito constitucional é praticamente desfigurado, em presença de uma nova estratégia de “modernização conservadora” – a economia do agronegócio, que se propõe estabelecer, como se verá adiante, de forma praticamente absoluta - a norma mercantil governando a estrutura agrária.

### **3. O mercado de terras atual e o regime fundiário (constitucional)**

Como se evidencia da seção precedente, as expressões “questão agrária” e “reforma agrária” são irmãs univitelinas no tempo histórico, porque ambas se geram das estruturas agrárias historicamente configuradas. Mas diferem em aspectos relevantes, como sejam: 1) no mesmo período histórico em que sujeitos políticos levantam uma questão Agrária, levantam também uma tese (proposta) de reforma agrária, conceitos relacionados, mas distintos; 2) Não dispondo de peso e poder político para realizar a reforma agrária que proclamam, prevalece a estrutura agrária precedente. Esta solução conservadora não resolve a questão agrária primordialmente declarada, do ponto de vista dos sujeitos políticos declarantes; mas é respondida como o é, no caso brasileiro, pela absolutização dos direitos de propriedade estritamente mercantis.

O itinerário histórico: da proposição da reforma agrária; sua derrota política (regime militar); a recuperação da tese (Constituinte); e nova derrota política nos anos 2000 da tese da reforma agrária, ainda associada a Questão Agrária dos anos 60 do século passado; contém novidades que precisam ser resgatadas. Recolocam-se historicamente os problemas da estrutura agrária atuais em novo contexto. Precisamos examiná-los à luz do ciclo histórico contemporâneo, cotejando o regime fundiário instituído em 1988 com as normas da economia política dominantes, observando criticamente seus problemas.

Por sua vez, a explicitação de um novo ciclo da questão agrária e da reforma agrária conexas, no tempo histórico atual, difere da sua referência histórica pretérita (anos 60), em vários aspectos, mas não no essencial – a inadequação da estrutura agrária estritamente mercantil face às necessidades contemporâneas da vida social, no sentido de regular para “desmercadorizar” a terra.

Mudança e continuidade da Questão Agrária e a correspondente atualização do debate da reforma agrária são o desafio que nos é proposto a elucidar na seção seguinte.



### 3.1. O cerne da questão agrária atual

Duas mudanças significativas, mas contraditórias foram operadas sobre a estrutura agrária brasileira, herdada do regime militar: I – a mudança conceitual formal do direito de propriedade fundiária rural, configurada desde a Constituição de 1988 pelos critérios expressos de sua função social e ambiental legitimadora (Art. 5, XXIII, combinado com o Art. 186); acrescida das salvaguardas aos direitos territoriais dos povos indígenas (Art. 231) e ainda das comunidades quilombolas (ADCT – Art. 68); II – um novo ciclo de economia política, claramente configurado nos anos 2000, mediante reestruturação de uma economia política do agronegócio, com expressa estratégia de captura da renda e de riqueza fundiária, segundo critérios estritos da completa “mercadorização” dos espaços territoriais.

As mudanças institucionais do tipo I - a função social da propriedade fundiária, juntamente com as salvaguardas das terras indígenas, quilombola e das florestas públicas, dependem essencialmente das normas regulamentares de política agrária e das regras e práticas da administração pública, na ausência das quais os princípios e diretrizes constitucionais são inócuos.

Por sua vez as mudanças do tipo II estão relacionadas às ações públicas e privadas, que conjugadas, propiciam forte valorização da renda e da riqueza fundiária. Dependem também da inação da política agrária, no sentido da não adoção das restrições de direito público (função social e ambiental), demarcação e reconhecimento de territórios fora à margem do mercado de terras, que condicionam a apropriação e a concentração das terras.

Nos anos 2000, diferentemente do verificado no período imediatamente posterior à Constituinte (anos 90), ocorre processo intenso de valorização dos preços das terras e arrendamentos fundiários em todo Brasil<sup>3</sup>, puxados pelos mercados de ‘commodities’ e por fatores internos brasileiros – a remontagem do sistema de crédito público (SNCR) e a desmontagem ou não montagem do sistema de regulação fundiária, preconizado pelo texto constitucional<sup>4</sup>.

A mudança do tipo II é estritamente “mercadorizante”, mas somente é possível realizá-la mediante completo afrouxamento da regulação fundiária, por um lado, e forte ativação dos instrumentos financeiros e fiscais fomentadores da valorização fundiária por outro, a exemplo de dívida hipotecária subvencionada que a recuperação do crédito rural público propicia.

Por outro lado, a “práxis” política da desregulação fundiária é mais complexa e depende da combinação dos poderes de Estado, para na prática tornar inócuas as regras constitucionais citadas, de caráter “desmercadorizante”. Neste sentido, o Poder Executivo é protagonista, segundo o critério da inação administrativa e da não iniciativa de regular positivamente sobre o regime fundiário instituído em 1988; o Poder Legislativo, mediante Projetos de Emendas Constitucionais (PECs)<sup>5</sup> tende a relativizar as regras constitucionais originárias e o Poder

<sup>3</sup> Para uma análise empírica – comparativa da evolução dos Preços das Terras no Brasil nas duas últimas décadas ver Delgado, Guilherme C. (2012), op.cit. p. 97/102.

<sup>4</sup> Os vários ciclos de economia política do último meio século, especialmente o período pós-constituinte são objeto dos capítulos 4,5 e 6 de Delgado (2012), op.cit.

<sup>5</sup> No último quinquênio tramitaram no Congresso várias PECs (Projeto de Emenda Constitucional) e o Projetos de Código Florestal relacionados à função social da propriedade, mas sem pretensão de regulamentar o Art. 186 (Exemplos PEC 438/2001 (Trabalho Escravo) e PEC 215/2000 (Terra Indígena).

Judiciário é extremamente lento em interpretar o regime fundiário; ou ainda faz obsequioso silêncio sobre o efetivo não cumprimento da função social da propriedade fundiária, que é fonte de legitimidade do direito de propriedade, segundo seu conceito constitucional.

A estratégia privada/estatal do tipo II anula integralmente as regras de direito público do tipo I, remetendo o regime fundiário às franquias mercantis antigas da Lei de Terras de 1850 e do Código Civil (1915); não obstante tenhamos já um quarto de século da promulgação da Constituição de 1988 e 12 anos do Código Civil (2002).

As evidências da hegemonia política de uma economia do agronegócio com tendência a concentração e valorização fundiária como estratégia de acumulação capitalista são claras<sup>6</sup>. Em contrapartida, o enfraquecimento da reforma agrária e das teses (princípios) “desmercadorizantes” das terras que o regime fundiário constitucional propõe também o são – regras ambientais, trabalhistas e de utilização racional, no conceito da função social; e ainda os princípios normativos sobre terras étnicas (indígenas e quilombolas).

Mas não ficam claras para a sociedade, partidos políticos, movimentos sociais, opinião pública etc., as implicações políticas das inversões promovidas no regime fundiário. Tampouco se percebem na situação as consequências desestruturantes relativamente a coesão social, a sustentabilidades ambiental-ecológico e de certa igualdade econômica no espaço rural.

A absoluta predominância da norma mercantil sobre o sistema agrário impõe desequilíbrios, distorções e deseconomias em médio prazo, que não se resolvem pelos próprios mercados, antes pelo contrário.

#### **4. O que é essencial à reforma agrária na atualidade**

Em 1964 a reforma agrária é banida do cenário político “manu-miitari”, pondo-se em seu lugar o projeto de “modernização conservadora” da agricultura, plenamente estruturado desde 1967, mediante articulação dos complexos agroindustriais, mercado de terras e sistema de crédito público. Produção e produtividade agropecuária são incrementadas, sem mudança da estrutura agrária, não obstante degradação sem precedente das relações sociais e ambientais que tal projeto suscita.

Nos anos 2000 o projeto de modernização conservadora da agricultura se reestrutura, depois da crise sofrida desde a segunda metade dos anos oitenta até final dos 90<sup>7</sup>. Agora (anos 2000) já não se apoia no Estado da Segurança Nacional, mas no Estado Democrático, instituído pela Constituição de 1988.

Esse projeto, articulado externamente pela “reprimarização” do comércio exterior brasileiro, organiza-se internamente como pacto de poder entre cadeias agroindustriais, grande propriedade fundiária e o Estado, sob a forma de uma hegemonia política, contando com forte aparato ideológico (mídias, academia, burocracia), de certa forma dispensável durante o regime

<sup>6</sup> No último período intercensitário do IBGE – 1996-2006, o Índice de Gini da Concentração Fundiária para o Brasil manteve-se praticamente inalterado, respectivamente nos níveis de 0,856 a 0,854.

<sup>7</sup> Para análise desse período de transição ver Delgado(2012) cap. 4- “Período de Transição – Da ‘Modernização Conservadora à Economia do Agronegócio’”.

militar. Conta também com uma sólida bancada ruralista, que era também dispensável no período dos governos militares.

Mas há um traço comum entre o projeto de modernização conservadora dos militares e o contemporâneo pacto do agronegócio: a pretensão por absoluta “mercadorização” das terras e a dispensa de qualquer ação de reforma agrária, no sentido de mudança de uma estrutura agrária, que continua de fato autoregulada pelo mercado de terras e arrendamentos rurais, sob olhar complacente das instituições estatais.

Do exposto, depreende-se que a “solução” conservadora à questão agrária, tanto em 1964 quanto nos anos posteriores a Constituinte, mais claramente desde os anos 2000, é causa eficaz de uma nova questão agrária. A estratégia da completa mercadorização dos espaços da natureza contém uma contradição tão forte com as relações sociais civilizadas, no sentido que o próprio constituinte brasileiro já havia instituído, que para realizá-la, na prática se destroem as condições sociais e políticas do próprio Estado democrático, ainda que de maneira subreptícia.

Observe-se que a pretensão da terra “mercadoria como outra qualquer”, da economia do agronegócio é absolutamente antinômica e esterilizante de quaisquer outros valores socioambientais que se possam atribuir à natureza como bem intergeracional, de múltiplos usos e finalidades intertemporais, portanto de interesse geral.

A mercadorização absoluta da propriedade privada contém contradição insanável com a função social da terra, não apenas pela exclusão dos camponatos, mas também pela exclusão das condições de vida civilizada nos espaços urbanos, e ainda pela emergência dos novos riscos ambientais que o domínio privado absoluto do espaço da natureza impõe a sociedade nacional e planetária em pleno século XXI.

Impor limites a liberdade de ação do capital sobre o espaço territorial, no seu estágio monopolístico, internacional e financeiro, é condição de possibilidade à própria democracia. Regimes democráticos consolidados de longa data, com ordem econômica do sistema de mercado, o fazem de diferentes formas, geralmente pactuadas por regulamentos ordinários ou por regras consuetudinárias. Infelizmente ou felizmente, aqui entre nós os limites legais foram postos pela Constituição, mas são sistematicamente desrespeitados.

#### **4.1. Reforma de estrutura agrária e “desmercadorização” da terra**

Os processos de transformação do trabalho humano e dos espaços da natureza em mercadoria, típicos da emergência do capitalismo industrial dos séculos XIX e XX, bem analisados por Karl Polany em sua clássica obra “A Grande Transformação” e em vários outros ensaios<sup>8</sup>, são também objeto de reação de auto-defesa dos trabalhadores urbanos, mediante luta social e política, tendo em vista escapar da tendência endógena do capital por impor a norma mercantil em todos os espaços sociais e materiais.

De certa forma, a construção do chamado Estado do bem-estar dentro do capitalismo significa uma permanente tensão dialética por “desmercadorizar” o mercado de trabalho,

<sup>8</sup> Karl Polany (2012) “A Subsistência do Homem e Ensaio Correlatos”, op.cit.

propondo normas, salvaguardas e limites ao capital, tendo em vista proteger as relações de trabalho, sem o que as relações sociais no mundo do trabalho convergiriam para a barbárie. No Brasil, o chamado “Estado de Bem-Estar” inaugurou-se tardiamente, com a Constituição de 1988, e não obstante limites e contradições de sua principal construção estatal - o Sistema da Seguridade Social<sup>9</sup> - apresenta efeitos mensuráveis nos últimos 25 anos, relativamente à proteção que os direitos sociais têm exercido contra as tendências da desigualdade no mundo do trabalho.

Por outro lado, a tendência à “desmercadorização” das terras, igualmente protegida no direito constitucional, não encontra na política agrária do último quarto de século acordo de compromisso semelhante ao da política social. Ao contrário, o “consenso pelo alto” é o da desativação da regulação estatal e da completa autonomia dos mercados para operar com a terra como se fora “mercadoria como outra qualquer”.

Anestesiados pelo consenso ideológico forjado sobre os direitos de propriedade absolutos no espaço rural, os formadores de opinião lêem a reforma da estrutura agrária contida no texto constitucional, como se esta se restringisse a um programa residual de distribuição de terras aos camponeses (Art. 184 e 185), tudo mais ficando sob a égide do mercado de terras.

Esse equívoco é tão mais grave que as inúmeras distorções da política social brasileira. Bem ou mal a política social propicia certa “desmercadorização” das relações de trabalho pela via dos direitos sociais básicos da Saúde Pública, da Educação básica, da Previdência e Assistencial Social e do Seguro Desemprego.

No caso da “Reforma Agrária”, sem mudança do regime de propriedade mercantil (Art 186 C.F.), não se muda a estrutura agrária, ao contrário, conduz-se o Programa de Assentamentos ou para a mercadorização ou para a desativação.<sup>10</sup>

O cerne da reforma agrária é a ‘desmercadorização’ da terra, assim como o cerne da política do Estado do bem-estar é a ‘desmercadorização’ do trabalho humano.

Isto posto, parece-nos patente a centralidade do conceito de função social da propriedade fundiária, a ser recuperado, tendo em vista a formação de estruturas regulatórias eficazes para limitar o movimento do “capital fundiário”.

Proteger a sociedade da desigualdade fundiária, proteger a natureza da dilapidação; proteger os grupos étnicos e culturais para as quais a terra é essencial. E ainda proteger as próprias relações de trabalho das tendências regressivas à escravização são valores idealmente aceitos pela opinião pública. Mas a proteção simultânea desses valores que o regime fundiário constitucional enuncia, é uma tese herética na leitura da economia política do agronegócio. Sem mudanças neste campo não é possível romper a mercadorização absoluta e, portanto, civilizar nossa estrutura agrária.

A centralidade desse princípio no texto constitucional – conforme o Art. 5, XXIII, remetido à conceituação do Art. 186, é norma geral de fundamental importância na questão agrária atual,

<sup>9</sup> Para uma análise da estruturação, alcance e limites da “Seguridade Social: Redefinido o alcance de cidadania” – ver Delgado, G. Jaccoud, Luciana e Nogueira, Roberto P. (2009), op.cit.

<sup>10</sup> O debate contemporâneo sobre a política de desativação do programa de Assentamentos do INCRA e a tese de emancipação dos assentamentos antigos mediante transferência do domínio das terras às famílias é precisamente a consumação da tese de mercadorização, até mesmo dos assentamentos agrários.

que clama por uma explicitação daquilo que precisa ser, mas ainda não está regulamentado e, portanto, não é aplicado.

O Artigo 186 explicita que “A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, **simultaneamente**” (grifo nosso) 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.

A Lei Agrária vigente (Lei nº 8629/93) restringiu-se a regulamentar apenas o tópico I – Aproveitamento Racional e Adequado –, definindo conceitos específicos de “*Grau de Utilização*” e “*Grau de Eficiência*”, que deveriam ser atualizados pelo menos decenalmente (periodicidade dos Censos Agropecuários), mas não o são desde o Censo de 1975.

Por sua vez, as regras ambientais de preservação da sanidade dos recursos naturais e as regras trabalhistas previstas e inseparáveis da função social, pelo princípio da simultaneidade de vigência no mesmo tempo, no mesmo território e na mesma relação jurídica – o direito de propriedade legítimo – estão até o presente, descartadas dessa função regulatória e remetidas fragmentariamente a várias legislações e competências administrativas: do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Renováveis (IBAMA), da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e do Ministério do Trabalho.

A regulamentação que efetivamente se requer, segundo o princípio da função social simultaneamente aplicado, demanda uma norma jurídica (lei orgânica da função social da propriedade), que aplique ao direito de propriedade as exigências constitucionais integrais, prevendo sanções por descumprimento, de conformidade com sua gravidade – multas pecuniárias, desapropriação por interesse social ou expropriação direta nos casos extremos.

## **5. Considerações finais**

Questão agrária e reforma agrária são conceitos interdependentes, mas autônomos. Ambos se reportam à estrutura agrária de um país ou região. O primeiro reflete uma determinada leitura de problematização da estrutura de propriedade, posse e uso da terra, historicamente identificada, por sujeitos sociais determinados. O segundo contém proposta política de reforma dessa estrutura agrária, originalmente associada à leitura da questão agrária previamente declarada. Mas o embate político da reforma agrária e o conteúdo socioeconômico da questão agrária seguem itinerários históricos próprios. Podem não coincidir no tempo histórico determinado a relação original da questão agrária e da reforma agrária, relativamente à natureza contemporânea dos problemas centrais da estrutura agrária.

Essa digressão conceitual é plenamente aplicável ao Brasil no século XXI. Os problemas contemporâneos de sua estrutura agrária, que são graves, configuram uma questão agrária nacional. Esta, por sua vez, reflete a reiterada recusa do sistema de economia política dominante de submeter o sistema agrário às regras limitantes à sua absoluta auto-regulação pelo mercado de terras. É como que admitir a norma mercantil fundiária submetendo a norma formal de direito de propriedade, com todas as consequências previsíveis da transformação da “terra em mercadoria como outra qualquer”.

Por sua vez, o processo da reforma agrária, ainda que possa ter se iniciado com vistas à reforma de uma dada estrutura agrária (dos anos 60 do Sec XX), reciclada nos anos 80 (período pré-Constituinte), passa por fases históricas de forte negação (período militar) ou desconstrução (anos 2000). Mas são nestes períodos de forte negação da reforma agrária, que se exacerbam as tendências ‘mercadorizantes’ da terra, causas eficazes dos conflitos agrários e riscos sociais e ambientais contemporâneos.

A ordem jurídica brasileira instituída em 1988 é plenamente receptiva a uma reforma da estrutura agrária de caráter “desmercadorizante”, ou seja com salvaguardas, limites e proteção social, que restrinjam o direito privado absoluto de propriedade, posse e uso da terra., legitimando em contrapartida o conceito da terra como *bem social*.

Contraditoriamente o pacto político concertado no período pós-constituinte, especialmente nos anos 2000, pelos proprietários de terra, cadeias agroindustriais e Estado, nega fortemente a realização da reforma da estrutura agrária, segundo o conceito de sua função social e ambiental. Temos portanto o impasse da questão agrária recriado nos anos 2000, sob vigência de uma reforma agrária, residual, caminhando para a desativação ou para regulação pelo mercado de terras, dominado pelo capital financeiro.

Por raciocínio puramente lógico, parece evidente a necessidade de impor limites a liberdade do capital no mercado de terras como cerne da reforma agrária contemporânea. Do ponto de vista político conjuntural, por outro lado, há que se admitir a fragilidade dos novos atores sociais, do Estado e da sociedade em concertar, na atual quadra histórica, agendas contra-hegemônicas, no sentido da reforma da estrutura agrária preconizada pelo texto constitucional.

O impasse instalado não é apenas da discrepância do regime fundiário constitucional e da norma fundiária do mercado. Mas reflete a contínua e crescente instabilidade social e insustentabilidade ambiental do sistema de ‘terra mercadoria’ face às necessidades de proteção e salvaguarda das populações e dos bens da natureza. Cremos que resida aí o problema central da estrutura agrária brasileira atual, com repercussões gerais para toda a sociedade brasileira.

## 6. Referências bibliográficas

CNBB “Igreja e Questão Agrária no Início do Século XXI”, Brasília, Estudos CNBB N. 99, abril de 2010.

Delgado, Guilherme C. “Expansão e Modernização do Setor Agropecuário no Pós-Guerra:Um Estudo da Reflexão Agrária” in ESTUDOS AVANÇADOS – USP N. 43, SET/DEZ – 2001

Delgado, Guilherme C., Jaccoud, L. e Nogueira, R. – “Seguridade Social: Redefinindo o alcance da Cidadania”, in Políticas Sociais: Acompanhamento e análise n. 17 – Vol. 1, IPEA, 2009.

Delgado, Guilherme C. – Do Capital Financeiro na Agricultura à Economia dos Agronegócios: Mudança Cíclicas em Meio Século (1965-2012) – Porto Alegre – Ed. UFRGS-PGDR, dez de 2012.

Polany, Karl – A Grande Transformação – As Origens da Nossa Época – Rio de Janeiro, Ed. Campus, 2000.

Polany, Karl “A Subsistência do Homem e Ensaio Correlatos” – (Polony, Karl Levilt (org). Rio de Janeiro, CONTRAPONTO Ed. 2012.

# Reforma agrária no Brasil do século XXI: bloqueios e ressignificações

*Luís Antônio Barone*

Sociólogo, bolsista de Extensão no País (CNPq), Professor Assistente-Doutor do Departamento de Planejamento, Urbanismo e Ambiente da FCT/Unesp. Pesquisador do Nupedor – Núcleo e Pesquisa e Documentação Rural.

*Vera Lúcia Silveira Botta Ferrante.*

Centro Universitário de Araraquara – UNIARA. Socióloga, Pesquisadora por produtividade do CNPq (Pq A1), coordenadora do Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente da UNIARA - Araraquara/SP. Coordenadora do Nupedor – Núcleo e Pesquisa e Documentação Rural.

## Introdução

A Reforma Agrária no Brasil sempre foi um tema a suscitar polêmicas, não só pelos antagonismos que evidenciou, manifestados numa defesa ou rejeição quase que “a priori” de sua proposição tomada na forma mais simples (a redistribuição de ativos fundiários no país), como também pela polissemia e multivocidade que marcaram a construção e trajetória dessa bandeira política. Desde os primeiros debates acerca do tema, nos anos 1950, diferentes sujeitos, em diferentes posições no campo político, expressaram – mais ou menos formalizadamente – ideias sobre a reforma agrária. Hoje, a polêmica não é menos acesa: de um lado, novamente postam-se aqueles para os quais não há mais sentido prático numa política de reforma agrária; de outro, diferentes agências, que têm a reforma em seu horizonte, se debruçam sobre a questão, embora de forma nada consensual. A oportunidade de refletir sobre os embates e as ressignificações da luta pela terra, nos parece ímpar no sentido de pensarmos novos caminhos para a compreensão do que possa ser uma reforma agrária no Brasil atual.

Como elemento eminentemente sociológico, a reforma agrária sempre sintetizou – não sem divergências de conteúdo – o anseio de camadas significativas da população rural brasileira. Mesmo com a forte redução desse contingente demográfico desde os anos 1970, a reforma agrária pode ser entendida empiricamente como a demanda diretamente resultante das distintas formas de luta pela terra empreendidas por diferentes sujeitos subalternizados, em diferentes contextos regionais do país. Também empiricamente, diferentes ações públicas voltadas ao atendimento das demandas por melhoria das condições de vida no campo, notadamente desses segmentos subalternos, acabam por receber alguma chancela de reforma agrária – até por estarem, atualmente, muito vinculadas ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) – que pode ser considerado o responsável pela reforma agrária no Brasil.

Sempre que nos referirmos à reforma agrária neste trabalho estaremos falando sobre isso: 1) as lutas pela conquista e pela manutenção da terra por parte de distintos grupos sociais marginalizados política e economicamente, 2) o conjunto de políticas públicas geradas em



resposta a essas lutas, bem como 3) os possíveis projetos políticos que envolvem e dão sentido às lutas e às ações oficiais. É da diversidade social e regional dessas lutas e consequentes respostas que brotam distintas dinâmicas territoriais, entendidas aqui como a apropriação concreta de projetos políticos e econômicos acerca dessa necessária (re)distribuição de terras, numa tensa relação entre a utopia e a política pública, entre o projetado e o vivido.

Reconhecendo-se esse terreno movediço, de obrigatória travessia para quem discute a reforma agrária, lançamos a proposta de, neste trabalho, tomar a Reforma Agrária a partir de duas chaves de interpretação: entender a reforma agrária como política pública e como utopia. Essa distinção facilita uma postura analítica necessária, embora estas não sejam dimensões excludentes, posto que é a interface e a retroalimentação delas que, a nosso ver, anima o debate sobre seu futuro e sua ressignificação. A existência da reforma agrária, bem como sua presença no debate nacional, dessa forma, não pode ser refutada – mesmo a partir da posição mais veementemente contrária à política pública - pois não se pode furtar de reconhecer o sentido utópico da reforma agrária (goste-se dele ou não), ou seja, sua capacidade de mobilizar a ação política.

Ressignificar a reforma agrária, neste texto, não tem a vocação de uma síntese totalizante dessa diversidade de sujeitos e lutas, seja para definição de uma nova agenda de debates ou uma nova postura política. Mais modestamente, procuramos prospectar as possibilidades e os limites do que se pode chamar de “mística da reforma agrária” frente aos desafios concretos da luta pela terra empreendida, explícita ou latentemente, por um conjunto díspar de agentes. Como pontos em comum, que dão sentido ao todo dessa luta, consideramos alguns elementos bastante conhecidos da estrutura social brasileira: a forte concentração fundiária historicamente herdada e o excludente processo de desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro, ingredientes que se reforçam mutuamente.

Frente ao poderoso fluxo do capitalismo agrário em vigor no país, a luta de grupos mais ou menos significativos denuncia diferentes aspectos regressivos desse avassalador processo de acumulação, bem como indica possibilidades de alternativas que privilegiem a cidadania, a diversidade cultural e uma nova relação com o meio ambiente. É nesse horizonte de possibilidades que uma ressignificação da Reforma Agrária pode ser encontrada: nessa busca/disputa por espaços de mais participação cidadã, inclusão socioeconômica e sustentabilidade no meio rural, numa escala territorial (portanto, circunscrevendo territórios) que ultrapassa em muito o recorte formalmente expresso pela dicotomia rural-urbano. Tal (re)configuração agrária no país nos parece ingrediente fundamental para a superação de desequilíbrios sociais flagrantes, garantindo, ao lado dos setores mais integrados aos mercados agroalimentares globais, a manutenção virtuosa de agriculturas alternativas de base familiar e comunitária, nas suas mais distintas modalidades de expressão.

As considerações feitas neste trabalho buscam uma visão ampla sobre os impasses da reforma agrária neste início de Século XXI no Brasil. No entanto, além de limitações óbvias decorrentes do caráter restrito desse trabalho, esclarecemos que, embora busquemos dar conta dos processos mais gerais e de suas imbricações com as diferentes realidades regionais do país, embasamos nossas observações numa sólida experiência de investigação e reflexão sobre a

reforma agrária (como luta social, como projeto/utopia e como política pública) no contexto do Estado de São Paulo (o mais modernizado do país), onde temos uma trajetória de pesquisa que pode ser posta (cronologicamente, mas também politicamente) em paralelo com as ações de reforma agrária empreendidas desde os anos 1980<sup>11</sup>.

Esclarecemos, ainda, que, embora até apresentemos números (como os de famílias assentadas desde os anos 1980), não nos prenderemos a uma análise quantitativa da reforma agrária. Esse debate, tantas vezes envolvido por uma verdadeira “guerra de números” empreendida entre governos e movimentos, nunca possibilitou, infelizmente, afirmar que as políticas de assentamentos das últimas décadas – aquilo que podemos chamar de a reforma agrária possível – tivesse logrado uma significativa desconcentração fundiária no país, com exceção da evidenciada em algumas áreas muito localizadas, em diferentes regiões.

### **O fim de ciclo da reforma agrária?**

Esta reflexão busca, primeiramente, evidenciar de forma sucinta os momentos cruciais da evolução da luta pela reforma agrária neste período democrático que o país vive. Temos acompanhado essa evolução a partir de um recurso teórico-metodológico por nós elaborado – a noção de “trama de tensões sociais”. Tal trama se constitui historicamente pelo confronto dos agentes e das agências que se (dis)põem num campo específico, qual seja, o campo sóciopolítico gerado a partir das distintas demandas por reforma agrária no país. Os trabalhadores rurais, seus mediadores (organizações dos trabalhadores ou políticas e as agências oficiais que tratam da questão fundiária), as organizações patronais, os grupos econômicos e os detentores do poder político institucional (partidos e/ou grupos que estão liderando governos de turno nas esferas federal, estadual e municipal) são os sujeitos, com mais ou menos clareza política, que se digladiam na arena pública em torno das ações pró ou contra a reforma agrária (BARONE; FERRANTE, 2012).

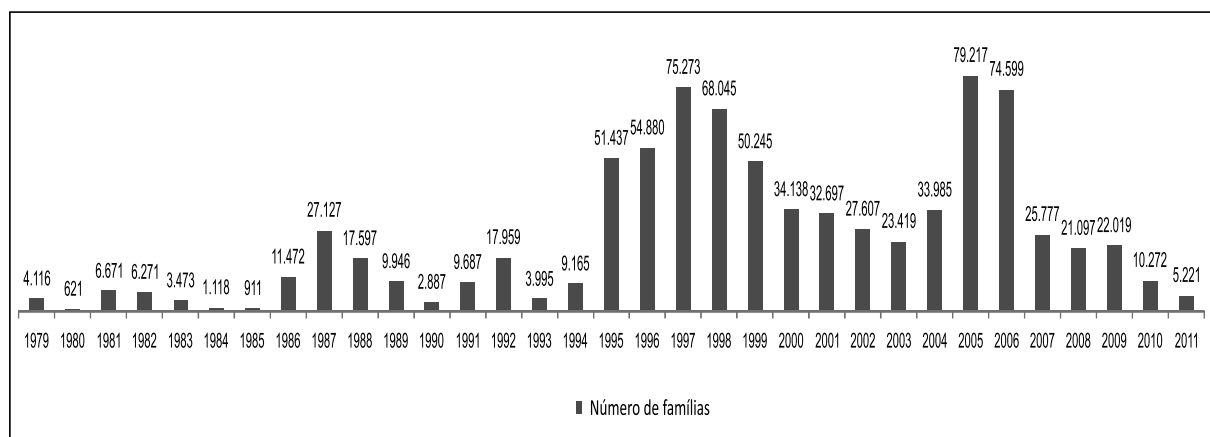
A resultante da confrontação dessas forças gera uma trama de tensões, expressão das relações complexas e singulares travadas pelos sujeitos, assim como gera o próprio campo específico da Reforma Agrária, constituindo pautas, discursos e espaços privilegiados para a definição de projetos acerca de sua execução (ou não). Conflitos, acomodações e resistências se sucedem nesse jogo, cujas regras são, conforme preconiza Bourdieu (1992), definidas e redefinidas pelos contendores, a partir das suas estratégias, acúmulo de forças e suas conquistas mais ou menos institucionalizadas.

Temos discutido criticamente, também, se a reforma agrária, apenas e restritamente entendida como uma política pública de cessão de terras aos trabalhadores rurais, acrescida de uma insuficiente - e muitas vezes claudicante - política de apoio a essas novas unidades produtivas rurais, não vive, nos últimos anos, o fim de um ciclo. As mobilizações de trabalhadores rurais, que tiveram início ainda na primeira metade da década de 1980 (no bojo do processo de

<sup>11</sup> Ambos os autores foram fundadores, em 1988, do Núcleo de Pesquisa e Documentação Rural (NUPEDOR), que se constituiu, desde então, num dinâmico centro de pesquisa sobre a reforma agrária e as políticas de assentamentos no Estado de São Paulo.

reconquista de uma ordem institucional democrática no país) e receberam, como contrapartida desde então, a implementação de uma política de assentamentos rurais, vivem um reconhecido refluxo, o que pode ser demonstrado pela diminuição drástica no número de novas famílias assentadas (Gráfico 1) e consequente volume de área destinada para a distribuição de terras. O gráfico 1 permite visualizar e, ao mesmo tempo, arriscar uma interpretação desse “ciclo” – que pode ser subdividido em três momentos.

**Gráfico 1: Número de famílias assentadas no período 1979-2011 (Brasil)<sup>12</sup>**



Fonte: Dataluta (NERA), 2013

No gráfico do número de famílias assentadas desde o início da transição democrática, temos a demonstração do que estamos chamando de “grande ciclo” da reforma agrária no Brasil – que, hipoteticamente, estaria se findando. No bojo desse grande ciclo, no entanto, os dados revelam, de forma bem evidente, a existência de três picos (que corresponderiam a três momentos de intensificação e refluxo) de assentamento de sem-terras. O primeiro momento do grande ciclo teve início em 1986, ano em que ocorre um “salto” no número de famílias atendidas em assentamentos, seguindo até 1989. Esse é o período de governo de José Sarney (1985-1989), durante o qual foi lançado o I Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA). A publicização da demanda por terra, fortemente reprimida no período anterior (regime militar), o surgimento de movimentos de luta pela terra (como o MST, mas também um “novo” sindicalismo rural) e compromissos publicamente assumidos pelo então recém falecido presidente eleito, Tancredo Neves (PMDB), determinam, nesse primeiro momento, o início do ciclo.

É certo, também, que nesse período se configurou uma importante oposição antirreformista, tanto no Congresso Nacional - nucleada pelo “Centrão” durante o período constituinte (1987-

<sup>12</sup> A escolha desse indicador tem o propósito de demonstrar a falácia da “guerra de números” na reforma agrária, bastante evidente durante os governos FHC e Lula. Independentemente dos critérios do Dataluta/NERA, coordenado pelo geógrafo Bernardo Mançano Fernandes, este vem a ser o banco de dados acadêmico mais completo sobre os números da reforma agrária no Brasil. O DATALUTA evidencia a quase igualdade no número de famílias beneficiadas nas ações de assentamentos nos dois períodos. Esse desempenho, é importante dizer, é extremamente similar também se tomarmos como indicador o volume de área destinada para reforma agrária. Para economia de texto, não apresentaremos uma exaustiva série de dados, que, enfim, apontam para a mesma direção. Agradecemos especialmente ao geógrafo Anderson Antonio da Silva (do grupo de pesquisa NEAGRO, da FATEC de Presidente Prudente) pela compilação dos dados do NERA, conforme eles se apresentam neste trabalho.

1988)<sup>13</sup>, quanto no próprio Executivo, diminuindo as metas do I PNRA ainda em 1985, bem como o alcance da execução das ações de Reforma Agrária nas décadas seguintes. Também nesses anos da “Nova República” é fundada a União Democrática Ruralista (UDR), agremiação constituída por segmentos da classe proprietária rural temerosa da reforma agrária.

O governo Collor de Mello (1990-1992) apresenta uma inflexão no ritmo de assentamentos de trabalhadores rurais (embora o ano de 1992 exiba números mais altos), o que se mantém no período interino de Ithamar Franco (1993-1994). Nesse último período presidencial, no entanto, é digno de nota a aprovação da Lei Complementar que trata do “rito sumário” para desapropriação de terras (1993), legislação inferior que orienta os procedimentos do Executivo no processo de desapropriação para fins de reforma agrária e dá uma formatação legal mais definitiva à ação do Estado.

O segundo momento do ciclo coincide com os dois governos FHC (1995 - 2002). O movimento ascendente no número de sem-terras assentados cresce desde 1995 e atinge o clímax no ano de 1997, a partir de quando observa-se um descenso constante até o primeiro ano do período Lula (2003). A intensa mobilização dos trabalhadores rurais marca o período, assim como a pressão internacional advinda do impacto das chacinhas de Corumbiara e Eldorado dos Carajás (ambas no Estado do Pará). Em resposta às pressões, mesmo que em meio à oposição de parcela dos movimentos de luta pela terra (principalmente o MST), o governo federal assenta cerca de 400 mil famílias no período.

Quase do mesmo montante – aproximadamente 300 mil famílias, segundo o Dataluta – é o número de famílias assentadas no terceiro momento desse grande ciclo, que é o período dos dois governos Lula (2003-2010)<sup>14</sup>. Mas não é só essa a similaridade entre esses dois governos: partindo de um patamar relativamente baixo (23 mil assentados em 2003), o governo assenta um número crescente de famílias nos anos entre 2004 e 2006 (sendo o pico em 2005, com 79 mil assentados, seguido de 74 mil, em 2006) - o que corresponde ao primeiro mandato de Lula. No seu segundo governo, no entanto, o ritmo de assentamento cai bastante, repetindo a performance do segundo governo FHC e definindo um viés de baixa que se mantém até os anos iniciais do governo Dilma (2011-2014). Embora a série apresentada graficamente seja encerrada no ano de 2011, os números dos anos seguintes da gestão Dilma não exibiram qualquer mudança de patamar no ritmo de assentamentos (sempre abaixo de 10 mil famílias assentadas por ano).

Como explicar essa persistente baixa iniciativa de distribuição de terras no país atualmente? O discurso mais comum, desde o final do período Lula, insiste numa relação direta com a baixa demanda por terra observada no período, sem previsão para uma retomada no ímpeto das lutas dos sem-terra. Essa leitura é realizada pelos próprios movimentos sociais (como o MST). Para adeptos de uma visão mais apologética do capitalismo agrária nacional, no entanto, esses

<sup>13</sup> Essa ação antirreformista no Congresso Constituinte refletiu diretamente na dubiedade manifesta na Constituição Federal, que contrapõe, ao progressista dispositivo da “função social da propriedade”, um polêmico critério de “produtividade” no direcionamento das ações relacionadas às terras passíveis de ação reformista.

<sup>14</sup> No primeiro ano do governo Lula (2003), é lançado o II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA), com meta de assentar 400 mil famílias. Assim como o I PNRA, uma proposta organizada por um grupo de especialistas sofreu severa restrição no quantitativo de assentados (CARTER, 2010).

números apenas demonstram a morte da reforma agrária, sepultada pelo retumbante sucesso do chamado agronegócio. No entanto, podemos acurar mais essa visão, buscando elementos explicativos a partir da dinâmica desse vasto campo de disputas que é a reforma agrária.

Nessa perspectiva, diferentes fatores se conjugam para essa inflexão. Uma nova conjuntura econômica, com forte incremento no emprego, alia-se a uma conjuntura política na qual as diferentes organizações de trabalhadores rurais buscam um reposicionamento frente aos governos. Os discursos mudam, refletindo o esforço de compreender/interpretar essa nova situação, ao mesmo tempo em que o governo federal, liderado pelo maior partido de esquerda desse contemporâneo período democrático (o PT), busca desenvolver uma pauta bastante ampla, contemplando o que podemos definir como uma opção cheia de antagonismos, com um apoio muito forte à agropecuária capitalista (produtora de commodities) simultaneamente à implementação de ações que atendem alguns aspectos demandados pelas organizações ditas camponesas.

Um misto de diálogo e de imposição de pautas e discursos, difícil de ser avaliado, marcam essa relação, sem dúvida determinante politicamente nessa conjuntura. O próprio ritmo de assentamento de famílias revela uma evolução que, após momentos de pico de cessão de terras (nos anos FHC e Lula), indica um refluxo fortíssimo no número de trabalhadores assentados.

Essa hipótese de um final de ciclo, definitivo ou transitório, embora não manifestadamente assumida, altera visivelmente a lógica de ação dos movimentos sociais camponeses. Neste sentido, sua relação com o Estado é exemplar, pois revela uma busca por “caminhar no fio da navalha” (se isso for possível). As ligações sempre pouco claras entre partido-governo e movimentos, com especial destaque para o mais importante de todos, o MST, por vezes levou a uma postura de adesão acrítica deste, mesmo que mantendo um discurso fortemente anticapitalista e patrocinando ações de confronto com o “agronegócio”<sup>15</sup>. Ao lado desse radicalismo de protesto, uma tentativa bastante discutível de fomentar uma “disputa de projetos” no interior do governo sustenta um discurso e uma prática política por demais ambíguos. A evolução dos governos do PT demonstrou uma inequívoca aliança estratégica com o setor empresarial rural (DELGADO, 2010), mantendo, ao menos num período (primeiro governo Lula), um ritmo de assentamento de famílias comparável ao do primeiro governo FHC. No entanto, desde o final do segundo mandato de Lula, o número de famílias assentadas caiu fortemente. No governo Dilma, nem mesmo um movimento recente de reativação da política de assentamentos, oportunamente manifestado nas vésperas da eleição presidencial (em finais de 2013), esconde os baixíssimos resultados quantitativos no quesito cessão de terras para a Reforma Agrária.

A partir do discurso oficial, uma avaliação dessa complexa relação conclui que a participação dos movimentos sociais de luta pela terra e reforma agrária na discussão da agenda governamental alterou, ao longo dos anos de governo Lula, a direção das reivindicações. Segundo um artigo de circulação acadêmica, mas com forte tonalidade governamental,

---

<sup>15</sup> As ações diretas do MST, no segundo governo Lula, pautaram-se sempre por iniciativas que objetivaram denunciar o “agronegócio” como aspecto mais visível do sistema capitalista globalizado. Ocupações e depredações de laboratórios de transgênicos e grandes monocultivos ligados a investimentos internacionais (como nos casos das empresas de papel e celulose e de citros) se intensificaram na pauta de ações do MST/Via Campesina.

gradualmente, mas não linearmente, as pautas de reivindicações dos movimentos deslocaram-se, não completamente, da demanda pela criação de políticas e novos instrumentos para a promoção de ajustes incrementais nas políticas, nas suas condições e em seus procedimentos [por exemplo, ampliação do volume de recursos destinados e do público beneficiado, melhorias das condições financeiras etc.] (FRANÇA, 2010).

A ideia aventada do “deslocamento das pautas” indicaria a mudança de postura das organizações de trabalhadores frente ao governo federal – agora reivindicando “ajustes incrementais” e “procedimentais”. Dessa abordagem, no entanto, infere-se que há uma concordância com a direção geral da política agrária do governo federal. O mesmo autor dá conta da miríade de militantes que se tornaram agentes governamentais desde 2003 (FRANÇA, 2010), algo que precisa ser melhor analisado sociologicamente. Esse enorme contingente, sem dúvidas, atua como um grupo de mediação bastante capacitado, buscando gerar legitimidade e confiança numa série de ações governamentais. O alinhamento de governo e movimentos – que não exclui práticas de cooptação – foi construído durante muitos anos de parceria (mais ou menos imediata) entre movimentos e o partido que lidera a coalizão governista (PT). Uma vez alçado à condição de partido do governo, as engrenagens dessa parceria parecem ter começado a girar no sentido inverso: antes, a energia dos movimentos dinamizava o partido; agora, a força do governo “trava” os movimentos em sua capacidade de luta pela terra.

O MST, exemplo evidente desse processo, está diante do “enigma demoníaco da política”, que expressa a tensão entre envolver-se com os governos e manter sua autonomia política. Ao alinhar-se com o PT e o governo federal, a organização corre o risco de perder legitimidade junto a setores que propõem uma atitude mais crítica frente ao arranjo conservador que sustenta o governo petista (BARONE, 2011). Abre-se uma brecha para cobrar, do próprio MST, parcela de responsabilidade sobre a desmobilização da luta pela terra e pela reforma agrária. Por outro lado, a organização ainda é limitada em formular uma nova agenda de lutas em defesa da agricultura familiar, ficando a reboque do governo e perdendo um espaço político que tem sido solidamente ocupado por outras organizações de trabalhadores (como a CUT), assim como por agências historicamente ligadas à agricultura patronal (como a Confederação Nacional da Agricultura – CNA).

Haverá uma mudança de postura da mais conhecida organização de trabalhadores rurais em prol da reforma agrária? Tudo indica que ações de mobilização e protesto, inscritas no “DNA” do MST - por assim dizer - podem voltar a acontecer, mas sempre correndo o risco de serem capturadas pela lógica governista. Foi assim na grande manifestação pública ocorrida na capital federal em fevereiro/2014, quando do 6º. Congresso Nacional do Movimento. Ao final do evento e dos protestos de rua dos sem-terras, houve uma audiência do MST com a própria presidenta, gerando um saldo claramente positivo para o Executivo Federal, que divulgou a imagem de um governo que dialoga e reconhece a pauta dos movimentos sociais. Perguntar sobre uma mudança nas diretrizes governamentais, em favor de uma retomada do ímpeto no assentamento de sem-terras e mais apoio à reforma agrária – que foi a reivindicação do movimento – gerou um mutismo dos dois lados dessa suposta confrontação.

A trajetória dessa organização (algo que foge do escopo deste trabalho) sem dúvida é um indicador forte de uma partidarização do debate sobre a Reforma Agrária, além de reiterar a multivocidade dos sentidos da reforma agrária no Brasil. Defender uma reforma agrária massiva, num horizonte de superação do capitalismo, demonstrou ser mais uma convicção ideológica – muito eficaz no recrutamento de militantes – do que uma alternativa concreta frente aos dilemas da sociedade brasileira nessa quadra histórica. Verifica-se, ao menos prospectivamente, a impossibilidade do MST atuar novamente como referência inequívoca na luta pela terra, dada a adesão à estratégia política maior do governo do PT. Resta um tateante buscar de referências para a defesa da agricultura familiar nascida da reforma agrária – algo que há muito já foi previsto para o futuro da organização (NAVARRO, 1997).

### **A polissemia e a multivocidade da reforma agrária: ontem e hoje**

Como nos voltamos para uma avaliação dos processos de assentamentos evidenciados nos últimos trinta anos – período iniciado com a transição democrática no Brasil e que teve dois Planos Nacionais de Reforma Agrária como principais instrumentos governamentais (lançados, respectivamente, em 1985 e 2003) – já aí podemos apresentar elementos de um debate permanente e multívoco acerca dos sentidos da Reforma Agrária. Em meados dos anos 1980, conjuntura do lançamento do I PNRA, a crise econômica e o novo momento pós-ditadura possibilitaram a reorganização da demanda por acesso à terra daqueles que passaram a ser genericamente chamados de sem-terras. Essa “novidade” também ensejou, por parte de grupos políticos de esquerda, agora livres na arena pública, discursos favoráveis a uma ampla e massiva reforma agrária, instrumento de transformação da estrutura latifundista vigente (e de ruptura mesmo com o capitalismo). Por outro lado, o debate acadêmico – com alguma repercussão no debate político – se pautou pela reavaliação da chamada “questão agrária” no país e o papel da Reforma Agrária nesse novo contexto.

Diante da já evidente pujança da agropecuária empresarial de grande escala – os latifúndios modernizados e os então chamados Complexos agroindustriais – era impossível não reconhecer que uma ampla reforma agrária, como forma de incrementar o desenvolvimento do capitalismo agrário no Brasil (ideia-força da proposta de Reforma Agrária em discussão no país antes do golpe de 64<sup>16</sup>), já não tinha a mesma centralidade estratégica. As políticas de modernização da agricultura brasileira, levadas a cabo pelos governos militares, lograram garantir uma posição de destaque para o setor na economia urbano-industrial do Brasil dos anos 1980.

Então, à reforma agrária caberia, no máximo, uma função econômica suplementar, de fomentar o desenvolvimento rural das regiões que não privavam desse dinamismo econômico (excluindo-se, portanto, praticamente todo o centro-sul do país). E mais: a chamada “dívida social” desse processo de modernização conservadora encontrou, na Reforma Agrária, uma

---

<sup>16</sup> Toma-se como sabido que, pela própria natureza política do tema, os sentidos da reforma agrária sempre foram polêmicos no Brasil, desenhando um debate no pré golpe de 1964 entre aqueles que defendiam a Reforma Agrária como forma de desenvolver o capitalismo e aqueles que a viam como estratégia para implantar o socialismo (MEDEIROS, 2003)

forma de ser saldada. Os herdeiros dessa “modernização dolorosa” (SILVA, 1982) passaram a ser sujeitos e alvos da reforma agrária, cuja legitimidade ganhou um conteúdo mais social (VEIGA, 1984)<sup>17</sup>. Isso colocou claramente o projeto de reforma agrária em outra chave de compreensão, em oposição tanto a uma proposição mais estrutural, de reforma de base contribuinte com a industrialização capitalista, que é a ideia-chave de uma reforma agrária clássica (solução da questão agrária na formação de uma sociedade capitalista) como aos projetos mais utópicos, de superação do próprio Modo de Produção Capitalista.

A execução claudicante do I PNRA se deu num contexto de disputas políticas no qual as forças antirreformistas lograram êxito, notadamente na redação da nova Constituição. A ideia de que a reforma agrária não tinha mais sentido, pois aquilo que hoje é genericamente chamado de agronegócio tinha “desenvolvido” o rural brasileiro, já era parte do discurso defendido por segmentos muito poderosos. Restava sempre, no entanto, a contestação moral da perversidade desse “desenvolvimento” e a crescente luta dos setores subalternos do campo, ora evidenciando a chamada questão social do campo, ora legitimando supostos projetos políticos anticapitalistas. Nessa luta pela Reforma Agrária, no entanto, ficava evidente a diversidade de grupos sociais envolvidos, além dos distintos mediadores mais organizados: os posseiros em conflito com os grandes fazendeiros, os ex-arrendatários expulsos das regiões modernizadas, os minifundistas expropriados, os assalariados rurais extremamente pauperizados e sem cobertura de direitos etc. (MARTINS, 1985).

O campo social gerado em torno do projeto político de uma reforma agrária (no qual deve-se incluir também os antirreformistas) se formou ao longo dessas décadas, manifestando um debate que, muitas vezes, obscurecia o saber acadêmico em favor dos discursos políticos. O protagonismo do MST, que se consolida nos anos 1990, levou à construção de um discurso bastante politizado que, buscando repercutir o anseio de distintos segmentos de sem-terras, direcionava a luta pela terra – e pela Reforma Agrária – teoricamente para uma luta anticapitalista, embora, na prática, buscando sempre o assentamento do maior número de famílias possível. Se a hipótese de uma partidarização excessiva (ou equivocada) do debate foi formulada ainda no período de governo de FHC, sob a rubrica de um “impossível diálogo” (MARTINS, 2000), os anos de governo Lula escancaram as limitações políticas dessa estratégia. O MST buscou, na adesão ao ideário da Via Campesina, um discurso ainda radical – claramente anticapitalista (OLIVEIRA, 2010) - embora sofrendo de um dilema bastante evidente no posicionamento frente ao governo federal encabeçado pelo PT: um misto de apoio político, disputa interna por posições e frustração com relação aos resultados<sup>18</sup>. Sem dúvida, as incertezas da conjuntura deste momento (crise do recém-empossado 2º. Governo Dilma) são bastante grandes, o que não nos permite avaliar possíveis mudanças de posição do Movimento caso o governo acentue uma agenda conservadora ou a presidenta Dilma seja afastada do cargo.

<sup>17</sup> O termo “resgatar a dívida social” foi um slogan recorrente no processo de transição democrática.

<sup>18</sup> O geógrafo Ariovaldo Umbelino Oliveira detecta o (res)surgimento de um protagonismo dos posseiros da região Norte na luta pela terra no Brasil, enquanto lamenta o abandono, na prática, da bandeira reformista pelo MST (OLIVEIRA, 2010).



Conquanto revelasse uma grande diversidade na luta pela terra, a luta pela Reforma Agrária – sobretudo na conjuntura dos anos 1990 – foi sendo unificada e hegemônica pelas grandes organizações de trabalhadores rurais (sobretudo o MST e a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura - Contag). Por outro lado – e em resposta a uma pressão política que se tornava mais forte e unida – a reação governamental, mesmo que assentando centenas de milhares de famílias, gerou um enrijecimento burocrático no encaminhamento das políticas públicas nessa área, tanto na forma de assentar quanto nos diferentes estímulos ao desenvolvimento dos assentamentos - fenômeno pouco atento às diversidades de cada segmento em luta e seus contextos regionais específicos. Mesmo na Amazônia, região que teve uma atenção especial dos governos, sobretudo por suas características ambientais, as modalidades mais específicas de reforma agrária acabaram, em muito, sendo sufocadas por políticas de crédito e ATER genéricas e engessadas, além de claramente insuficientes.

O saldo de avanços da reforma agrária nesse grande ciclo perfaz um número na casa de 1 milhão de beneficiários (a maior parte deles na região amazônica) e o surgimento de uma nova categoria de agricultores familiares que, apesar da padronização das respostas públicas, guarda uma grande diversidade entre si. Como uma resultante direta do atual período republicano brasileiro, portanto, os assentamentos de reforma agrária são reveladores dos limites e possibilidades da democracia, sendo, eles mesmos, expressão das contradições econômicas e políticas no campo. Pode-se afirmar que os assentados são sujeitos ativos, mesmo que muitas vezes em posição de subalternidade, desenvolvendo estratégias mais ou menos coerentes de possíveis projetos políticos de fortalecimento da agricultura familiar via assentamentos. Por vezes, é verdade também, parecem tão somente submergir num sistema de controles e de poderes aniquilante (FERRANTE; BARONE; KURANAGA, 2006).

A hipótese de “fim de ciclo”, mais do que o simples término da querela em torno da reforma agrária, parece evidenciar o estágio no qual se encontra o debate sobre o tema, em sintonia com o momento político do país, assim como em relação às alternativas postas nesta conjuntura. Observamos que a dinâmica político-institucional apresenta-se relativamente consolidada, oferecendo limites para as alternativas desenhadas pelas forças em confronto. Mesmo os apologetas de uma reforma agrária estrutural ou anticapitalista reconhecem esse estreitamento de possibilidades, que afasta a perspectiva de uma ampla redistribuição de terras. Isso gera um consenso silencioso, não dialogado ou acordado, que atravessa todo o espectro de sujeitos que compõem o campo sociopolítico da Reforma Agrária, fazendo com que o discurso das agências já consagradas no campo se volte mais para o universo das famílias assentadas, em busca de alternativas para seu desenvolvimento.

Sem dúvida, a combinação entre um período de baixo desemprego, incremento na renda das classes trabalhadoras e um governo – o do PT - com uma grande capacidade de interlocução e de hegemonia sobre os movimentos e organizações de trabalhadores rurais consolidou uma tendência de diminuição da pressão por novos assentamentos. Desde o final do Século XX já se discute o fato de que não haveria mais um amplo estoque de terras para esses assentamentos rurais (excetuando-se, talvez, áreas florestais na Amazônia, também indesejáveis por questões ambientais). O que foi combatido por amplos segmentos da esquerda até 2002, sob a rubrica

de um discurso conservador contrarreformista, foi incorporado, a partir de 2003, pelos próprios grupos pró-reforma agrária. Senão, o que seria a proposta de se revisar e elevar os índices de produtividade mínimos para que uma terra seja considerada produtiva? Essa bandeira, defendida pelo MST junto ao governo Lula, não seria o assumir de que, nas condições econômicas e institucionais vigentes, é impossível detectar novas áreas improdutivas no centro-sul do país?

No entanto, o fim de ciclo – caso a hipótese se confirme – não é o fim da reforma agrária. A multivocidade que o termo historicamente sempre expressou pode articular novos sujeitos que estão, efetivamente, se mobilizando hoje por terra e cidadania, agregando novas significações ao projeto da reforma agrária. Até porque, em que pese o discurso de superação da miséria no país, a perversidade do processo de desenvolvimento econômico ainda mantém uma gama de grupos mais ou menos residuais expostos à precarização e à violência. Além disso, a situação social das periferias urbanas recoloca a questão de uma ação reformista inovadora, aberta para experiências de produção agroalimentar alternativas.

### **Da anomia teórica à anomalia da modernidade brasileira: atraso e avanço da reforma agrária**

Assumindo um debate muitas vezes “de surdos”, buscamos refletir sobre a questão de a reforma agrária ser, na atual quadra histórica que o Brasil atravessa, avanço ou retrocesso. Essa dúvida pode ser compreendida como constitutiva da ambiguidade que caracteriza a modernização (processo socioeconômico) e a modernidade (processo sociocultural) brasileiras. Temos que a modernização da agricultura no país deve ser reavaliada, posto que, ainda no Século XXI, incorpora – às vezes como fator central do processo de valorização do capital – práticas extremamente perversas e regressivas (devastação ambiental, trabalho forçado, expropriações violentas etc.), próprias de um processo de acumulação primitiva que, na realidade brasileira, não é apenas um estágio inicial do capitalismo (uma acumulação originária, delimitada cronologicamente pelo limiar da industrialização e/ou da acumulação capitalista stricto sensu), mas um elemento estrutural (e estruturante) das relações de produção, notadamente (mas não exclusivamente) no setor primário da economia brasileira.

A questão da Amazônia em suas diferentes facetas, a situação social dos sertanejos nordestinos, as dificuldades das populações tradicionais de todas as regiões, bem como a (re)introdução de processos de desregulamentação e informalização nas franjas (geográficas e sociais) das metrópoles brasileiras – e, por extensão do modelo, de praticamente todas as cidades do país – são dimensões da questão agrária transmutada e da acumulação primitiva estrutural (OLIVEIRA, 1981) expressas no Brasil “moderno”. Uma “acumulação primitiva estrutural”, em oposição à “genética” (prévia ao estágio plenamente capitalista e moderno), se repõe no presente do país, justamente quando se discute um “novo” surto desenvolvimentista.

Daí, uma questão agrária desponta e se mantém, indicando a reposição do atraso no seio da modernidade brasileira anômala e inconclusa (MARTINS, 2000b). Dialogando explicita e criticamente com as reflexões de José de Souza Martins, o reconhecimento dessa característica

anômala do processo histórico brasileiro, aquilo que esse autor qualificou - em outros trabalhos - de “anomalia” das agências de mediação do campo (MARTINS, 2000), tende a ser um elemento intrínseco da praxis social, dado o deslocamento entre o ser/estar e o pensar a modernidade no Brasil. Assim, não só a CPT e o MST - agências de mediação da luta pela terra – estão em estado de anomia (Martins, 2000), mas também os representantes da agricultura empresarial vivem uma anomia homóloga. Estes últimos podem estar empoderados, mas não escapam das contradições entre a realidade evidenciada no cotidiano das classes trabalhadoras do campo e o que pensam de si - como elite econômica e política - e do processo de desenvolvimento do país.

A anomia, então, deve ser tomada de forma relacional/posicional. Isto porque se a agricultura brasileira é “moderna”, ela também lança mão de práticas típicas da acumulação primitiva (devastação da “fronteira” amazônica, trabalho análogo ao escravo etc.). Os mesmos agentes econômicos que se arrogam “modernos”, reproduzem tais práticas regressivas e têm forte aliança com setores os mais atrasados. Ao mesmo Martins, nos estudos sobre a Amazônia publicados nos anos 1980, devemos, por exemplo, a revelação do rentismo e do apoio às forças mais regressivas por parte de empresas como Volkswagen e Bradesco (MARTINS, 1989).

Conforme esse importante pensador brasileiro, seria nas fissuras da ordem patrimonial que se insinuaria a modernidade no Brasil (MARTINS, 1994; 2000b), caracterizando sua inconclusão e demonstrando nossa especificidade como sociedade capitalista periférica (ou, para usarmos termos mais atuais, do “Sul”). Portanto, a bandeira da reforma agrária carrega, dada essa anomalia frente à modernidade clássica, essa ambiguidade de ser passado e futuro. O autor, fecundo estudioso da sociedade brasileira, destaca, desde os anos 1980, o campesinato (sobretudo amazônico) lutando contra o capitalismo, mesmo não sendo socialista, nem especialmente progressista (MARTINS, 1989). Da mesma forma, na atuação da igreja, Martins detecta uma mediação política progressista empreendida por setores sociais tradicionais (MARTINS, 1994).

Esse descompasso histórico entre a ação social e as teorias clássicas do capitalismo marca a sociedade brasileira (assim também como outras do chamado “Sul”). Isso nos parece fecundo heurísticamente, posto que os sujeitos mais evidenciados nos últimos anos na arena de luta pela terra no Brasil nem são mais os agricultores sem-terra – a base política e social do MST – mas outras categorias sociais que se tornam protagonistas (e adversários incômodos, tanto para o governo quanto para as forças do capitalismo no campo) na luta pela terra: posseiros, índios e quilombolas. Uma perspectiva informada apenas pelas teorias do desenvolvimento clássicas nada veria além de atraso nesses sujeitos, testemunhas sociais da história lenta e de uma modernização/modernidade inconclusa. Atribuir-lhes protagonismo poderia, também, parecer um romantismo político equivocado.

É na configuração complexa entre passado e presente, algo típico e notável de formações sociais periféricas do capitalismo, que a questão da reforma agrária pode ser relida e ressignificada. Deve haver reforma agrária ainda no Brasil? Quais os sentidos de uma reforma agrária hoje (Século XXI) neste país? No entanto, não devemos pensar apenas em “para quê” a Reforma Agrária, mas também “para quem” tal reforma tem sentido. Da mesma forma, é importante

identificar e distinguir os elementos de atraso e de progresso que essa discussão comporta. Esses “novos sujeitos” – os segmentos mais tradicionais, assim como os marginalizados do voraz processo de acumulação atual – podem carregar a dimensão do utópico que o moderno institui? Serão eles vítimas ou heróis? Essas últimas questões não comportam respostas simples, pois revelam as ambiguidades de uma sociedade tão diversificada quanto desigual.

## **Um pensar sobre os condicionantes sociais de uma ressignificação**

É bastante significativo que, em pleno Século XXI, o segmento social que mais tem pressionado e se mobilizado na luta pela terra no Brasil é o seu conjunto de etnias indígenas. Silenciados por séculos e, agora, articulados por mediadores diferentes das agências consagradas no campo da reforma agrária (embora com forte presença da Igreja Católica, através do Conselho Indigenista Missionário - CIMI), os indígenas lutam por reconhecimento e por direitos garantidos na Constituição. O que era um estigma de invisibilidade na arena política brasileira acabou por ser um elemento de vantagem desses sujeitos no processo constituinte de 1987-1988. Essa desimportância resultou numa normativa constitucional bastante clara com relação ao direito dos índios à terra, bem mais do que no caso dos trabalhadores rurais. Dessa forma, ao longo desses vinte anos, os movimentos indígenas se organizaram para reivindicar direitos que lhes são constitucionalmente garantidos.

Essa frente de “luta pela terra” soa completamente estranha numa discussão de reforma agrária no Brasil, justamente porque tem, como mobilizadores, sujeitos que nunca se articularam com as organizações de trabalhadores rurais<sup>19</sup>. Diferente de vários outros países latinoamericanos, nos quais há laços de identidade entre o camponês e o indígena, no Brasil essa separação sempre foi estimulada pelas elites, além de ser evidenciada uma replicância, junto ao indígena, do processo de exploração econômica que o camponês sofria do fazendeiro. Ademais, se tomarmos o período em apreciação neste trabalho (desde a transição democrática), podemos identificar episódios críticos que opuseram diretamente índios e sem-terras – como no próprio surgimento do MST, no Rio Grande do Sul na década de 1980.

Mais recentemente ainda, ao mesmo tempo em que as populações indígenas de várias regiões do país adotam táticas consagradas pelos sem-terra nas suas reivindicações por demarcações e ampliações de terras indígenas, estes se tornam os principais entraves ao pleno desenvolvimento do “agronegócio”. No ano de 2013, assistiu-se a uma fortíssima pressão dos líderes da agricultura empresarial para que o Executivo Federal e o Congresso Nacional mudassem as regras do processo de reconhecimento, demarcação e homologação de áreas indígenas – e isso a partir de conflitos ocorridos de norte a sul do país.

A questão indígena, paralela e interligada à questão agrária, não se dá somente em áreas distantes - em que pese o agronegócio ter interesses presentes mesmo nos rincões mais remotos da Amazônia, afetando indígenas e demais populações tradicionais (como a “Terra

do Meio” no oeste do Pará) – mas se manifesta violentamente no Paraná e no Mato Grosso do Sul, disputando territórios diretamente com agentes do pujante setor agropecuário do país. Mesmo onde indígenas estariam “disputando terras” com assentados da reforma agrária (como no sul da Bahia, em conflitos recentes), não deixa de ser notável que, conforme veiculado pela grande imprensa, prováveis não índios estariam assumindo uma identidade étnica específica (no caso da Bahia, tupinambá) para ter acesso à terra. A luta pela terra (e por uma ressignificada reforma agrária) parece que continua, transmutando sem-terras em indígenas e indígenas em sem-terras. O imbróglcio legal e os desafios políticos que marcam essas demandas expressam as contradições e as ambiguidades da nossa modernidade inconclusa<sup>20</sup>.

Outros velhos personagens também entram em cena, como as comunidades remanescentes de quilombos, que lograram sair da invisibilidade imposta desde o período escravista e lutam contra o extermínio e a assimilação (ambas situações que significam a perda de suas terras comunais). E isso acontece inclusive no rico Estado de São Paulo, no qual interesses imobiliários ameaçam comunidades que buscam reconhecimento e acesso a políticas públicas – que, para este público sim, são mediadas pelos órgãos de terras ligados ao MDA. A eles se juntam os posseiros e os ribeirinhos – principalmente, mas não só – da Amazônia, que enfrentam o desafio de se manterem nas suas terras, darem respostas em termos de produção sustentável e enfrentarem o avanço da agropecuária convencional sobre biomas delicados e ameaçados.

Essas lutas são muitas vezes pulverizadas e, como no caso de indígenas e quilombolas, levadas a cabo por populações ditas “residuais”. No entanto, é possível pensar no qualitativo presente nessa demanda – apontando para a (re)criação e manutenção de agriculturas alternativas, reconhecendo-se o desafio do diálogo e interface com as exigências da sociedade nacional. Ainda falando da luta pela terra, não se pode esquecer dos grupos que ainda se mantêm totalmente inseridos nos marcos do ciclo da reforma agrária que estaria se findando, mobilizados – de forma mais ou menos intermitente – por todas regiões do país, reivindicando assentamento. A soma desses pequenos focos de resistência e luta faz um volume que, se não é capaz de redirecionar a política agrária do Estado, se torna merecedora de atenção, até mesmo por direito de cidadania.

Outro aspecto digno de nota é a busca difícil, mas assumida tenazmente, por alternativas mais saudáveis de agricultura - um verdadeiro front erigido contra a oligopolização dos mercados agroalimentares e uma possibilidade de participação virtuosa da agricultura familiar na economia do país. Nesse front se postam as organizações de trabalhadores rurais, ONGs e agentes governamentais imbuídos do que resta da “mística” da reforma agrária. Experiências pontuais, mas bem sucedidas (como de cooperativas do norte paranaense, que participam de redes internacionais de *fair trade*), mantém viva a chama de uma reforma agrária sustentável socioambientalmente. A chamada “transição agroecológica”, processo lento e inovador defendido pelo MST e outros grupos, que está ainda pouco presente, mesmo no âmbito dos

---

<sup>20</sup> É digna de nota a realização do “Encontro Nacional Unitário dos Trabalhadores e Trabalhadoras e Povos do Campo, das Águas e das Florestas”, ocorrido em agosto de 2012, objetivando reunir diversas organizações do campo (assentados e populações tradicionais) para, juntos, elaborarem um projeto político para a agricultura brasileira alternativo ao agronegócio. Embora uma importante iniciativa de articulação, resta ela resultar em lutas mais significativas reunindo a base desses distintos movimentos.

assentamentos, pode significar um caminho para o desenvolvimento dessas unidades produtivas, dada a crescente valorização da segurança e seguridade alimentar.

Na interface desses dois elementos acima descritos (luta pela terra e agriculturas alternativas), desenvolve-se atualmente uma luta por uma reforma agrária periurbana – juntando as questões agrária e urbana. No estado de São Paulo, experiências de luta e assentamentos nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas abrem brechas para uma alternativa próxima à agricultura urbana, plausível num país com aglomerações tão populosas e com um imensa periferia precarizada. É importante frisar que tais experiências buscam referências na agroecologia, aumentando o contingente de propostas diferenciadas de acesso e trabalho na terra.

Por fim, ao menos nesse balanço ligeiro de lutas e possibilidades, a reforma agrária ganha novo significado em experiências como a dos Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS's), tipo de assentamento ambientalmente protetor, criado originalmente para implantação na Amazônia<sup>21</sup>. É importante dizer dos dilemas próprios para o desenvolvimento dessas experiências no Norte do país – ameaçadas pela ausência de projetos claros e pelo assédio, muitas vezes violento, da agropecuária convencional e seus agentes. Mas chama a atenção a “exportação” dessa modalidade de assentamento para outras regiões do país – como no caso de São Paulo.

Ali, diferente da Amazônia, os PDS's surgem como contraponto aos danos ambientais causados pela agricultura mais moderna, como a contaminação do Aquífero Garani, comprovada na região de Ribeirão Preto. Ao invés de preservar maciços florestais, esses novos PDS's paulistas têm, como missão explícita, garantir a recarga saudável do Aquífero, através do desenvolvimento de práticas agropecuárias ambientalmente limpas e sustentáveis. O destino dessas experiências poderá dizer muito sobre os novos significados da Reforma Agrária num futuro de prováveis e severas alterações climáticas e ambientais.

## Conclusão

O exercício de ressignificar a Reforma Agrária no contexto brasileiro do Século XXI tem sentido posto que, ao contrário do que afirmam alguns acadêmicos, uma ação pública com vistas a intervir no meio rural para ampliar a democracia, através do incremento das liberdades instrumentais (SEN, 2000), sempre estará às voltas com a altíssima concentração fundiária, característica estrutural do desenvolvimento agrário do país e sua modernidade anômala e inconclusa, quase sempre geradora de desigualdades que confrontam com uma proposta de desenvolvimento como liberdade.

Embora nosso objetivo tenha sido mais analítico, buscando compreender alguns caminhos pelos quais a Reforma Agrária possa superar o final de ciclo vivido atualmente, listamos quatro idéias fundamentais no encaminhamento desse processo de ressignificação. A primeira é a

<sup>21</sup> Tal modelo de assentamento foi criado nos anos 1990 para garantir acesso à terra e aos bens naturais pelas comunidades extrativistas da borracha (seringueiros), cuja principal liderança foi Chico Mendes.

garantia do direito ao acesso à terra por parte dos segmentos populares que por ela lutam. Os segmentos sociais periféricos, resultantes dos processos historicamente excludentes que o capitalismo agrário promove, sempre terão (às vezes de forma mais intensa, às vezes de maneira menos explícita) a terra como demanda, na busca por melhores condições de vida. A democratização do acesso à terra como indicador de cidadania é tomada, aqui, como ponto fulcral de uma discussão acerca da pertinência e ressignificação do termo reforma agrária, extrapolando os limites políticos e institucionais da questão – como no caso da luta indígena, baseada num segmento tradicionalmente excluído das políticas públicas de desenvolvimento rural promovidas pelo MDA.

A busca por uma agricultura de base familiar e/ou comunitária diferenciada, agroecológica e com vocação para produção de alimentos “limpos” é outro objetivo da reforma agrária ressignificada. Toda uma gama de experiências de agriculturas alternativas – aqui entendidas como formas comunitárias, tradicionais e/ou de base agroecológica – tem se mobilizado em busca de “viver na e pela terra”, intensificando essa demanda, que virtualmente perfaz um novo ciclo de luta pela terra e pela reforma agrária. Reitera-se a importância estratégica dessa busca nas franjas das áreas metropolitanas – o que indica um potencial mobilizador que rompe com a ideia de um “resíduo social” demandante por reforma agrária.

Outra frente de luta que se impõe de forma cada vez mais evidente, aliando mais uma vez a questão agrária à questão ambiental, é aquela que tem, mais do que a disputa por terra, a disputa por água como definidora. No sertão nordestino, a questão da seca – possivelmente intensificada pelas mudanças climáticas, mas também pela destinação das águas da transposição do rio São Francisco – ressurge, indicando o quanto estamos longe de projetos de desenvolvimento inclusivos das populações rurais tradicionais. Falar do acesso à água, no entanto, não deve se restringir ao clássico tema do Nordeste brasileiro (a Região Metropolitana de São Paulo que o diga), mas implica reconhecer que em diferentes partes do país – no interior paulista, por exemplo – os agricultores familiares, assentados ou não, começam a enfrentar restrições de acesso a esse bem natural essencial que, com uma clara perspectiva de escassez, torna-se cada vez mais valioso. Em São Paulo, todo um regramento de outorga de uso de água, fortemente restritivo aos agricultores pobres, tem levantado essa questão junto a diferentes setores.

Esclarece-se, de sobejo, que ações complementares de desenvolvimento territorial-rural também estão consignadas nesse exercício de ressignificação, o que torna a reforma agrária uma política pública permanente, com vistas ao desenvolvimento sustentável dos setores mais precarizados do campo - não exclusivamente dos trabalhadores rurais assentados. A construção/consolidação de políticas públicas que apoiem essas iniciativas produtivas e esses modos de vida alternativos e ambientalmente mais adequadas já é percebida como missão dessa nova etapa reforma agrária.

Por fim, temos a certeza de que, se a reflexão é fundamental nessa busca de ressignificação, apenas a luta social – persistente e renovada – é que vai determinar os novos sentidos da reforma agrária, bandeira que não se esgotará, haja vista a (re)criação de demandas e pautas para a superação dos desequilíbrios brutais presentes na sociedade brasileira. Essa luta está presente e visível, basta dispor-se de capacidade política para construir articulações que definirão as pautas da futura reforma agrária.

## Referências bibliográficas

BARONE, L. A. O MST frente ao campo político institucional do início do Século XXI. REDD – Revista Espaço de Diálogo e Desconexão, Araraquara, vol. 3, num. 2, 2011. Disponível em <<http://seer.fclar.unesp.br/redd/article/view/4441>>. Acesso em 20/junho/2014.

BARONE, L. A.; FERRANTE, V. L. B. Assentamentos rurais em São Paulo: estratégias e mediações para o desenvolvimento. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol.55, num.3, 2012, pp 755-785.

BOURDIEU, P. A Economia das Trocas Simbólicas. São Paulo, Perspectivas, 1992. 361 p.

CARTER, M. (ed.) Combatendo a Desigualdade Social: o MST e a reforma agrária no Brasil. São Paulo: Editora UNESP, NEAD/Ministério Desenvolvimento Agrário; Oxford: Centre for Brazilian Studies, University of Oxford, 2010. 564 p.

DELGADO, G. C. Especialização primária como limite do desenvolvimento. DESENVOLVIMENTO EM DEBATE. Rio de Janeiro, v. 1, num. 2, 2010. pp 111-125.

FERRANTE, V.L.B.; BARONE, L.A.; KURANAGA, A.A. Reforma Agrária e Desenvolvimento como liberdade: uma nova visão sobre os assentamentos rurais do Estado de São Paulo. Revista Retratos de Assentamentos. Araraquara, num. 10, 2006. pp 19-44. Disponível em <<http://www.uniara.com.br/arquivos/file/nupedor/revistas-retratos/Retratos-v102006/conteudo.pdf>>. Acesso em 20/abril/2014.

FRANÇA, C. G. Participação social na organização da agenda e na gestão de políticas públicas de desenvolvimento rural. DESENVOLVIMENTO EM DEBATE. Rio de Janeiro, v. 1, num. 2, 2010, pp 65-81.

MARTINS, J. S. A militarização da questão agrária no Brasil (terra e poder: o problema da terra na crise política). Petrópolis, Vozes, 1985. 134 p.

MARTINS, J. S. Caminhada no chão da noite. São Paulo, Editora Hucitec, 1989. 147 p.

MARTINS, J. S. O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta. São Paulo, Ed. Hucitec, 1994. 174 p.

MARTINS, J. S. REFORMA AGRÁRIA: o impossível diálogo. São Paulo, EdUSP, 2000. 212 p.



MEDEIROS, L. S. Reforma agrária no Brasil: história e atualidade da luta pela terra. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. 191 p.

NAVARRO, Z. Sete teses equivocadas sobre as lutas sociais no campo, o MST e a reforma agrária. SÃO PAULO EM PERSPECTIVA, São Paulo, vol. 11, num. 2, 1997, pp. 86-93.

OLIVEIRA, A. U. Os posseiros voltam a assumir o protagonismo da luta camponesa no Brasil. Comissão Pastoral da Terra (Org.), Conflitos no campo Brasil. Goiânia, Ed. Vozes, 2010. 245 p.

OLIVEIRA, F. A economia brasileira: crítica à razão dualista. Petrópolis, Editora Vozes, 1981. 157 p.

SEN, A. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo, Cia das Letras, 2000. 384 p.

SILVA, J. G. A modernização dolorosa: Estrutura Agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil. Rio de Janeiro, Hucitec, 1982. 183 p.

VEIGA, J. E. Que é reforma agrária (Coleção primeiros passos – vol. 33). São Paulo, Brasiliense, 1984. 96 p.

# Por que a questão agrária é uma questão da agricultura de base familiar e camponesa?<sup>22</sup>

*Edgard Malagodi*

Universidade Federal de Campina Grande.

Mestre em Filosofia e Ciências Sociais pela Freie Universität Berlin, Doutor em Ciências Sociais pela PUC de São Paulo e Professor-Titular em Sociologia pela Universidade Federal da Paraíba/Universidade Federal de Campina Grande.

*“Os temas da questão agrária e da reforma agrária continuam mais atuais do que nunca... Uma economia e uma sociedade já predominantemente urbanas e industriais, mas cujos problemas e cujo subdesenvolvimento continuam a ser determinados em boa parte pela situação vigente no campo e no setor agropecuário.”*  
(Tamás Szmrecsanyi)<sup>23</sup>

## 1. Introdução: o problema

Tem sido frequente manifestações no ambiente acadêmico e na imprensa nacional que expressam certo incômodo com os debates e estudos em torno do tema geral da questão agrária, em especial com o tema do campesinato. A irritação parece provir tanto das ações e mobilizações dos movimentos sociais do campo, e mesmo de certo olhar benevolente da mídia quando vem à tona graves violências no setor rural, ou até uma irritação com o fato desses temas estarem sempre atraindo um significativo número de estudantes e pesquisadores. Passou-se a negar não apenas a existência da questão agrária no Brasil, mas a relevância das políticas públicas direcionadas à reforma agrária, supondo-se sumariamente que esta já estaria totalmente superada pelo desempenho comercial das *commodities* agrícolas nos últimos anos. Por outro lado, argumenta-se que os movimentos sociais rurais teriam perdido sua razão de ser, e estariam, com suas ações “radicais”, escondendo a perda de foco e a falta de sentido social e histórico. O argumento central e geral é que o desempenho da agropecuária brasileira teria colocado *uma pá de cal* nos debates e mostrado por si só o caminho do futuro e da solução das questões sociais e políticas ligadas à posse e uso da terra no país.<sup>24</sup> Assim, teriam finalmente caído por terra as aspirações reformistas de tantos quantos já desejaram uma reforma ampla da estrutura agrária no Brasil. E, do outro lado, do lado dos movimentos sociais, estes estariam descaracterizados e estariam sendo instrumentalizados por dirigentes impregnados de uma ideologia autoritária.

<sup>22</sup> Agradeço a Arilde Alves, Cliff Welch, Ghislaine Duque, Heribert Schmitz, Luís Henrique Cunha, Sérgio Schneider e Sérgio Vilela as pertinentes observações críticas que fizeram a uma versão preliminar deste texto, evitando erros maiores. Agradeço a Luís Henrique Cunha pela advertência quanto aos riscos de restaurar – ou reforçar – a visão dualista da agricultura brasileira, agora reeditada na fórmula agricultura familiar ou camponesa *versus* agronegócio e a Cliff Welch na cobrança da precisão dos conceitos e das fontes. Contudo alguns problemas não foram sanados obviamente não por culpa deles.

<sup>23</sup> SZMRECSANYI, 2005, p. 12.

<sup>24</sup> *Pá de cal na Reforma Agrária*, por Zander Navarro, jornal OESP 21/09/2013 (Opinião). Veja também as “Sete Teses” (BUAINAIN et al., 2013), especialmente a 3ª. e 4ª. Tese.

Nesse contexto os questionamentos à estrutura agrária brasileira, a denúncia do problema social no campo, etc., seriam problemas de outrora, especialmente dos anos 50 e 60 quando a agricultura brasileira, então dominada pelos latifúndios improdutivos, estava estagnada e não estava realizando seu papel de dinamizar a industrialização e a economia como um todo. Hoje tais problemas estariam totalmente superados pelo *boom* do *agronegócio*, ao mesmo tempo em que as demandas dos movimentos sociais deveriam ser tão somente objeto de políticas sociais compensatórias<sup>25</sup>.

O objetivo deste texto é criticar as “razões óbvias” de que se nutre esse pensamento. O esforço maior deste texto é tentar mostrar como certos preconceitos contra os camponeses e a agricultura familiar foram construídos no debate acadêmico e político-partidário. Nesse sentido, não se trata de apresentar ou discutir aqui dados empíricos<sup>26</sup>. Também não será possível passar em revista à coleção de artigos e ensaios diversos que se tem publicado sobre o tema, nas últimas décadas. Propõe-se neste texto tão somente tentar demonstrar que, independentemente dessa conjuntura representar ou não um momento novo da história da agricultura brasileira, os argumentos arrolados contra a legitimidade do debate sobre a questão agrária e a necessidade da reforma agrária não são absolutamente novos, e partem de premissas históricas e teóricas totalmente equivocadas. Remontam à época histórica em que a revolução capitalista e industrial penetrou no meio rural, ocasião em que o arrendamento mercantil (a *farmerização* do campo) passou a substituir a exploração camponesa na Inglaterra, o que reforça a tese de que tais concepções tem o efeito de reduzir as questões agrárias dos países do Sul ao horizonte histórico das nações europeias<sup>27</sup>. Ou seja, é um debate que teve amplo sentido histórico nos países do Norte, mas não tem tanto a ver com a realidade social dos países do Sul, quer dizer, da América Latina, da África e da Ásia. No entanto, a antiguidade desse debate nos serve de alerta em um ponto essencial: essa não tem sido uma discussão neutra, nem muito menos conduzida à parte dos interesses econômicos e posicionamentos políticos, fundados em interesses corporativos.

No Brasil o debate adquiriu grande importância no contexto dos anos 50 e 60, mas a questão central naquele momento não era abrir um caminho de acesso à terra aos camponeses, mas quebrar o monopólio da terra por parte de um número restrito de latifundiários, cujo controle e pressão sobre a população rural limitava o crescimento da produção agrícola, impedia a expansão do mercado interno e cerceava o desenvolvimento industrial. No momento atual os termos do debate já não são os mesmos, como também não podemos partir do modelo desenvolvimentista dos anos 60 e 70 para debater a questão agrária na atualidade. Hoje, de um lado, tenta-se fazer um debate da agricultura familiar em separado das questões da expansão da agricultura e de mercado. E de outro lado, tenta-se tratar da questão camponesa dando ênfase a

<sup>25</sup> “O tema da reforma agrária, concretamente, perdeu sua relevância, e a insistência (e correspondente alocação de recursos) em ações estatais nesse campo não encontra nenhuma justificativa razoável. Ignorando-se outros aspectos já também vencidos, sequer cabe menção a certa literatura que propõe uma discussão sobre “campesinatos”, os quais seriam outra via possível de desenvolvimento agrário. É argumento tão estapafúrdio que não merece comentário” (BUAINAIN et al., 2013, p. 116).

<sup>26</sup> Parte dos argumentos aqui listados poderá encontrar respaldo em muitos trabalhos que analisam dados censitários. Cf. HELFAND, S. M. et al., 2014

<sup>27</sup> Poderíamos tomar como referência meados do século XVIII, ou o “divisor de águas”, proposto por Karl Polanyi, em torno de 1780, quando o mundo se dá conta de que o mesmo sistema que produz a “riqueza das nações” foi responsável pela invenção da pobreza (POLANYI, 2002, p. 116).

questão indígena, às terras de quilombos e ocupadas por populações tradicionais. Mas há uma questão de fundo, que nem sempre emerge no debate, que é a tentativa de manter uma situação de fato que assegure o direito ilimitado de propriedade privada da terra, inclusive o seu uso especulativo do solo rural, em prejuízo do reconhecimento de sua função social e da adoção de políticas públicas efetivas na perspectiva da reforma agrária. Todas essas questões devem ser objeto de debate – acadêmico-científico, político, jurídico – sobre o direito ao acesso e uso da terra, partindo-se da premissa que os recursos naturais, especialmente terra e água, pertencem à nação, ou seja, são recursos nacionais, que devem estar a serviço da comunidade nacional sob a responsabilidade administrativa do Estado.

Vemos, portanto, que ainda que seja discutida (ou recusada *in limine*) como uma questão teórica, ela toca em interesses privatistas poderosos. Mas também está presa a pressupostos políticos e ideológicos muito arraigados, e tidos como incontestáveis. E é exatamente por isso não podemos continuar fugindo de um balanço dessa questão, principalmente porque as principais posições assumidas nos debates passados estão reproduzidas nos debates atuais. É necessário, portanto, um mergulho *teórico e histórico* na questão agrária, de tal forma que possamos nos dar conta dos mitos e preconceitos, sobretudo em relação à *agricultura de base familiar e camponesa*<sup>28</sup>. Um problema teórico adicional está na consideração de como o fator “terra” participa dos fatores de produção. Trata-se de um elemento que compõe eventualmente os custos da produção, ou entraria seu proprietário apenas como um beneficiário na distribuição de seus frutos? Será que se pode reduzir o fator “terra” à categoria econômica de “capital” de investimento?

## 2. O debate de ontem.

Ainda que a questão agrária como um problema social e político tenha surgido nos fins do século XVIII e inícios do XIX, as concepções definidoras do debate atual tomam corpo a mediados da década de 1860 na Europa ocidental<sup>29</sup>. Ela se originou de uma *questão insolúvel* para aqueles que a batizaram como tal, quer dizer, para quem ela virou o “*problema agrário*” ou a “*questão agrária*” do século<sup>30</sup>. Foi no contexto das lutas internas da chamada Primeira Internacional – a primeira organização internacional de trabalhadores assalariados – que foram colocados os parâmetros do debate moderno da questão agrária. Isso influenciou e condicionou

<sup>28</sup> Toda agricultura camponesa é de base familiar e muitas vezes até comunitária, mas nem todos os segmentos reconhecidos como “familiares” para efeito das políticas públicas se identificam como camponeses. Na impossibilidade de entrar aqui em uma discussão aprofundada dos conceitos, recorre-se à expressão *agricultura de base familiar e camponesa* como um meio de incluir todos os segmentos da atividade agrária cujo elemento definidor e propulsor é o trabalho próprio da família.

<sup>29</sup> A referência no caso é a fundação da Associação Internacional de Trabalhadores ocorrida em 28 de setembro de 1864; mas serão nos debates de seus congressos (Genebra em 1866, Lausanne em 1867, Bruxelas em 1868, Basileia em 1869 e Haia em 1872) que emergiria pela primeira vez o debate da questão camponesa na modernidade.

<sup>30</sup> “Por mais que se tenha revestido de um aparato teórico imponente, esta célebre expressão (questão agrária) sempre correspondeu, antes de tudo, à resposta de certas organizações políticas a determinadas situações circunstanciais” (Abramovay 1992, p. 31). Ricardo Abramovay nessa observação pertinente, mas insuficiente, não retira todas as implicações desse fato histórico fundamental. Em primeiro lugar, não se tratava de “certas organizações políticas”, mas da Associação Internacional de Trabalhadores, que se tornaria mundialmente conhecida como Primeira Internacional, organização que formatou a idéia do socialismo e do comunismo para as gerações futuras, como também definiu a forma e os meios da luta contra o sistema capitalista. Também não se tratava de “determinadas situações circunstanciais”, mas da profunda crise pela qual passou a agricultura europeia na segunda metade do século XIX.

o pensamento econômico e político até hoje. Na época partia-se do pressuposto que a economia mundial estava prestes a realizar uma completa capitalização de todos os setores da economia, inclusive a agricultura, assim como da total proletarização da força de trabalho. No entanto, no setor agrário esse processo parecia muito lento, e a permanência do camponês parecia contestar essa tendência histórica<sup>31</sup>. A concepção dominante dizia que o mundo todo estaria caminhando para uma radical e definitiva transformação da sociedade em duas classes: *capitalistas e assalariados*<sup>32</sup>. Apesar da existência de uma numerosa e diversificada população de camponeses em todos os países da Europa continental (isto é, fora a Inglaterra), o cenário vislumbrado era: *o fim definitivo do campesinato e da agricultura de base familiar*. Tudo seria apenas uma questão de tempo. Dentro dos partidos operários e socialistas, essa visão era completada pela crença na igualmente inevitável superação do sistema burguês pela revolução proletária que deveria vir logo em seguida<sup>33</sup>. Embora a ideia tenha nascido no interior dos partidos de esquerda, essa visão era comum aos positivistas e liberais. Isso fazia parte do pensamento da sociedade industrial emergente, marcada por uma fé no progresso industrial e tecnológico. Nas mentes pensantes da nova economia, da esquerda ou da direita, o mundo moderno e industrial apresentava-se assim *resolvido*, e tudo em nome do progresso da humanidade. Obviamente que a direita ficava com a primeira metade dessa crença (fé no progresso, na indústria e no mercado), e o pensamento conservador, buscando remédios para essa desgraça inexorável. O mundo tinha se tornado muito simples, não havia mais nenhuma dificuldade em entender o papel das principais classes sociais emergentes, a burguesia e o proletariado, e nem tampouco o papel das classes secundárias, entre elas o campesinato, tomadas como resquícios do passado ou variantes das classes emergentes.

Nesse ambiente marcado pela euforia causada pela rápida industrialização e urbanização ocorreu, sobretudo nas últimas décadas do século, um extraordinário crescimento dos partidos operários. Na Alemanha a unificação da associação operária fundada por Ferdinand Lassalle com os seguidores de Marx, no Congresso de Gotha, em 1875, deu origem a um partido socialista de operários que viria a conhecer um estrondoso sucesso eleitoral das décadas seguintes e produzir um enorme impacto cultural na *intelligentsia*. Após um período de proibição e de perseguição, este partido teve um salto extraordinário, conquistando um grande número de cadeiras no *Reichstag*, o parlamento da Alemanha unificada sob Bismarck. Devido à sua organização e rápido crescimento esse partido passou a representar uma grande força política em toda a Europa e a força política preponderante da II. Internacional, entidade que congregava os principais partidos socialistas da Europa, organizada a partir de 1889. Seja pela crítica ao sistema capitalista, seja pelo seu caráter popular, o partido começou a atrair os camponeses para as suas fileiras, principalmente os camponeses do sul da Alemanha, a Baviera<sup>34</sup>. Esses setores passaram a reivindicar do partido a adoção de reivindicações específicas de apoio à luta e

<sup>31</sup> Shanin (1983/1991) na primeira parte de seu artigo “*A última fase do desenvolvimento do pensamento de Marx: Deuses e Artesãos*” faz uma descrição desse contexto. Cf. Shanin (1983/1991).

<sup>32</sup> Cf. Marx, K. ; Engels, F. Manifesto do Partido Comunista, Várias Edições. “El modo de producción capitalista domina la sociedad de hoy y el antagonismo de clase que engendra entre capitalistas y proletarios es la fuerza que mueve nuestra época y la caracteriza” (Kautsky, 1984, p. 3) Veja também Abramovay, 1992, p. 36.

<sup>33</sup> O documento da época que melhor expressa isso é o *Manifesto Comunista* de 1848.

<sup>34</sup> O partido socialdemocrático tinha uma seção própria na Baviera, cujo congresso de Regensburg (1892) aprovou medidas para melhorar a situação dos camponeses. Cf. Hussein & Tribe, 1981, p. 94.

interesses dos camponeses<sup>35</sup>. Reivindicava-se a inclusão de um *Programa Agrário* na plataforma do partido operário; e não se tratava de um partido operário qualquer, mas aquele que assumia explicitamente, como sua doutrina, a crítica marxista ao capitalismo. Mas como incluir propostas dos camponeses em um programa do partido proletário? Como incluir a defesa da propriedade privada da terra – ainda que seja a pequena propriedade – nas propostas de um partido que se propunha a lutar pelo comunismo, ou seja, pela radical e definitiva abolição do capitalismo e da propriedade privada? E tinha ainda as reivindicações por crédito, assistência técnica, apoio à pequena agricultura etc., importantes para a agricultura camponesa. *Mas como defender a sobrevivência da classe dos pequenos produtores se o seu desaparecimento inexorável era tão necessário e desejável quanto a necessidade da sociedade marchar em direção ao socialismo e ao comunismo?* Eis a dramática questão colocada para os dirigentes da socialdemocracia alemã e dos demais partidos socialistas da época. No entanto, por mais explosiva que fosse (e foi) essa questão, fica evidente para nós – mais de um século depois – que isso é um problema ideológico dos militantes e teóricos do partido, e nunca um problema da própria realidade.

O debate atingiu o seu ápice nos países da Europa continental no final do século XIX, particularmente na Alemanha e na França, e depois reapareceu na Rússia no início do século XX. No enorme e ruidoso debate instalado entre 1891 (Congresso de Erfurt) e 1895 (Congresso de Breslau) a questão política e prática que se colocava era a inclusão ou não das reivindicações dos camponeses (o chamado “*programa agrário*”) no programa oficial do partido socialista<sup>36</sup>, partido que se apresentava oficialmente como seguidor das ideias e da teoria de Marx.

*Partido seguidor das idéias e da teoria de Marx?* Nisso aí nós já temos que acender uma luz amarela de advertência, que precisa agora ser levada a sério: a referência à *teoria de Marx* deve ser tomada com um cuidado muito especial<sup>37</sup>. Na verdade se tratava na época de autores que se apresentavam como intérpretes absolutos da teoria de Marx, entre eles, o mais famoso – Karl Kautsky<sup>38</sup>. Que eles se julgassem como tais – um problema enfrentado na ocasião por seus não poucos contentores – foi um problema para a época. Hoje, após a publicação na coleção MEGA-2 de enorme quantidade de documentos, que inclui os manuscritos, cartas, resenhas e

<sup>35</sup> Entre as principais reivindicações dos camponeses, constantes da seção bávara do Partido Socialdemocrático e incorporadas pela Comissão Agrária escolhida no Congresso de Frankfurt (1894) para preparar uma proposta de Programa Agrário para o congresso do ano seguinte (em Breslau) contava-se: 1) conservação e aumento das terras públicas (propriedade estatal, propriedade comunal etc.) em particular florestas e água; 2) passagem de terras públicas para cooperativas agrícolas ou para pequenos camponeses; 3) Provitimento de crédito agrícola pelo Estado; 4) Nacionalização dos bancos hipotecários e da dívida hipotecária com redução das taxas de hipoteca; 5) Provitimento de seguro agrícola pelo Estado; 6) Manutenção e ampliação dos direitos comunais sobre áreas coletivas de pastoreio e de coleta de lenha e madeira. (MILHAUD, 1903, apud HUSSEIN & TRIBE, 1981, p. 97/8)

<sup>36</sup> O partido socialista a que nos referimos é o SPD alemão – *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (Partido Socialdemocrático da Alemanha) – o partido que assumira a tradição marxista e ditava ao mundo o que devia valer ou não valer como “marxista”. Após a ruptura interna em 1914 (às vésperas da Primeira Guerra Mundial), uma fração se proclamou comunista e revolucionária, herdeira autêntica da ortodoxia e da obra de Marx, enquanto a outra foi chamada de “reformista” ou “revisionista” permanecendo como “partido socialdemocrático” ou “socialista”. A partir de então passaram a se odiar e a chamar uns aos outros de traidores e falsificadores da obra de Marx. Cf. Hegedüs (1986); Procacci (1970); Kautsky (1970), Lênin (1919).

<sup>37</sup> Do contrário cairemos em confusões elementares ou erros grosseiros. Zander Navarro, por exemplo, autor que insiste na inexistência de uma questão agrária no Brasil, parte de Kautsky para explicar o pensamento de Marx, partindo do pressuposto que “geralmente, a literatura reconhece que foi Karl Kautsky quem definiu explicitamente, em sua formulação clássica, a questão agrária”. (NAVARRO, 2014, p. 703) Para Navarro este autor (Marx) “sequer se dedicou diretamente a esse estudo” (p. 705), o que não o impede de imaginar que a questão agrária “contém um ‘defeito de fabricação’ ancorada nos próprios escritos de Marx”. O mencionado crítico reclama de “uma parte considerável dos pesquisadores brasileiros” (que ele não diz qual e quem é) por transferirem para o setor da agricultura a teoria que Marx teria desenvolvido para explicar as mudanças no setor urbano-industrial, até porque o próprio Marx não teria estudado os “âmbitos rurais”. Mas afinal qual é a especificidade da agricultura dentro do modo de produção capitalista, segundo Navarro e colaboradores?

<sup>38</sup> Além de Friedrich Engels que nos anos finais de sua vida mantinha uma intensa correspondência com as lideranças sociais-democráticas, especialmente com Kautsky.

anotações de leituras de Marx <sup>39</sup>, temos a comprovação de que, especialmente (mas não apenas) no que diz respeito ao problema agrário, a formação dessa *ortodoxia* se fez não apenas à revelia, mas **na direção contrária do que orientava o autor Marx** na época <sup>40</sup>. Aqui vale uma breve apresentação desses fatos.

Em diversas ocasiões de sua vida Marx se ocupou dos camponeses, mas na maioria das vezes de uma forma passageira, pois estava envolvido prioritariamente com outros estudos e temas. Por exemplo, no seu livro *18 de Brumário de Luiz Bonaparte* <sup>41</sup>, e também nos capítulos da seção VI (renda fundiária) do tomo III do *Capital* <sup>42</sup>. Nessas obras, os camponeses aparecem como um tema secundário e derivado, como parte menor e dependente de temas mais gerais e abrangentes<sup>43</sup>. A preocupação com os camponeses *per se*, quer dizer, como um tema específico e autônomo, aparece apenas em dois momentos muito especiais de sua vida: em um primeiro momento, quando recém-formado em filosofia, trabalhou como redator do jornal de Colônia, a *Gazeta Renana*; e na última década de sua vida, quando começou a estudar a situação econômica e social da Rússia, bem como os efeitos da reforma de Stolipin de 1861 sobre a situação social (emancipação) dos camponeses. No primeiro momento, como jornalista, Marx faz a denúncia das manobras do Parlamento Renano querendo criar leis para incriminar os camponeses sobre o “roubo de lenha”, quando se tratava de um costume ancestral de retirada de madeira nas áreas comunais que estavam sendo privatizadas, terras às quais os camponeses tinham direito pelos costumes antigos. O segundo momento tratou-se de um envolvimento mais duradouro e profundo, pois levou inclusive a mergulhar no estudo da língua russa, o que lhe possibilitou a leitura de obras (livros, artigos, estatísticas) na língua original. (SHANIN, 1991, p. 13, RIAZANOV, 1973, p. 170). O resultado dessa segunda démarche foi surpreendente: Marx descobriu nas instituições da *comuna camponesa russa* uma capacidade de superar situações adversas e de resistir ao longo dos séculos, e inclusive servir de base social para um desenvolvimento em direção a uma etapa mais avançada (socialista ou comunista) da sociedade industrial <sup>44</sup>.

<sup>39</sup> A MEGA<sup>2</sup> – **Marx-Engels-Gesamtausgabe** (Obra Completa de Marx e Engels – segunda tentativa) é a edição completa, histórico-crítica das publicações e manuscritos (inclusive rascunhos e anotações de leitura) e da correspondência de Karl Marx e Friedrich Engels. Esta nova edição tem colocado à disposição dos pesquisadores, desde final da década de 60, uma enorme quantidade de documentos que não estavam disponíveis antes. Todavia muitas das fontes citadas já estavam acessíveis ao leitor brasileiro muito antes disso, com a publicação dos primeiros manuscritos preparatórios do tomo III do *Capital* (que datam de 1861-2), editados com o título de **Teorias da Mais-Valia** – publicadas no Brasil pela DIFEL em 1980 (tradução de Reginaldo Sant’Anna, a partir do texto publicado na coleção MEW alemã). Ver especialmente volume II. Cf. Malagodi, 1993b; Marx, 1980.

<sup>40</sup> Na verdade estamos diante de um problema muito pouco levado a sério pelos marxistas contemporâneos, a saber, a constituição de uma ortodoxia marxista na ausência do autor Marx, e em alguns casos comprovadamente à revelia de Marx. Também estudos relevantes sobre os camponeses e a questão agrária não tiram todas as consequências postas à luz por esta profunda divergência. Veja, por exemplo, Abramovay, 1992; Hussein & Tribe, 1981.

<sup>41</sup> Nesta obra, onde o campesinato aparece como um “saco de batatas” a preocupação central é explicar o golpe de Estado e a eleição seguida do golpe de Estado de Luis Bonaparte em 1851, como também de encontrar um bode expiatório para justificar a derrota do movimento proletário de 1848. Cf. Malagodi.

<sup>42</sup> Os camponeses aparecem nessa obra (*Capital III*) no contexto das formas pré-capitalistas de renda, como servos da gleba, ou seja, no contexto da descrição das formas de renda próprias do feudalismo ou da transição histórica. Não se trata, portanto de uma análise da agricultura de base familiar e camponesa própria do modo de produção capitalista. Deve-se também levar em conta que os manuscritos do tomo II e III não foram publicados pelo autor, apesar de estarem redigidos de forma a serem encaminhados à publicação. Cf. Malagodi 1993b. Abramovay (1992, p. 35) observa corretamente que é “impossível encontrar na estrutura d’*O Capital* um conceito de camponês.”

<sup>43</sup> Além destes, há outros momentos em que Marx se refere aos camponeses, como por exemplo, na sua crítica da obra de Hegel, *Princípios da Filosofia do Direito*, mas se trata sempre de um tratamento complementar, subordinado ao tema central. Cf. Malagodi 1993b.

<sup>44</sup> “A análise exposta no “Capital” não oferece, portanto, razões nem a favor, nem contra a vitalidade da comuna rural, mas o estudo especial que dela realizei, e cujos materiais busquei nas fontes originais, me convenceram que esta comuna é o ponto de apoio da regeneração social na Rússia, mas que, para que possa funcionar como tal seria preciso eliminar primeiramente as influências deletérias que a assaltam de todos os lados e, em seguida, assegurar-lhe as condições normais de um desenvolvimento espontâneo.” MARX, Carta-resposta a Vera Sassulitch, apud MALAGODI, 2003. Cf. Abramovay, 1992, p.37.

Essa última retomada da questão camponesa por Marx ocorreu em certa medida motivada pelo que grande debate que vinha ocorrendo na Rússia na segunda metade do século XIX sobre as perspectivas políticas futuras do país e sobre o papel dos camponeses nesse processo. Grandes pensadores e literatos russos, como Herzen, Lavrov, Tchernychevski tomaram parte nesse debate. (SHANIN, 1991) A obra de Marx *O Capital*, já traduzida para o russo, vinha sendo lido e debatido intensamente no país, e havia já naquele país pessoas que se identificavam como seus seguidores. A questão que se colocava para a intelectualidade esclarecida russa era o passo político a ser tomado no enfrentamento do autoritarismo e da tirania czarista. As alternativas eram duas: ou uma luta imediata de caráter socialista, fundada nas massas camponesas que já praticavam o socialismo na base da sua atividade agrícola; ou então a repetição na Rússia do mesmo processo pelo qual passou a Inglaterra, quer dizer, a dissolução da comuna rural russa, depois a criação da propriedade privada camponesa, como passos preliminares para a transformação na forma inglesa (o arrendamento mercantil), criando as bases para uma etapa burguesa da transição. O nome de Marx foi invocado em defesa desta segunda posição. O lado surpreendente dessa história é que Marx sai em defesa da primeira alternativa, ou seja, da possibilidade de uma revolução socialista “*tendo como base a comuna rural russa*”, justamente contra aqueles que naquele país se diziam “marxistas”! No entanto, os documentos que Marx elaborou para explicar sua posição foram silenciados, como ocorreu com a carta-resposta que Marx enviou a Vera Sassulitch (que, na verdade, escrevia em nome dos militantes russos que se tornariam o núcleo fundador do grupo “Emancipação do Trabalho” – entre eles o mais famoso G. Plekhanov, parceiro de Kautsky na formação de uma *ortodoxia marxista*).

No partido socialdemocrático alemão e na II Internacional o debate foi encerrado com a derrota das reivindicações camponesas<sup>45</sup>. Após a eclosão da Primeira Guerra Mundial ocorreu a cisão do movimento operário de influência marxista entre socialistas e comunistas; no entanto, a “questão agrária” não foi revista ou retomada. Em relação ao campesinato, os comunistas – os novos atores da cena política a assumir o controle da ortodoxia e a propriedade da obra de Marx – recuperaram a mesma concepção teórica de Kautsky e dos ideólogos socialdemocráticos, com os quais haviam rompido. No que diz respeito à elaboração teórica sobre os camponeses o livro de Kautsky continua a valer como uma bíblia<sup>46</sup>. Na questão camponesa e agrária, a nova concepção revolucionária (proletarista) dos comunistas (Lênin, Trotsky, Bucharín, etc.) passa a adotar os mesmos pressupostos teóricos, firmados décadas atrás pelos agora chamados de traidores e renegados<sup>47</sup>. A nova organização que chamou para si a propriedade do marxismo e da revolução proletária, a chamada Terceira Internacional (comunista), reproduziu os preconceitos

<sup>45</sup> Na Alemanha no Congresso de Breslau de 1895, com a vitória da resolução de Kautsky, e a supressão da resolução do Congresso de Frankfurt do ano anterior (Supressão do Relatório de Schoenlank e Von Völlmar, que apresentaram uma proposta de Programa Agrário). Também de nada valeu a apresentação dos relatórios das três comissões escolhidas pelo Congresso de Frankfurt para propor versões separadas do Programa Agrário, uma para o Leste do Elba (onde dominava a propriedade dos *Junkers*, com assalariados-moradores (*Insteleute*) um tipo semelhante ao colonato do café em São Paulo e aos moradores dos Engenhos do Nordeste), outra para o sul (a Baviera, região de pequenos camponeses) e outra para o centro-norte (onde predominava os *Grossbauern*, camponeses médios e ricos).

<sup>46</sup> No Brasil diversos autores formaram suas concepções a partir de Kautsky: Nelson Werneck Sodré, Ignácio Rangel, Alberto Passos Guimarães e muitos outros.

<sup>47</sup> Lênin apresentará, ao longo de duas décadas, propostas táticas diversas, dentro de sua concepção de “aliança operário-camponesa”. No entanto, a concepção de Kautsky predominou intocável como base teórica para a compreensão daquilo que fora definido como o “problema camponês” (a sobrevivência dos camponeses na sociedade capitalista). Sobre a divergência com Kautsky ver: Lenin, V. I. A revolução proletária e o renegado Kautsky. [1918] Obras Escolhidas. Editorial Progresso (Várias Edições).



anti-camponeses e os mesmos postulados teóricos dos partidos socialdemocráticos.<sup>48</sup> Os partidos comunistas em todo o mundo e, em sua esteira, os movimentos dissidentes como os trotskistas, simplesmente reproduziram os dogmas elaborados pelos doutrinadores da Segunda Internacional. Novamente os camponeses foram confirmados como “resquício da história”, reforçou-se a imagem de pequeno-burgueses reacionários, presos ao passado e à tradição, apegados à propriedade privada da terra e incapazes por natureza de adotarem tecnologias modernas. Nessa medida foram novamente declarados como inimigos do socialismo e do progresso.

Não por acaso os regimes nascidos a partir daí (especialmente na União Soviética, mas também nos outros países do bloco soviético) se notabilizaram pelo despotismo contra os camponeses, quando não pela violência sobre toda a sociedade<sup>49</sup>. Fica claro, portanto que a atitude anti-camponesa na Europa teve raízes ideológicas muito profundas e se hoje se discute o processo de modernização tecnológica é preciso reconhecer que a exclusão dos camponeses do direito a políticas públicas de apoio e de desenvolvimento às suas possibilidades de avanço tecnológico parte do mesmo *a priori* e de uma posição preconcebida.

### 3. O debate de hoje

Mas por que este texto sobre a questão agrária precisa entrar em questões tão internas à história do movimento operário, dos partidos comunistas e da obra de Marx? Por três motivos principais. *Primeiro*, porque esse paradigma se espalhou pelo mundo como uma verdade incontestável por força do poder de controle político dos Comitês Centrais e do patrulhamento ideológico dessas correntes; *segundo*, porque ele reaparece mesmo em ambientes acadêmicos liberais, aparentemente despojados desse passado ideológico, ou seja, ele adquiriu vida própria; e *terceiro*, porque tendo adquirido vida própria, parece ser um argumento autoexplicativo que para ser refutado é preciso sempre mostrar a sua gênese histórica e ideológica<sup>50</sup>.

Assim, ao longo do século XX, inicialmente pela via da literatura partidária e, em seguida, através dos debates políticos e acadêmicos em torno do desenvolvimento nacional, o modelo penetrou no ideário político intelectualizado, não como simples teoria, mas tomando o caráter de uma verdade absoluta. Adotado pelos “amantes do capital”<sup>51</sup> no Brasil e alhures, o paradigma – como o feitiço da mercadoria – não apenas adquire vida própria, mas surge como um argumento imbatível: *algumas dezenas de milhares de empreendimentos agropecuários* (o

<sup>48</sup> Ainda que ocasionalmente se tenha aberto o debate sobre a “aliança operário-camponesa” e sobre o papel dos camponeses na etapa democrático-burguesa da revolução.

<sup>49</sup> O processo foi muito diferente na China, onde os camponeses foram chamados para compor a grande força política, militar e econômica para enfrentar a dominação imperialista externa.

<sup>50</sup> Usando desse artifício muitos autores e críticos neoliberais da reforma agrária e de políticas de apoio à agricultura de base familiar e camponesa recorrem a citações de Marx e Kautsky imaginando obter legitimidade para suas posições e reforçando a idéia de que na raiz do marxismo não há apoio para uma defesa da agricultura camponesa. Mas o fazem naturalmente sem o rigor da contextualização teórica e histórica de escritos específicos sobre a situação europeia.

<sup>51</sup> Parodiando a expressão usada por Marx para qualificar os autoproclamados “marxistas”, que defendiam a inevitabilidade da via inglesa na Rússia e desqualificavam as políticas de apoio ao campesinato. Cf. Marx, Rascunhos (Raízes); Ver também Shanin, 1983, 15, apud Abramovay, 1992, p. 38.

número cabalístico exato é 55 mil) produzem o suficiente para “responder por toda a produção agropecuária, inclusive aquela parte destinada à exportação”<sup>52</sup>. O que fazer então com os “redundantes” 99%? No texto citado não se observa nenhuma preocupação específica com o que poderia ocorrer com tão expressivo número de produtores rurais, a não ser a expectativa de vê-los desaparecer das estatísticas; em vez disso uma preocupação muito especial em afastar o Estado (os recursos e as políticas públicas) desse gasto supérfluo que seria tentar mudar o destino determinado pela inexorabilidade da supremacia do mais forte sobre o mais fraco<sup>53</sup>. Enfim, a recomendação é simples e beira à obviedade: a incompetência e a falta de vocação para o negócio agrário não deve ser premiada com subsídios e ajudas estatais, mas deixado ao processo natural da competição entre fracos e fortes. O mercado é o campo natural dessa competição. “Com Malthus o controle repressivo consistia na destruição dos espécimes redundantes [supernumerary] por meio das forças brutas da natureza. (...) Se o homem desobedece as leis que regulam esta sociedade, o impiedoso carrasco estrangularia a prole dos imprevidentes. As leis da sociedade competitiva foram colocadas sob a sanção da selva”<sup>54</sup>. De fato, o dogma tão difundido de tomar os processos de mercado como leis da natureza não pode ser enfrentado senão com um estranhamento radical, e a obra de Karl Polanyi é fundamental para isso.

Ontem, a inutilidade da agricultura de base familiar e camponesa na imagem do camponês atrasado, construída pelos ideólogos que determinaram os rumos da II. Internacional tinha como contraponto de um lado, o progresso da civilização industrial promovida pela burguesia, e do outro, a redenção *a posteriori* do campesinato pela revolução proletária; hoje a argumentação ideológica começa e termina na simples capitalização e desenvolvimento tecnológico do campo, dispensando-se as proféticas alegações finais de salvação do camponês no comunismo futuro<sup>55</sup>. O ponto de vista que defendo aqui é que a matriz da argumentação é a mesma, as análises do recente desenvolvimento da economia agrícola brasileira levam por si mesmas a conclusões (montadas a partir de supostas tendências, retiradas de leituras ideológicas dos censos agropecuários) que extrapolam os próprios dados censitários e vão, a partir daí, demarcando o desaparecimento dos pequenos agricultores, e com eles, o fim das demandas sociais destes segmentos, propugnando o afastamento do Estado destas demandas<sup>56</sup>.

A leitura do texto “As Sete Teses” nos fazem imaginar que os novos ideólogos não têm compromisso com o conjunto da sociedade e com a economia nacional – ou seja, com 200 milhões de produtores e consumidores. No caso da agricultura merecem respeito apenas 55 mil. “A nova fase vem concretizando uma dupla face” segundo BUAINAIN et al., (2013), “de um lado, a dinâmica econômica concentra a produção cada vez mais, e de outro lado, aprofunda a diferenciação social, promovendo intensa seletividade entre os produtores rurais.”

<sup>52</sup> Buainain et al. 2014, p. 1173.

<sup>53</sup> No fundo, o pensamento não é liberal, mas de extrema direita. A partir desse paradigma não é incoerente pensar que fornos crematórios poderiam dar destino aos “redundantes” porque os fracos não apenas produzem pouco, mas consomem a riqueza produzida pelos mais fortes. Estariam estes senhores especulando com a *Endlösung der Agrarfrage* – a solução final da questão agrária?

<sup>54</sup> “With Malthus the repressive check consisted in the destruction of the supernumerary specimens by the brute forces of nature. (...) if man disobeyed the laws which ruled that society, the fell executioner would strangle the offspring of the improvident. The laws of a competitive society were put under the sanction of the jungle.” POLANYI, 2001, p. 131.

<sup>55</sup> Ver Terceira e Quarta Tese. BUAINAIN et al. 2013.

<sup>56</sup> “O tema da reforma agrária, concretamente, perdeu sua relevância, e a insistência (e correspondente alocação de recursos) em ações estatais nesse campo não encontra nenhuma justificativa razoável” (ANTES DA 5ª. TESE).

A consequência natural disso é a marginalização e/ou desaparecimento dos demais agricultores. “*Em nenhum outro momento da história agrária os estabelecimentos de menor porte econômico estiveram tão próximos da fronteira da marginalização*” (p. 116, terceira tese).

Trata-se então de uma tendência que deverá acentuar ainda mais os problemas sociais do país. “*É processo de desenvolvimento que tornará ‘redundantes’ (rapidamente) a vasta maioria dos estabelecimentos rurais, de tamanho pequeno e até médio*”. Ao contrário do que estamos lendo no citado texto, poderíamos esperar – *por que não?* – que em face deste cenário terrível de crise social, previsto para os próximos anos (*rapidamente – seriam também sete anos?*), nossos ideólogos se inspirassem em José do Egito e formulassem propostas que fortalecessem as cadeias internas, estabelecendo regras de reciprocidade entre setores e regiões. Por exemplo, vincular a exportação de grãos por meio de quotas que garantissem o pleno abastecimento do mercado interno, especialmente a pequena e média avicultura e suinocultura, impondo limites à influência do mercado externo no preço dos insumos da criação animal nacional. Outro exemplo: vincular benefícios ao atendimento das regiões devastadas pela seca, como vimos na região Semiárida nos dois últimos anos. Com isso certamente teríamos muito mais agropecuaristas entre os sobreviventes e diminuir as chances de descapitalização, quando não de marginalização e empobrecimento.

Pois, a mencionada *tese* não pode ser lida apenas pelo seu diagnóstico do livre mercado por apresentar enormes implicações sociais. Ou então que deixassem a questão em aberto, mas abrindo – ou mesmo cobrando – ao Estado brasileiro a necessidade de se armar de políticas públicas inteligentes e urgentes, para enfrentar cenários de extrema dificuldade. Sabe-se que, por outro lado sobram recursos, pois se “*pouco mais de 1% dos produtores (55 mil estabelecimentos rurais) poderiam responder por toda a produção agropecuária, inclusive àquela parte destinada à exportação*”, há produção de valor, de riqueza, que pode também ser parcialmente usada para fins sociais de alcance nacional. Mas longe disso: *the fell executioner* – o impiedoso carrasco deve ficar à vontade para agir livremente. O Estado não deve se preocupar senão com o 1% dos produtores exitosos, porque afinal se são eles que *poderiam responder por toda a produção agropecuária*, são também os únicos que merecem a atenção do Estado!

Voltemos ao debate clássico da questão agrária. Abramovay em seu livro *Paradigmas do capitalismo agrário em questão* (1992) faz uma contextualização bastante pertinente da obra de Kautsky. O método de análise usado por Kautsky “está na demonstração da superioridade técnica e econômica da grande exploração sobre a pequena” (p. 46). Assim sendo, o fim do campesinato está traçado, e “o importante é a inutilidade de qualquer trabalho político que procure atenuar a irreversibilidade do declínio camponês”. O paradigma apresentado por Kautsky “concentra-se muito mais nas relações entre agricultura e indústria, na ideia de ‘industrialização da agricultura’, na impossibilidade do pequeno estabelecimento agrícola incorporar as conquistas técnicas, organizacionais e econômicas à disposição dos capitalistas e, portanto, na tendência a que o grande e não o pequeno produtor se integre com a indústria...” (p. 46-7). Kautsky seria “redundante” se estivesse entre os autores das “Sete Teses”!

Karl Kautsky, tanto no Congresso de Breslau (que na época era uma cidade do Império Alemão, hoje Wrocław na Polônia) de 1895, como na segunda parte de seu livro *A questão*

*agrária*, manifestou-se peremptoriamente contra a proposta de que o partido socialista possuísse um programa agrário, voltado aos camponeses. (Op. cit. p. 45) O radicalismo de Kautsky se explica pelo caráter de seu marxismo: absoluta crença no darwinismo social, cabendo ao Partido Socialdemocrático apenas ministrar os sacramentos finais para uma classe social moribunda. Uma vez apreendido intelectualmente o movimento histórico, que determinava o fim da pequena exploração, ou seja, dos camponeses, e a vitória da grande exploração, ou seja, dos empreendimentos capitalistas (observação: Kautsky não tem o rigor de observar as diferenças sociais internas de cada um destes segmentos), não caberia ao partido prometer uma sobrevivência aos já desenganados. O pressuposto teórico e o rigorismo do supremo representante da doutrina marxista Karl Kautsky, não lhe permitem hesitações. Um médico já definira o estado terminal do doente; de nada adianta remédios para prolongar uma morte certa. Este *atestado de óbito antecipado* Kautsky supõe ter recebido de seus grandes mestres: Marx e Engels<sup>57</sup>.

Nossos profetas contemporâneos não ficam devendo nada a Kautsky. Voltando às “Sete Teses”, para eles, “*Em nenhum outro momento da história agrária os estabelecimentos de menor porte econômico estiveram tão próximos da marginalização*”, nos diz a terceira tese do citado texto. Já tão próximos do seu momento final – uma realidade inexorável – que não vale a pena gastar recursos com essa gente. A quarta tese dá o veredicto final: “*Em decorrência, uma imediata conclusão se impõe. O tema da reforma agrária, concretamente perdeu sua relevância, e a insistência (e correspondente alocação de recursos) em ações estatais nesse campo não encontra nenhuma justificativa razoável.*” Ou seja, são setores que ficaram muito para trás na concorrência – ou os outros foram muito à frente – que não vale a pena preocupar-se com eles, e envolver recursos públicos em programas destinados a prolongar uma morte certa, por mais rápida ou lenta que possa ser.

#### **4. O “elo perdido”: a tese do “bloqueio” do desenvolvimento capitalista.**

Em outro aspecto relevante nossos profetas contemporâneos também se colocam no mesmo nível de Kautsky. Incapazes de desvendar o quebra-cabeça do movimento do capital na agricultura acabam carregando nas costas o peso do “pecado original” – um “erro de nascença”, ou seja, da forma tosca em que um dia eles compreenderam a questão agrária a partir da leitura do livro de Kautsky (NAVARRO, 2014, p. 703). Primeiro, a confusão entre “questão agrária” e “reforma agrária”. Em segundo lugar, a idéia de “igualar a questão agrária à identificação dos *bloqueios* para a expansão capitalista no campo” (idem, p. 704). Navarro (2014) pede auxílio a Terence Byres (*Capitalism from above and capitalism from below*, 1996) para definir a questão agrária como “a persistente existência no campo, no sentido substantivo, de *obstáculos* para desencadear a acumulação de capital” (idem, p. 704, destaques E.M.). Temos aí a chave para entender o permanente equívoco dos autores citados (NAVARRO, 2014), caudatários de uma

<sup>57</sup> “Si he logrado desarrollar, en el presente escrito, ideas nuevas y fecundas, ello lo debo principalmente a mis dos grandes maestros [Marx y Engels].” Kautsky, 1984, p. CIX.

visão kautskiana da agricultura capitalista, supostamente referida a Marx<sup>58</sup>. O grande equívoco estava – e continua estando – exatamente aí: *na concepção primordial de que a questão agrária nasceria do fato da propriedade privada da terra representar uma barreira – um bloqueio, um obstáculo – para a livre expansão do capital*. Este é um equívoco que nasceu na interpretação equivocada que os teóricos da II. Internacional (especialmente K. Kautsky)<sup>59</sup> fizeram dos manuscritos de Marx sobre a teoria da renda, especialmente da Renda Absoluta – uma questão que nunca conseguiram dominar, e cuja dificuldade e equívocos foram passados para as gerações futuras. Justamente imaginando que uma questão agrária *somente* poderia emergir do fato da propriedade privada do solo representar uma barreira ao livre desenvolvimento do capital na agricultura é que Navarro (2014) pode proclamar a questão agrária já não existe mais, tornando-se uma *questão extinta*, assim que o citado autor e coautores das “Sete Teses” constatarem como “extremamente alvissareiras” as perspectivas para a agricultura comercial brasileira (idem, p.712). Todo o argumento de Buainain et al. (2013) e Navarro (2014) – coautores das “Sete Teses” – parece fundar-se nesse raciocínio. A barreira – o obstáculo, o bloqueio – foi superado. Logo: *acabou-se a questão agrária e todos os motivos para a reforma agrária!*

Partindo das grandes teorias clássicas – Adam Smith, David Ricardo e Karl Marx – pode-se dizer que se há algum “bloqueio” ele está na cabeça de certas pessoas de não entenderem que ‘propriedade privada da terra’ e ‘capital’ são rubricas diferentes, mas os proprietários de ambos, se não forem a mesma pessoa, tem interesses de classe muito próximos. E foi justamente observando o nascimento da agricultura capitalista na França e na Inglaterra que aqueles autores clássicos – com destaque para os *fisiocratas*, que foram os pioneiros nessa teoria – superando a aparência mais óbvia dos conflitos econômicos descobriram a fortíssima identidade e complementariedade de interesses entre os barões da terra – os *landlords* – e os *farmers capitalistas*. Se há interesses divergentes, e sempre os há, eles negociam e disso fazem “um bom negócio”. E onde tem negócio, não tem barreira, obstáculo ou bloqueio. Não é aí – ou seja, na diferença entre capital e propriedade privada da terra – que está – ou que algum dia esteve – alguma coisa de substancial que o pensamento crítico sobre a sociedade capitalista chamou um dia de “questão agrária” (MALAGODI, 1993b).

No entanto – e esta é uma questão relevante para um país como o Brasil – ainda que haja a identidade de interesses entre os representantes da propriedade da terra e os donos do capital é fundamental para a economia nacional, tanto por razões de planejamento como por razões fiscais, conhecer como esses interesses se distribuem e estão alocados no processo de produção e de apropriação da renda fundiária (lucros extraordinários) e dos lucros do investimento.

Nos anos 50 e 60 em que essa idéia (a de que a propriedade privada da terra, na época identificada como “latifúndio”) encontrava respaldo na realidade, dado a existência de forte

<sup>58</sup> Talvez venha daí a ambivalência com que o autor Zander Navarro trata Karl Marx. (NAVARRO, 2014, p. 704 e segs.) Primeiro vem um elogio a Marx (“apaixonadamente dialético”), para logo em seguida fazer de Marx “um autor muito hesitante em sua teoria”; e na página seguinte, apesar de nós, autores brasileiros, aplicarmos “o que parecia ser uma contribuição de Marx para a interpretação do desenvolvimento do capitalismo na agricultura”, Z. Navarro nos adverte que “aquele autor (Marx) sequer se dedicou diretamente a este estudo”. Ninguém pode obrigar ninguém a ler nada, mas negar a existência das centenas de páginas de discussão das teorias dos fisiocratas, de Smith e Ricardo e outros sobre o desenvolvimento do capitalismo na agricultura, que inclusive estão em português há mais de três décadas (Cf. Marx, Teorias da Mais-Valia, Ed. Civilização Brasileira) não me parece ser uma atitude correta de um professor universitário. Pior ainda é chamar a teoria que confessa desconhecer de “preconceitos de Marx”.

<sup>59</sup> Kautsky (1984), por exemplo, interpreta a renda absoluta como uma renda de monopólio.

confronto entre setor latifundiário (ligado à pecuária extensiva, ao café, cacau e açúcar, principalmente) e a burguesia industrial, o debate foi intenso e havia grande simpatia da população urbana tanto para a proposta de reforma agrária como também em relação aos movimentos do campo, com destaque para as Ligas Camponesas do Nordeste. Hoje com grandes investimentos no setor agropecuário, com o avanço tecnológico e a intensa integração deste com o setor industrial, o conflito interno entre as classes dominantes em torno das formas parasitárias de controle da terra (controle que se estendia inclusive sobre a população trabalhadora rural) foi em grande parte resolvido, ficando apenas à agricultura de base familiar e camponesa como força política interessada em fazer a denúncia e o enfrentamento das formas abusivas de controle dos recursos naturais de terra e água. Daí a animosidade dos setores agraristas em relação aos movimentos camponeses e às políticas públicas do Estado de apoio à agricultura de base familiar e camponesa. Daí o interesse de declarar a questão agrária como uma *questão morta!* De fato, os movimentos sociais ligados à agricultura familiar e camponesa são os únicos interessados na denúncia da grilagem, da especulação fundiária, dos negócios ilícitos atentatórios à soberania nacional, como também são as vítimas permanentes da violência no campo.

A questão agrária ganha destaque e torna-se um problema social e político de dimensões nacionais tão logo examinemos a questão do uso do patrimônio fundiário do país – um patrimônio que pertence à nação em sentido amplo, pois o território nacional deve propiciar as áreas de cultivo à produção agropecuária, mas precisa também garantir o direito das populações tradicionais com a preservação de seus modos de vida, como também resguardar quantitativa e qualitativamente as áreas de conservação ambiental (WANDERLEY, 2009). E as áreas disponíveis no país para a produção agropecuária já representam um território enorme, muito além da área utilizada produtivamente hoje. Há, portanto, um olhar reducionista – que vê a agricultura como uma questão restrita ao proprietário privado dos meios de produção, inclusive a terra – e um olhar universalista, que vê esse sistema de produção em relação com toda a sociedade<sup>60</sup>. No entanto, esse olhar abrangente e universalista desaparece tão logo reduzimos o bem “terra” a uma questão de aproveitamento econômico imediato. Parece ser por isso que muitos autores – entre os quais os autores do artigo das “Sete Teses” insistem em pautar suas análises apenas pela “*relevância e coerência da Economia*”. No entanto, o reducionismo economicista aqui não visa privilegiar o olhar do economista rural sobre todos os demais, em ser ou não ser produtivo, mas em conceber a agricultura moderna unicamente pela chave da relação entre o proprietário fundiário/ produtor rural privado e o mercado internacional de *commodities*, ignorando ou menosprezando todos os demais atores e fatores da produção agrária e da vida social, inclusive o papel crucial do Estado.

Fica evidente, portanto, que o procedimento metodológico (que, naturalmente, tem também a função de ocultar uma postura ideológica) de olhar aspectos sociais, culturais, demográficos etc. por um viés economicista, reducionista, tem o objetivo de fundamentar os

<sup>60</sup> “De fato, do ponto de vista da sociedade brasileira, os interesses setoriais devem estar submetidos à dinâmica territorial, entendida enquanto capaz de mobilizar e potencializar os recursos ambientais e humanos disponíveis no espaço local. Nestas condições a produção terá sempre prioridade sobre a propriedade, ou melhor, é a produção que justifica a propriedade. Em consequência mesmo os setores mais eficientes, do ponto de vista produtivo, não podem ser eximidos dos compromissos com os projetos de sociedade que são o bem estar da população e a preservação dos recursos ambientais”. Wanderley, 2009, p. 11.

pressupostos proféticos do desaparecimento de setores inteiros da vida nacional e da judiciosa explicação para justificar e propugnar por uma inércia estatal diante de grave crise social. Nesse contexto, parece sem sentido o apelo a Max Weber e às suas “ciências do espírito”, impresso na abertura da coletânea citada (BUAINAIN et al., 2014), elaborada para aprofundar as teses; e pior, aparece como o prelúdio da desqualificação da Antropologia, Sociologia, Geografia etc.: “*Nenhuma das demais ciências sociais parece oferecer nada parecido com a coerência e a relevância da Economia*” (Piore, 2002, 292, Apud Buainain et al., 2014, p.38). Não sei que tanto de *economismo* ou *economocentrismo* pode estar ligado a tais declarações. De fato, trata-se da redução de complexos processos sociais (econômicos, culturais, políticos etc.) à uma noção simplificada do processo de acumulação do capital agrário e do mercado. Com que vantagens “científicas”? Não se sabe, mas nesse raciocínio reducionista, é o resultado final, homologado pelo mercado, que interessa. *Pra que então recorrer a Max Weber e outros autores clássicos?*

Nesse contexto, perde-se totalmente de vista o fato maior, justamente aquilo que os pesquisadores têm que compreender e dar explicações adequadas e frutíferas, que é a enorme diferenciação dos produtores brasileiros – não apenas econômica e produtiva – mas social, étnica, portanto cultural e política. Será que essa multiplicidade de sistemas agrícolas não deveria ser tomada, antes como uma *riqueza* inclusive econômica, mas também cultural, humana, etc. e não como uma massa marginal, desinteressante do ponto de vista da economia do país? <sup>61</sup> Não era um dualismo desse tipo que marcava justamente a distância entre a academia e a realidade agrária do Brasil de meados do século passado (LAMBERT, 1967)? <sup>62</sup>

Pois falar em camponeses no Brasil é o mesmo que falar de culturas indígenas, de línguas e folclore nativo, de danças e rezas, além, obviamente, dos incontáveis sabores da cozinha caipira, sertaneja ou brejeira. Será que devemos pagar um preço tão caro, renunciar à culinária mineira, à *tapioca* com a infinidade de sabores, apenas para servir ao suposto *dever da história inexorável!* Por isso tudo, e certamente por muito mais, a diferença entre uma empresa capitalista e uma unidade familiar camponesa não se mede apenas em termos de *output* econômico, medido em VBP (Valor Bruto da Produção).

## 5. Os diferentes olhares

De um modo geral a Antropologia e a Sociologia fazem uma diferença entre os *empreendimentos agrícolas comerciais* e as *unidades familiares camponesas*, e isso, sobretudo, devido à enorme complexidade e riqueza de formas sociais que comportam essas últimas. Do ponto de vista econômico há uma diferença e uma identidade essencial: o produtor empresarial

<sup>61</sup> “Assim, mais do que as diferenças quanto aos níveis de renda auferida, que apenas reconstrói o perfil momentâneo dos agricultores familiares, é a diferenciação das estratégias familiares que está na origem da heterogeneidade das formas sociais concretas da agricultura familiar”. Wanderley, 2009, p. 15.

<sup>62</sup> Décadas foram necessárias para superar o dualismo modernidade X atraso, que caracterizava o pensamento sobre o rural brasileiro até início da década de 70. A respeito de um escrito muito representativo da época (“O camponês, um trabalhador para o capital”), observa a própria autora “Em primeiro lugar a convicção de que seria necessário compreender o campesinato no interior das sociedades capitalistas e não fora delas, como resultante das próprias contradições destas sociedades e da heterogeneidade das formas que elas assumem”. (Wanderley, 2009, p. 14)

tem o objetivo de maximizar o investimento de capital privado (daí estar de olho nas tecnologias poupadoras de mão de obra), já o produtor familiar camponês visa à utilização plena da própria força de trabalho, no que recorre aos recursos naturais disponíveis e no conhecimento técnico adquirido ao longo dos anos (eventualmente herdado). Mas ambos estão voltados à reprodução da família e da vida das pessoas, embora uns usem a estratégia da acumulação de capital e o outro a maximização da sua própria força de trabalho e do aproveitamento dos recursos naturais disponíveis.

Em linguagem técnica da teoria econômica, o produtor-empresário agrícola tem o objetivo da *valorização do capital*, ou seja, a *produção de mais-valia* usando a terra como meio de produção. E a produção de mais-valia é um meio de acumular capital. No outro, o exercício do trabalho do agricultor familiar camponês, tal como visivelmente se revela quando ele próprio se assalaria, tem a função de obter uma renda para manter a família; como produtor independente ele não tem salário, mas usa a sua força de trabalho para produzir alimentos, ou bens agropecuários, que sirvam diretamente como alimento ou produzam uma renda para a reprodução da família. Seja diretamente produzindo bens de consumo, seja produzindo bens para vender, o objetivo central, às vezes, quase único, é a manutenção da família. Mas por que *quase único*? Por que a limitação de suas receitas o obriga a empregar-las quase totalmente no consumo da família. Aqui as políticas públicas podem atuar estrategicamente, construindo pontes e revertendo esse quadro, viabilizando o crédito de investimento, favorecendo a formação de redes de assistência técnica e comercialização e criando mecanismos coletivos e individuais que tenham a função de reforçar a autonomia de cada produtor. O mesmo objetivo de reprodução da família existe para o produtor empresarial, mas nele o foco se divide: uma parte da sua receita líquida é usada para o consumo da família, e outra parte é retransformada em meio de produção, em capital, ou na compra de terras. Para este a obtenção de excedentes é uma meta permanente<sup>63</sup>. No entanto, muitas vezes a empresa agrícola capitalizada está estruturada em bases familiares, assim como a unidade camponesa atua buscando ampliar seus espaços no mercado e suas margens de retorno. Por que então pressupor uma contradição entre um tipo de agricultura e outra, ou pressupor a existência de um abismo entre elas?

Em todo caso fica evidente que estamos tratando de segmentos de produtores diferenciados, e cujas diferenças estão dadas pelo rol de oportunidades materiais e culturais diferenciadas: a racionalidade, a lógica produtiva de ambas é coerente com os recursos disponíveis e com a experiência histórica acumulada. Cabe então ao Estado prover ambos os setores de políticas públicas estáveis, direcionadas às demandas de cada setor, respeitando suas lógicas e autonomia.

Caminhando para as considerações finais deste texto, voltado à recuperação histórica e conceitual da questão agrária, parece ser possível destacar alguns aspectos. Um *primeiro aspecto* diz respeito à gênese da questão agrária que é, na sua origem, a concepção de um “problema” – “o problema camponês” – que hoje se inverte especialmente na perspectiva dos países do

<sup>63</sup> No entanto um dos elementos essenciais da lógica camponesa que é a preservação de seu modo de vida é observado mesmo em unidades altamente capitalizadas. Não é raro observarmos unidades familiares capitalizadas de pecuaristas de leite, avicultores, suinocultores e agricultores em geral suportando anos sucessivos de crise e trabalhando no vermelho ao longo de anos com o intuito de não abandonar a atividade agropecuária que construíram ao longo de muitos anos.



Sul (Ásia, África e América Latina), questiona justamente a ausência de políticas públicas específicas direcionadas para este setor: como aproveitar a força produtiva e a criatividade dos camponeses para integrá-los nos processos de desenvolvimento e modernização destes países?<sup>64</sup> O certo é que *equivocadamente se pressupôs o fim inevitável do campesinato, e partiu-se de deduções a priori*, mas hoje sabemos que elas nunca se consumaram. Que conclusões podemos retirar desses fatos históricos, quer dizer, da sobrevivência de fato e de direito dos camponeses, e do grande equívoco de ideólogos históricos do movimento socialdemocrático e comunista internacional? A evidência dos fatos mostra que a preservação dos camponeses como classe social não depende da competição entre a pequena e a grande exploração (*Kleinbetrieb versus Großbetrieb*), mas representa uma situação permanente da estrutura agrária em qualquer país capitalista. E, portanto, a agricultura de base familiar e camponesa se constitui em um segmento permanente da estrutura agrária; em virtude disso é de se presumir que em qualquer país democrático devam existir políticas públicas consistentes para essa agricultura, já que toda a atividade agropecuária precisa de crédito e políticas públicas, e não será diferente para os agricultores de base familiar e camponesa. Assim, a questão agrária tem a ver, portanto, com a *democratização do Estado*, especialmente no que diz respeito às políticas para o setor rural, e nesse sentido está imbricada com a questão da democracia no conjunto da sociedade.

Um *segundo aspecto* diz respeito à forma como os camponeses se relacionam com a terra: como um direito, como um valor de uso com finalidades produtivas, e não primordialmente como um bem comercial, como uma mercadoria. O que não significa dizer, a partir daí, que todo o segmento de agricultores, cuja lógica está centrada principalmente no investimento do capital, esteja em contradição com a agricultura de base familiar ou camponesa. O uso preconceituoso do termo “agronegócio” tem levado muitas vezes a esta confusão. O acesso à terra como um direito se conflita com o *mercado especulativo da terra*, e é um apelo dirigido à sociedade como um todo e ao Estado. *Preservem-me o meu direito!* – é o grito do posseiro da fronteira agrícola, do indígena, do quilombola, do ribeirinho e dos camponeses sem terra ou com pouca terra! O que não quer dizer que o direito dos produtores rurais (capitalizados ou não) esteja ameaçado. Quer dizer, os camponeses expropriados reclamam das autoridades a correção de um processo que os alijou da terra – é um protesto frontal contra a especulação imobiliária e contra a grilagem. Mas a especulação imobiliária não afeta apenas a ele, camponês expropriado de suas terras; a especulação imobiliária afeta também ao produtor rural capitalizado e afeta em especial as periferias urbanas, exprimidas entre dois tipos de especulação imobiliária, a urbana e a rural. Nesse sentido, *Sem-terra* e *Sem-Teto* não são movimentos opostos ou divergentes, mas complementares<sup>65</sup>.

Há, portanto, uma particularidade política, decorrente da forma econômica como cada agricultor se relaciona com a terra como um bem comercializável, como mercadoria. Para

<sup>64</sup> Um famoso escrito de F. Engels também é revelador desta tragédia: *Die Bauernfrage in Frankreich und Deutschland* – sintomaticamente traduzido como “*O problema camponês na França e na Alemanha*”, de 1894; o problema era dos ideólogos que não encontravam um lugar social para inserir os camponeses na sociedade capitalista, e com isso não encontravam um meio para incluir nas propostas do Partido um programa agrário por mais modesto que fosse.

<sup>65</sup> Navarro (2014), discutindo, na parte final de seu artigo, as possibilidades da democracia na atualidade, para contestar a possibilidade futura da reforma agrária faz um corte profundo, *mas arbitrário*, entre os interesses da população urbana e rural. Não há evidência de que os autores em que se apoia (DAHL, 1998; TILLY, 2007; CHAMBERS, 2003) deem suporte a este tipo de recorte. (NAVARRO, 2014, p. 721).

os empresários capitalistas, voltados à produção agropecuária, a especulação fundiária não é positiva ou benéfica, pois leva ao encarecimento das terras e do arrendamento. Contudo a forma capitalista de superar essa barreira é através da compra ou do arrendamento; e esta contradição entre o uso produtivo e o uso especulativo da terra, o produtor capitalizado resolve individualmente comprando mais terra ou arrendando terra, mesmo que seja, às vezes, pagando um preço caro. Já para o camponês, que não tem recursos para comprar nem arrendar a terra, a forma de acesso é a ocupação direta ou a demanda, ao Estado, como o provimento de um direito: *a reforma agrária!* Mas a reforma agrária pode ser utilizada em muitas direções, sobretudo para corrigir distorções e por fim à especulação fundiária.

No entanto, sendo os camponeses ou os agricultores familiares aqueles que usam a terra para efetivarem o próprio trabalho, são de fato os únicos que podem contestar a manutenção de um sistema especulativo de terras. Por isso ocupar (que a mídia divulga como invasão de propriedade) terras abandonadas ou mantidas para a especulação fundiária tem a função de tornar transparente para toda a sociedade o uso criminoso da propriedade privada da terra, e neste sentido é uma ação fundada na perspectiva democrática – que fere apenas o interesse dos investidores em especulação imobiliária – pois mesmo os produtores não camponeses são vítimas do alto preço e da pressão altista que sofrem as terras, principalmente nas áreas de expansão agrícola.

O debate nos permite trazer à consideração de um *terceiro aspecto*, que remete a uma questão teórica e analítica a ser pautada. Talvez isso não seja do interesse da economia neoclássica e do pensamento neoliberal, mas é essencial para entendermos a circulação e acumulação no capital nas atividades agrárias. Trata-se de saber se o capital na agricultura tem uma especificidade própria, especificidade que nunca foi esclarecida teoricamente pelos que afirmam a necessidade do desaparecimento dos camponeses e da agricultura de base familiar. Kautsky chegou a reconhecer no Congresso de Breslau e no início de seu livro que “*no cabe duda – y así lo damos aquí, por supuesto – de que la agricultura no se desenvuelve siguiendo el mismo esquema que la industria, sino que obedece a leyes propias*” (Kautsky, op. cit. p. 6) Ele chegou a admitir portanto que a agricultura é diferente da indústria, o que significa que *a circulação do capital obedece a leis próprias no setor agrário*, leis a que não está sujeito no meio urbano-industrial. Mas *quais seriam estas leis e como elas funcionam*, o “grande marxista” Kautsky nunca soube dizer.

## **6. Considerações finais.**

Retomando os pontos e argumentos apresentados aqui, parece que a *questão agrária* não pode ser reduzida a um debate sobre a importância da agricultura de exportação e os segmentos menos capitalizados e menos presentes no mercado. Os setores exportadores de grãos e de outras *commodities* agrárias são evidentemente muito relevantes e estratégicos para o país, mas nem por isso a nação precisa subordinar suas responsabilidades sociais e políticas nacionais aos interesses privados da acumulação de capital e a fome de lucros dos setores a jusante e

a montante da atividade agropecuária. A fuga do debate mais teórico sobre o fator “terra” no processo produtivo revela uma tendência de segmentar a discussão, fazendo supor uma coligação de interesses dos setores especulativos da terra com setores financeiros, com vistas a dificultar a ação do Estado como fiscalizador da posse e o do uso do patrimônio fundiário da nação. A eliminação da agricultura de base familiar e camponesa desse debate tem o significado político, econômico e social de capturar o ativo “terra potencialmente produtiva”, tornando-o um privilégio dos setores que controlam e monopolizam esse ativo com vistas a integrá-lo em circuitos financeiros restritos. Isso representa um elemento de insegurança ao direito dos produtores rurais em geral, à produção agrícola e à sustentabilidade dos sistemas agrários vigentes – e a todos eles, não apenas aos setores camponeses – mas também significa um atentado à ordem social e democrática.

A questão agrária não nos remete ao feudalismo, nem a classes sociais do passado<sup>66</sup>. Não é, portanto, uma questão que tenha envelhecido no Brasil, nem nos demais países da América Latina, África e Ásia. É importante que fique claro, para além das brigas ideológicas antigas, a questão agrária emerge no contexto da transição, mas é uma questão específica do modo capitalista de produção e da atualidade. Também os segmentos de agricultores familiares e camponeses que sobreviveram ou que surgiram nos últimos tempos não representam sobrevivência do passado, mas *atores sociais* que emergiram dessa forma devido justamente às próprias condições e contradições do sistema capitalista<sup>67</sup>. Mas, se por um lado, os camponeses resultam do próprio sistema capitalista, não podemos deixar de reconhecer que são as condições do mercado capitalista e da hegemonia do controle do mercado e do Estado pelo grande capital que criam os mecanismos inibidores do desenvolvimento da agricultura de base familiar e camponesa. Se por um lado, os camponeses são fruto do sistema capitalista, *filhos indesejados do sistema*, as dificuldades que enfrentam para desenvolverem seu modo de fazer agricultura decorrem do fato deles também representarem desafios ao sistema. E são desafios que os colocam face a face com os limites sociais do próprio sistema capitalista, quer dizer, à incapacidade do sistema capitalista de prover os valores de uso necessários à vida humana, à questão da segurança e soberania alimentar, sem amarrar o provimento de tais bens à maquinaria da produção de lucros em escala ampliada, e respeitar o horizonte jurídico da sociedade fundada no intercâmbio de mercadorias, isto é, na troca de equivalentes e no respeito aos direitos individuais.

Nesse sentido, torna-se perfeitamente possível entender o esforço feito pelo já idoso Marx, em sua elaboração tardia sobre a comuna rural russa. Marx reconhece a capacidade sociológica da comuna rural de enfrentar sucessivos modos de produção com seus respectivos mecanismos sociais opressivos (escravismo antigo, feudalismo, capitalismo, despotismo czarista) e sobreviver a todas essas pressões. Trata-se da vitalidade de uma relação social de produção, uma relação social arcaica, mas imbuída de condições sócio-produtivas que a permitem enfrentar situações

---

<sup>66</sup> Discordamos, portanto, do grande antropólogo Eric R. Wolf (1976) que, na abertura de seu livro clássico *Sociedades Camponesas*, afirma nele tratar “daqueles grandes segmentos da espécie humana que permaneceram a meio caminho entre a tribo primitiva e a sociedade industrial. Essas populações, compostas de muitos milhões e não sendo primitivas nem modernas, constituem a maior parte da humanidade”. (p. 09) Certamente partilhando com uma infinidade de autores e pesquisadores, entendo que as populações camponesas tem importância histórica porque são *atores* fundamentais para a construção do progresso e da democracia nas sociedades contemporâneas.

<sup>67</sup> Entre outros textos, ver Menezes & Malagodi (2011).

econômicas e políticas adversas: a combinação de uma organização coletiva com a liberdade individual<sup>68</sup>. Mesmo nesse contexto político e macroeconômico adverso, os camponeses conseguem realizar o metabolismo homem-natureza, desenvolver as forças produtivas, e realizar objetivos de qualquer civilização humana, que é de produzir alimentos, produzir bens materiais e culturais e dar ao homem condições de aspirar a uma dimensão cultural universal.

A paisagem agrária oferece muitas vezes a imagem de um dualismo, uma dualidade que não resulta do fato de uns serem extremamente competentes e exitosos e outros ineficientes e fracassados. A sociedade capitalista se caracteriza desde seu alvorecer por processos de expropriação e marginalização. À mercê do mercado e à margem das políticas públicas, os camponeses tem se mantido nas paisagens agrárias mais adversas do mundo, representado quase sempre casos exemplares de conservação ambiental e produção de bens raros ou especiais. Se os agricultores camponeses são excepcionalmente bem dotados de capacidades de adaptação ecológica e vocacionados à diversidade – tudo ao contrário dos sistemas agrários muito ativos no mercado de *commodities* agrícolas – e daí também o fato de crescer em todo mundo a aliança de propostas de agricultura biodinâmica, biológica ou agroecológica com os movimentos camponeses – é preciso reconhecer que o modelo de agricultura que avança nos mercados de capitais não é, nem será capaz de suprir um dia tantas e tão diversas necessidades humanas em produtos de origem agrária. Por outro lado, a existência permanente de processos de grilagem de terra (*land grab*) em todo o mundo, na esteira da demanda de terra motivada pela expansão da produção de *commodities* agrícolas, permite reconhecer que o sistema capitalista não se reproduz apenas no espaço legal e institucional, mas também com práticas violentas e ilegais. Abre-se então uma brecha para que comunidades e movimentos camponeses, além da luta política, acionem o campo do direito e da justiça. E a questão agrária se atualiza também na forma da denúncia da grilagem, prática criminosa que mantém aquecido o mercado de terras para atender o fluxo expansionista dos grandes cultivos de *commodities*. Claramente, ela se revela mais uma vez como manifestação do conflito entre o capital e o trabalho, ainda na forma da “acumulação primitiva” do capital, ou seja, nas formas violentas de expropriação/privatização de bens coletivos (terras devolutas e bens públicos, terras indígenas, terras comunitárias de povos tradicionais, posses e propriedades de herdeiros não documentadas etc.) para fins da acumulação ampliada. Nesse contexto político de ameaça ao patrimônio dos povos indígenas e de ameaça ao patrimônio florestal do país, levantar a bandeira da inutilidade da reforma agrária e da inexistência da questão agrária revela a submissão da consciência intelectual a interesses muito mesquinhos e particulares.

Em qualquer nação do mundo, principalmente na América Latina, África e Ásia, onde a questão estratégica atual é encontrar uma alternativa verdadeira para as práticas colonialistas e imperialistas, a questão a ser respondida por cada ação do Estado, por cada programa ou política pública será principalmente: *Por que colocar todos os ovos nas cestas dos mais ricos e mais sujeitos à dependência do capital internacional? Por que desconhecer o potencial dos mais numerosos e mais diversificados? Por que reservar-lhes apenas um nicho marginal e*

*secundário, ou pensa-los apenas como massa de apoio em momentos eleitorais?* E a questão maior é justamente reconhecer que os mecanismos expropriadores dos recursos naturais e bens comunitários populares atuam na forma da pressão sobre a esfera pública e nos poderosíssimos controles da comunidade financeira internacional.

Se quisermos romper com o círculo vicioso da agricultura camponesa “*que produz pouco porque é pobre e é pobre porque produz pouco*”, é preciso dizer que ela é pobre porque não é suficientemente valorizada no que produz, e produz pouco porque é vítima de pressões adicionais impostas pelos regulamentos burocráticos, além de estar quase sempre à mercê de mecanismos de mercado expropriadores. Muitas vezes ela se encontra refém de políticas públicas mal desenhadas que solapam a sua liberdade de movimentos, como se observa nos assentamentos de reforma agrária no Brasil. E ainda tem um acesso marginal aos mercados, onde atuam livremente intermediários ávidos de captarem os parcos excedentes da agricultura em baixa escala. Também a grande empresa agrícola capitalizada – principalmente em consequência dos demorados ciclos de cultivo, do amortecimento do investimento no maquinário, em silos, etc. que comprometem e colocam em risco a própria taxa de lucro – depende muito do crédito e de políticas públicas adequadas e permanentes. Enfim, a unidade agropecuária, seja ela altamente ou fracamente capitalizada, muito ou pouco desenvolvida tecnologicamente, depende do Estado e de políticas públicas eficientes e atentas para as conjunturas. Isso quer dizer: toda agricultura depende de suporte eficiente de diversos órgãos do Estado. Com relação à agricultura de base familiar e camponesa, há um vazio no planejamento político-econômico e nas ações do Estado, e este buraco é justificado em base a estereótipos e preconceitos mantidos até hoje contra esse tipo de agricultura. Dar à agricultura de base familiar e camponesa plenas condições de operação, reconhecendo-lhe o direito a um regime de liberdade e autonomia do produtor para fazer as suas próprias opções, é a condição fundamental tanto para “*eliminar primeiramente as influências deletérias que a assaltam de todos os lados*”, como também para “*assegurar-lhe as condições normais de um desenvolvimento espontâneo*” (Marx, 2005, p. 123).

## **Referências bibliográficas**

ABRAMOVAY, R. Paradigmas do capitalismo agrário em questão. São Paulo: Hucitec/ANPOCS; Campinas: Editora da Unicamp, 1992. 275p.

BUAINAIN, A. M., ALVES, E., SILVEIRA, J. M da, NAVARRO, Z. Sete teses sobre o mundo rural brasileiro. Revista de Política Agrícola. Brasília, DF, Ano XXII, Nº. 2, p. 105 – 121, Abr./Maio/Jun. 2013.

BUAINAIN, A. M., ALVES, E., SILVEIRA, J. M. DA, NAVARRO, Z. (Orgs.). O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola. Brasília, DF: Embrapa, 2014. 1182 p.

DELGADO, G. A questão agrária no Brasil, 1950 – 2003. In RAMOS FILHO, L. O. e ALY JUNIOR, O. (orgs.) *Questão Agrária no Brasil: perspectiva histórica e configuração atual*. São Paulo: INCRA, 2005. P. 21 – 85. (Caderno de Debate nº. 1).

ENGELS, F. O problema camponês na França e na Alemanha. In SILVA, J. G. da e STOLCKE, V. (orgs.) *A questão agrária*. São Paulo: Brasiliense, 1981. P. 59 -80. (Este texto está incluído também nas coletâneas de “Obras Escolhidas” de Marx e Engels, da Editora Alfa-Ômega, Global e outras).

HEGEDÜS, A. A questão agrária. In HOBBSBAWM, E. (org.) *Historia do Marxismo IV: o marxismo na época da Segunda Internacional*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 13-44.

HELFAND, S. M.; PEREIRA, V. da F.; SOARES, W. L.. Pequenos e médios produtores na agricultura brasileira. Situação atual e perspectivas. In BUAINAIN, A. M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J. M. DA; NAVARRO, Z. (Orgs.). *O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola*. Brasília, DF: Embrapa, 2014. P. 533 -557.

HUSSAIN, A; TRIBE, K. *Marxism and the agrarian question: German social democracy and the peasantry 1890 – 1907*. Vol. I. London: Macmillan Press, 1981. 167p.

IANNI, Octávio. A utopia camponesa. WELCH, C. A. et al. (orgs.) *In Camponeses brasileiros: leituras e interpretações clássicas*, v. 1. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: NEAD, 2009. P.135–144. (Coleção História Social do Campesinato Brasileiro).

JOLIVET, M. O lugar dos camponeses na estrutura de classes: algumas reflexões gerais a partir de um caso particular. *RAIZES*. Campina Grande: Ano I, Nº. 1. (pags. 5-24). 1982.

KAUTSKY, K. *Die Agrarfrage: Eine Übersicht über die Tendenzen der modernen Landwirtschaft und die Agrarpolitik der Sozialdemokratie*. Stuttgart: Dietz, 1899. [Citada segundo a tradução de Juan Carlos Real: *La cuestión agraria: Análisis de las tendencias de la agricultura moderna y de la política agraria de la socialdemocracia*. México: Siglo Veintiuno Editores, 1984. ]

LAMBERT, J. *Os dois brasis*. 2ª. edição. São Paulo, Cia Editora Nacional, 1967. 324p.

LENIN, V. I. *A revolução proletária e o renegado Kautsky*. [1918] Moscou: Obras Escolhidas. Editorial Progreso. (Várias Edições). 185p.

MALAGODI, E. Marx e a questão agrária. *Reforma Agrária*. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária, Campinas, Vol. 23, Nº.2, p. 59-85, Mai/Ago 1993a.

MALAGODI, Edgard. *Formas e limites do capitalismo no campo: Uma leitura crítica de Smith, Ricardo e Marx*. 1993, 409p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica (PUC/SP), São Paulo, set. 1993b.

MALAGODI, E. A correspondência de Marx com Vera Sassulitch. (Em anexo, a carta de Vera Sassulitch e a resposta de Marx). Raízes, Campina Grande, Vol. 22, Nº. 2, p. 162-166, jul.-dez./2003.

MALAGODI, E. Marx e os camponeses russos. Raízes, Campina Grande. Vol. 24, Nº. 1 e 2, p. 104-109, jan./dez. 2005.

MARX, Karl. Teorias da mais-valia: história crítica do pensamento econômico: livro 4 de O Capital. Tradução de Reginaldo Sant'Anna. São Paulo: DIFEL, 1983. 3 vols.

MARX, Karl. Rascunhos da carta a Vera Sassulitch de 1881. Trad. de E. Malagodi e R. S. Bezerra, Raízes, Campina Grande, Vol. 24, Nº. 1 e 2, p. 110-123, jan.-dez./2005.

MENDONÇA, S. R. Questão agrária e reforma agrária: algumas reflexões. Temas e Matizes, Cascavel, PR. Vol. 7, Nº. 14, Págs. 103 – 114, 2008.

MENEZES, M., MALAGODI, E. Os camponeses como atores sociais: a perspectiva da autonomia e da resistência. In SCHNEIDER, S., GAZOLLA, M. (Orgs.) Os atores do desenvolvimento rural: perspectivas teóricas e práticas sociais. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011. P.49-66.

MILHAUD, E. La démocratie socialiste allemande. Paris, Alcan, 1903, 215p. (apud HUSSAIN, A; TRIBE, K. Marxism and the agrarian question: German social democracy and the peasantry 1890 – 1907. (Vol. I) London: Macmillan Press, 1981. 167p.)

NAVARRO, Zander. Pá de cal na reforma agrária. O Estado de S. Paulo. São Paulo p. 2 (Opinião). 21 de set. 2013.

NAVARRO, Zander. Por que não houve (e nunca haverá) reforma agrária no Brasil? In BUAINAIN, A. M., ALVES, E., SILVEIRA, J. M. DA, NAVARRO, Z. (Orgs.). O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola. Brasília, DF: Embrapa, 2014, p. 695-724.

POLANYI, K. (1944) The great transformation: the political and economic origins of our time. 2<sup>nd</sup> Ed. Boston: Beacon Press, 2001. 317p.

PROCACCI, G. Introducción. In KAUTSKY, K. La cuestión agraria. Análisis de las tendencias de la agricultura moderna y de la política agraria de la socialdemocracia. México: Siglo Veintiuno Editores, 1984, p. XI – CIII.

QUESNAY, F. Quadro Econômico. Trad. Teodora Cardoso. 2<sup>a</sup> edição. Lisboa: Fundação Gulbenkian, 1978. 428p.

RAMOS, P. Questão agrária, salários, política agrícola e modernização da agropecuária brasileira. In RAMOS FILHO, L. O. e ALY JUNIOR, O. Questão Agrária no Brasil: perspectiva histórica e configuração atual. São Paulo: INCRA, 2005, p. 87 – 128. (Caderno de Debate nº. 1).

RICARDO, D. (1817) Princípios de Economia Política. São Paulo: Nova Cultural, 1988, 286p. (Coleção Os Economistas).

RJAZANOV, D. (1928) Marx und Engels nicht nur für Anfänger. Trad. Rainer Traub. Berlin: Rotbuch Verlag, 1973, 190p.

SHANIN, T. A última fase do desenvolvimento do pensamento de Marx: deuses e artesãos. Trad. Salette Cavalcanti. Raízes. Campina Grande. Ano X, Nº. 8, p. 7 – 47, jan.- dez. 1991.

SILVA, J. G. da. Progresso técnico e relações de trabalho na agricultura. São Paulo: Hucitec, 1981, 210 p. (Coleção Economia e Planejamento; Série “Teses e Pesquisas”).

SZMRECSANYI, T. Introdução ao debate. In RAMOS FILHO, L. O. e ALY JUNIOR, O. Questão Agrária no Brasil: perspectiva histórica e configuração atual. São Paulo: INCRA, 2005, p. 11-19. (Caderno de Debate nº. 1).

WANDERLEY, M. de N. B. O mundo rural como espaço de vida: reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. 328p.

WOLF, Eric R. Sociedades camponesas. Trad. de Oswaldo Caldeira da Silva. 2ª. edição. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1976. 150p.



## **PARTE II**

### **O Desenvolvimento da Agricultura Familiar no Brasil: Seu Lugar na Sociedade e suas Dimensões Atuais**

A sociedade brasileira é recortada, no tempo e no espaço, por interesses conflitantes de grupos e classes sociais. Esses interesses expressam concepções distintas de desenvolvimento, que disputam entre si os rumos a serem dados à própria sociedade. No que se refere ao desenvolvimento rural, dois projetos estão assim polarizados: por um lado, o projeto hegemônico, que se traduz pela modernização conservadora da agricultura, centrada na grande empresa agropecuária, cujos fundamentos socioeconômicos e políticos são dados pela propriedade concentrada da terra e demais recursos produtivos e para a qual são prioritariamente canalizados os recursos financeiros administrados pelo Estado. O desenvolvimento rural, nesse caso, é visto como decorrência do desenvolvimento da grande agricultura, adotando, portanto, um enfoque setorial, excludente e empobrecedor. De sua dominação resultam os traços marcantes do mundo rural: a pobreza das populações do campo, o seu esvaziamento social, através do êxodo rural e a concepção do mundo rural como espaços (e populações) periféricos e residuais; por outro lado, em contraponto, um outro modelo de desenvolvimento vem se consolidando no Brasil, cujos principais elementos são, o reconhecimento de outras formas de agricultura e de vida no campo. Territorial e não setorial, essa concepção tem como foco, o desenvolvimento da agricultura familiar em sua grande diversidade e o reconhecimento das particularidades das comunidades tradicionais, parcela importante das populações do campo.

# **“Franja Periférica”, “Pobres do Campo”, “Camponeses”: dilemas da inclusão social dos pequenos agricultores familiares**

*Maria de Nazareth Baudel Wanderley*

Doutora em Sociologia pela Universidade de Paris X – Nanterre, França. Professora aposentada da UNICAMP; professora do PPGS/UFPE. Bolsista do CNPq. Estudiosa do mundo rural brasileiro, com pesquisas sobre a agricultura familiar e a ruralidade contemporânea.

## **Introdução**

O presente trabalho se propõe a refletir sobre a situação específica dos “pequenos” agricultores familiares no Brasil. Devo esclarecer, desde já, que estou me referindo a uma parcela e não ao conjunto dos agricultores familiares, precisamente, aquela que dispõe de precários recursos produtivos e cujos indicadores econômicos e sociais os situam nas escalas inferiores das estatísticas agrícolas brasileiras. Que fique claro: não considero que todos os agricultores familiares sejam pequenos, embora tenha consciência de que, no Brasil, todos eles sofrem, em graus e sob formas distintas, o bloqueio de suas potencialidades, gerado pelas forças dominantes na agricultura, no meio rural e no conjunto da sociedade brasileira.

Tomando como ponto de partida, a formulação de um quadro de referência sobre a exclusão social e a pobreza, pretendo analisar algumas concepções que parecem informar as análises e as proposições políticas que têm como objeto esta categoria de agricultores familiares.

## **1. Exclusão social e pobreza: para além da quantidade de dinheiro.**

A exclusão social carrega diversas significações. De um ponto de vista mais geral, esse processo expressa a forma como o capitalismo incorpora, de modo profundamente negativo, as classes e grupos subalternos à sua lógica de reprodução. É nesse sentido que José de Souza Martins se refere à “proposital *inclusão precária e instável, marginal*”:

Não são, propriamente, políticas de exclusão. São políticas de inclusão das pessoas nos processos econômicos, na produção e na circulação de bens e serviços, estritamente em termos daquilo que é racionalmente conveniente e necessário à mais eficiente (e barata) reprodução do capital. E, também, ao funcionamento da ordem política, em favor dos que dominam. (MARTINS, 1997, p. 20)

Robert Castel, ao analisar as transformações da questão social na França, identifica na condição assalariada a “reprodução das desigualdades, sobretudo nos domínios da educação e da cultura” e a “perpetuação da injustiça social e da exploração da força de trabalho”. (CASTEL, 1995, p. 635) No entanto, nas sociedades contemporâneas, é a perda dessa mesma condição de assalariado que vem a ser a manifestação mais forte do movimento excludente do capital, na medida mesma em que transforma parcela importante dos trabalhadores em indivíduos “desnecessários”. Considerando a crise que vem afetando o mundo do trabalho, na França, desde as décadas finais do Século XX, Robert Castel refere-se aos processos de “precarização do trabalho”, “que alimentam a vulnerabilidade social e produzem o desemprego e a desfiliação”:

[...] para categorias cada vez mais numerosas da população ativa, e, a fortiori, para aquelas colocadas em situação de inatividade forçada, *a identidade pelo trabalho* se perdeu; [...] a desfiliação [...] não equivale, necessariamente, a uma ausência completa de laços, mas à ausência de inscrição do sujeito nas estruturas portadoras de sentido. (CASTEL, 1995, p. 667 e 673)

Para José de Souza Martins

A sociedade moderna está criando uma grande massa de população sobrando, que tem pouca chance de ser de fato reincluída nos padrões atuais do desenvolvimento econômico. Em outras palavras, o período da passagem do momento da exclusão para o momento da inclusão está se transformando num modo de vida, está se tornando mais do que um período transitório. (MARTINS, 1997, p. 33)

Marcel Jollivet, ao analisar as consequências do desenvolvimento de seu país, a França, sobre os camponeses, também se refere a um particular processo de exclusão.

A civilização técnica e econômica, que domina nos fatos e nos sistemas de valor, condena o camponês como um arcaísmo. A própria economia política é muitas vezes transformada em ideologia pela sociedade industrial para justificar o desaparecimento do campesinato. Os camponeses são, não somente rejeitados pelo desenvolvimento industrial, mas ainda, atingidos em sua dignidade por uma condenação em nome do progresso e da ciência; sua própria competência na arte de fazer produzir a terra lhe é contestada. (JOLLIVET, 2001, p. 16)

Marcel Jollivet acrescenta:

[...] é o próprio homem que é desprezado. [...]: contesta-se simplesmente que ele seja civilizado, seu gênero de vida – a rusticidade – feito de sobriedade, de lentidão, de resignação diante do inelutável, de valores morais fundados no trabalho e na poupança, destoa numa sociedade onde o desenvolvimento do consumo e o desperdício são as condições do funcionamento do aparelho econômico, onde é preciso sempre ir mais rápido, conquistar sempre mais impacientemente... (JOLLIVET, 2001, p. 16)

Majid Rahnema, em suas reflexões sobre a exclusão social e a pobreza no mundo, propõe uma distinção entre a pobreza-miséria de hoje (privações, frustrações e indignidades) e a pobreza digna dos antepassados (vida frugal, proteção do Grande Espírito, sentimento de pertencimento a uma cultura dada, orgulho desta diferença e de dimensões espirituais fortes).

Em muitos casos, a pobreza se assenta num modo de vida que tem como base a economia de subsistência e o pertencimento a uma comunidade. Rahnema o denomina "convivialidade", que se caracteriza pela pobreza do dom, a economia moral e ética de subsistência, a hospitalidade e o enquadramento das necessidades.

A economia de subsistência não consiste apenas em garantir bens físicos e materiais indispensáveis, ela é, também e, sobretudo, uma ética de vida e uma crença compartilhada. Em um ambiente físico, onde a coesão social é uma absoluta necessidade, esta noção de "partilha" remete ao mesmo tempo à moral e à prática. [...] a ética da subsistência, frequentemente ditada pelo medo das penúrias alimentares, consiste em reforçar os laços de solidariedade a fim de que, no momento vindo, a comunidade inteira esteja psicologicamente preparada para afrontar o perigo comum. (RAHNEMA, 2003, p. 244)

A pobreza contemporânea, degradante e desumana, representa o inverso dessa situação acima apresentada. Ela é o resultado da perda dos laços culturais e sociais com a comunidade de origem e da impossibilidade de reprodução da tradicional economia de subsistência.

Os que se tornam pobres são, sobretudo, os que não podem mais preservar sua cultura e suas tradições. A pobreza aqui é a sina dos culturalmente perdidos. [...] a pobreza aparece quando as pessoas perdem o sentido da partilha. [...] Quando você não tem mais ninguém com quem compartilhar, você é pobre e é o que ocorre quando as pessoas chegam à cidade. (RAHNEMA, 2003, pp. 100 e 101)

Gerado pelas imposições das leis do mercado e da busca de um rápido e predatório crescimento econômico, esse tipo de pobreza está presente em todas as partes do mundo.

Dois fatores aceleraram os processos de desagregação do tecido social tradicional e de sua economia moral: de um lado, a separação do trabalho das outras atividades humanas e sua submissão às leis do mercado; de outro, a dissociação da terra e da natureza e de tudo que fazia dela os fundamentos da vida social e cultural para transformá-la igualmente em mercadoria. (RAHNEMA, 2003, p. 249)

Essas mesmas leis do mercado padronizam os pobres, retirando-lhes, precisamente, suas referências culturais particulares. Dessa forma, assiste-se à

[...] redução de uma incalculável variedade de indivíduos a um modelo único, o de pobre "universal", definido por uma renda inferior a um dólar por dia. [...] Assim, todos os povos do mundo inteiro, a partir de então, negados em suas identidades próprias, são entregues aos bons cuidados e à vontade da economia de mercado. (RAHNEMA, 2003, p. 177)

No mundo rural brasileiro, formas semelhantes de exclusão social produziram, historicamente, efeitos devastadores sobre a própria identidade social daqueles que estão associados a outros modos de viver e de produzir no campo, distintos do modelo dominante. A pobreza que permanece no Brasil, tanto no campo como em suas áreas urbanas, não pode ser entendida como aquela que não foi atingida pelos processos de desenvolvimento. Ao contrário, ela é, fundamentalmente, uma pobreza gerada como consequência direta do modelo de desenvolvimento prevacente na sociedade brasileira, cuja base é a histórica associação entre o capital e a propriedade da terra, e da forma como foi implantada no Brasil a moderna agricultura, centrada no enfoque setorial da modernização.

Também aqui, esse processo histórico tornou "desnecessários" muitos trabalhadores da terra, como atestam os numerosos estudos que dão conta das massivas situações de expulsão e dissolução das formas de agricultura camponesa. Mais do que a gênese de uma classe de trabalhadores rurais, positivamente incluída na sociedade, as novas formas de inserção social, que se consolidam com a expulsão de colonos e moradores das grandes propriedades, geram "clandestinos" (SIGAUD, 1979, p. 129), cujas condições de vida correspondem à vivência de "uma situação de extrema miserabilidade" (D'INCAO E MELLO, 1976, p. 136). Para José de Souza Martins, "a sociedade capitalista desenraiza, exclui, para incluir, incluir de outro modo, segundo suas próprias regras, segundo sua própria lógica. O problema está justamente nessa inclusão" (MARTINS, 1997, p. 32).

## **2. Agricultores “desnecessários”: a “franja periférica” dos agricultores familiares.**

No final dos anos 1980, com o processo de redemocratização, o desenvolvimento rural foi objeto de um debate mais amplo na sociedade, do qual participaram ativamente novas e renovadas forças sociais. Consolidaram-se as críticas ao modelo dominante da modernização produtivista da agricultura, cuja base permanecia a concentração fundiária e a expulsão massiva de trabalhadores da terra em suas diversas manifestações sociais e regionais. Ao mesmo tempo, foi possível incorporar na legislação vigente, inclusive na nova Constituição Federal, de 1988, normas que traduzem o reconhecimento de outras formas sociais, não dominantes, de agricultura, que inspiraram novas políticas de apoio a elas destinadas.

A agricultura familiar se tornou a categoria consagrada, capaz de abranger todas estas formas de agricultura, baseadas na associação entre trabalho, família e produção, bem como aquelas fundamentadas nos laços comunitários de natureza étnica. Não resta dúvida que o PRONAF representou um salto significativo em relação às políticas anteriormente praticadas, na medida em que afirmou o reconhecimento da condição de agricultor e da contribuição essencial para a sociedade, daqueles que até então eram tidos apenas como pequenos, de baixa renda ou de subsistência. Esta consagração, no entanto, não anulou os conflitos persistentes entre modelos distintos de desenvolvimento rural e entre concepções igualmente distintas de seus atores sociais, mantendo aberta a questão: como compreender a diversidade interna que caracteriza o amplo conjunto da agricultura familiar?

Uma primeira resposta a esta questão resultou do esforço de formular novos tratamentos às estatísticas oficiais do IBGE, que não incorporavam, até então, as distinções socioeconômicas entre os estabelecimentos agropecuários, privilegiando apenas as classificações por tamanho e valor da produção. Um desses estudos mais relevantes, pelas suas implicações para as políticas públicas, foi a pesquisa realizada pela FAO, em cooperação com o INCRA (FAO/INCRA, 1995)<sup>69</sup>. O referido estudo distinguiu, num total de 7 milhões de estabelecimentos, quatro categorias:

- a. Patronal, abrangendo 500 mil estabelecimentos (7,1% do total dos estabelecimentos do país);
- b. Familiar consolidada, abarcando 1,5 milhão (21,5%);
- c. Em transição, correspondente a 2,5 milhões (35,7%)
- d. Periférica, somando 2,5 milhões de unidades produtivas (35,7%).

A última categoria, que pode ser considerada a mais frágil social e economicamente, possuía, no total, 5 milhões de hectares de terra, com uma área média equivalente a 2 hectares e ocupava 6,5 milhões de pessoas, apresentando uma ocupação média por estabelecimento de 2,5 pessoas. (FAO/INCRA, 1995, p. 9). O estudo informa ainda que esses estabelecimentos não tinham acesso ao crédito, não apresentavam uma capacidade adequada de autofinanciamento e suas terras exíguas e fracas não favoreciam a valorização dos recursos humanos disponíveis.

Diante desses dados, indiscutíveis, a interpretação proposta sustentava que esses estabelecimentos "periféricos" não poderiam ser tratados como unidades de produção, constituindo, ao contrário, "estabelecimentos de terceira categoria", marginais, portanto, à estrutura produtiva do setor agrícola.

Por falta de capacidade de autofinanciamento, pela exiguidade e fraqueza de suas terras, pela falta de capacitação de seus recursos humanos, ou por ser vítima do forte viés urbano das políticas públicas, uma importante fatia da agricultura familiar tende à degradação, seja pela migração para as cidades, seja por meio da pulverização minifundiária que gera estabelecimentos da terceira categoria. (FAO/INCRA, 2005, p. 8)

Esta concepção, segundo a qual, parte significativa dos estabelecimentos familiares está à margem da atividade agropecuária foi adotada por diversos outros pesquisadores, que escolheram a renda monetária bruta do estabelecimento, medida em salários mínimos, como o critério de estratificação. Nesses, os mesmos qualificativos reaparecem: "franja periférica", "conjunto marginal de estabelecimentos", "estabelecimentos de terceira categoria" e "desvalidos".

Nesta perspectiva, as famílias e os indivíduos não podem ser considerados sequer como produtores de baixa renda, visto que a renda monetária proveniente da produção agropecuária é inexpressiva, negativa ou inexistente. Sua sobrevivência seria assegurada por ocupações temporárias e precárias e os seus estabelecimentos constituíam "mais locais de residência e

<sup>69</sup> O Relatório FAO/INCRA constituiu o principal documento de análise e proposições que inspirou a concepção do Pronaf. Os dados apresentados correspondem a estimativas elaboradas em 1994.

subsistência de uma mão-de-obra desempregada ou subempregada, do que, propriamente, empresas do setor agropecuário" (FAO/INCRA, 1994, p.12).

Diante desse diagnóstico, afirma-se a impotência de medidas de política agrícola para melhorar as condições de vida e de trabalho desse segmento.

O grande desafio é a criação de instrumentos que gerem novas oportunidades de expansão e/ou reconversão produtiva para o maior número dos estabelecimentos que se encontrem na categoria transitória entre a "periférica" e a "familiar consolidada". Muitos desses instrumentos ajudarão a agricultura familiar em geral. Mas seria ilusão imaginar que poderiam responder também às dificuldades das cerca de 2,5 milhões de famílias que vivem em estabelecimentos totalmente marginais (FAO/INCRA, 1995, p. 9)

O estudo propõe ainda que:

Parte desse último contingente, principalmente, os jovens, deverá ser beneficiada pela política de reforma agrária, como ocorreu com pouco mais de 300 mil famílias assentadas nos últimos anos. E a geração de empregos não agrícolas, de preferência rurais, bem como a prestação de serviços temporários, que surgirão da dinamização da agricultura familiar, abrirão oportunidades para os demais. (FAO/INCRA, 1995, p. 9)

Devo esclarecer que, as reflexões que proponho a seguir não visam a desconsiderar a contribuição dos autores aqui mencionados, não só para a compreensão do perfil da agricultura familiar, naquele momento, mas, também, para o encaminhamento de políticas públicas que, efetivamente, modificaram esse quadro negativo. A confirmação, em termos quantitativos, da diversidade de situações, no interior do grande grupo de estabelecimentos familiares, constituiu, então, sem dúvida, um grande avanço. No entanto, parece também evidente que os resultados obtidos, as análises formuladas e as propostas de política encaminhadas refletem, antes de tudo, as concepções de seus autores. Quero me ater apenas a uma questão, que diz respeito à negação da condição de agricultores àqueles que aparecem nas estatísticas com renda monetária bruta próxima de zero.

O que orienta esse tipo de classificação, que inclui certos tipos e exclui outros, é a referência a um modelo de agricultura, que afirma um determinado grau de racionalidade produtivista e certa forma de inserção no mercado, como parâmetros universais para definir a viabilidade dos estabelecimentos agrícolas. Assim, a ausência de rendimento monetário supõe, necessariamente, nessa perspectiva, que a unidade de produção é improdutiva, portanto, economicamente inviável.

Além disso, apesar de admitir que os dados possam refletir circunstâncias conjunturais pouco favoráveis, estas não são levadas em conta na caracterização dos tipos propostos. O semiárido nordestino, por exemplo, corresponde, exatamente, a essa situação de perda, como analisa Tânia Bacelar de Araújo:

Porque daqueles 43% da população economicamente ativa do País que vive no Nordeste, a grande parte está no espaço semiárido. E, exatamente ali, no final da década de oitenta, a única fonte de renda monetária da grande massa de pequenos produtores havia acabado. A praga do bicudo havia atingido o algodão e o desaparecimento dessa fibra tinha eliminado a única fonte de renda monetária deles. (ARAÚJO, 2012, p.22)

Ora, esta leitura fria da estatística desconsidera o que aportam todos os estudos realizados no Brasil, tendo como fonte, pesquisas de campo e contatos diretos com esse tipo de agricultor: eles se definem como agricultores. A fragilidade de seu acesso aos recursos produtivos é o principal objeto de suas lutas sociais, seculares e recentes, precisamente, no sentido de poderem consolidar as bases materiais de sua condição de agricultor. As estratégias produtivas recorrentes expressam, elas também, as tentativas de superar os obstáculos que lhes são interpostos. Sob esse ângulo, o dos próprios agricultores, as leituras se invertem: a agricultura familiar mantém vínculos essenciais com o mercado; esses vínculos não opõem o mercado às práticas do autoconsumo e da autoprovisão do estabelecimento familiar, inscrevendo-os antes, como complementares; o trabalho externo da família, que não é uma experiência exclusiva dos agricultores "periféricos", ao contrário de corresponder a uma perda de substância da condição de agricultor, é, na grande maioria dos casos, a condição primeira para a sua permanência no campo.

Seria de esperar, portanto, que um programa que, pela primeira vez pretendia oferecer um apoio decisivo aos agricultores familiares, fosse capaz ouvir suas demandas e de particularizar as necessidades dos historicamente mais fragilizados.

A negação da condição de agricultor e da pertinência de instrumentos de política agrícola para atendê-los reiterou, como uma profecia que se auto cumpre, o estigma da marginalidade. A dificuldade parece estar na natureza da política agrícola que se pretendia estimular que, de forma redundante, apenas visava a incluir os até então excluídos, no mesmo modelo de desenvolvimento dominante, que os havia excluído.

As conclusões desse debate inspiraram direta e imediatamente a concepção da política de apoio à agricultura familiar, que se traduziu pela implantação do Pronaf em 1995/1996 e que, sem excluir formalmente nenhuma categoria de agricultores familiares, priorizou aquela definida como "em transição"<sup>70</sup>. Os numerosos e diversos analistas desse programa governamental tendem a afirmar sua importância e os impactos positivos que provocou, ao oferecer, de modo inédito, recursos produtivos para agricultores até então sem acesso a transações bancárias.

O maior interesse do Pronaf é que, desde o início, ele não foi construído simplesmente como um programa voltado ao atendimento específico de uma necessidade setorial e de um segmento particular. Ele se apoia em duas premissas básicas, de ordem normativa. Em primeiro lugar, o Pronaf afirma não apenas as necessidades sociais, mas, e ao mesmo tempo, a viabilidade econômica de unidades produtivas cujo tamanho esteja ao alcance da capacidade de trabalho de uma família. Para um país de tradição latifundiária e escravista, formado por radicais

<sup>70</sup> Não pretendo aqui realizar uma avaliação do Pronaf, mas apenas refletir sobre a concepção que orienta esse programa, a respeito dos agricultores familiares mais empobrecidos.



formas de dissociação entre trabalho e propriedade, e trabalho e conhecimento, afirmar a consistência econômica da unidade entre esses termos que a História separou não é trivial. A novidade do Pronaf estava em sua intenção explícita de propiciar aumento da geração de renda dos agricultores por meio de seu acesso ao crédito bancário. (ABRAMOVAY; PIKETTI, 2005, p.58)

Na prática, no entanto, a universalização do crédito seria de difícil concretização para os agricultores familiares e as avaliações realizadas revelam que, já na primeira fase de sua implantação, o acesso ao crédito do Pronaf tendeu a se concentrar nos estados do Sul, especialmente, entre os agricultores com vínculos contratuais de fornecimento com agroindústrias, mais aptos a oferecer as garantias exigidas pelo sistema bancário (MATTEI, 2005, p. 20).

Assim, com o objetivo de atender mais amplamente os pequenos agricultores familiares, o Pronaf adotou uma diferenciação dos públicos beneficiários, distinguindo os seguintes grupos: Grupo A: constituído dos agricultores assentados da reforma agrária; Grupo B: agricultores com baixa produção e pouco potencial de aumento, no qual também estão incluídos indígenas e quilombolas. Os demais grupos, C, D e E correspondem aos produtores que dispõem de melhores níveis de renda bruta familiar ou com potencial para atingir esses índices (MATTEI, 2006, p.5).

Essa iniciativa significava claramente o esforço do governo no sentido de ampliar o acesso dos agricultores considerados "periféricos", majoritariamente presentes nas regiões Norte e Nordeste do País. No entanto, apesar da crescente abrangência do programa, globalmente e em sua distribuição regional, a ampliação do atendimento ao Grupo B continuava bloqueada.

Do ponto de vista do montante de recursos destinado às diversas categorias, não se observam grandes alterações, em termos da concentração dos recursos em determinadas categorias. Assim, na safra de 1999, os agricultores enquadrados no grupo D respondiam por 48% do total e os do grupo C, por 22%, revelando que essas duas categorias detinham cerca de 70% do total do crédito disponibilizado pelo programa. O grupo A respondia por 21%; o grupo B, por apenas 1% (primeiro ano de operação dessa modalidade); e o restante dizia respeito aos contratos sem enquadramento definido. Na safra agrícola de 2004, essa trajetória mudou um pouco, sobretudo pela maior participação do grupo B, que passou a responder por 7% do total, ao mesmo tempo em que o grupo D reduzia sua participação em 11% e o grupo A em 13%. O grupo C aumentou sua participação para 25%. (MATTEI, 2005, p. 24)

Dessa forma, o Pronaf não conseguia evitar, mais uma vez, a imagem de um programa voltado para a camada dos agricultores familiares, da região Sul, cujas condições permitiam assumir compromissos financeiros junto aos bancos. Para Aquino e Schneider,

O Pronaf apresenta dificuldades para promover mudanças no campo, porque o modelo de agricultura preconizado pelo programa está intimamente ligado com a lógica setorial e produtivista do padrão de desenvolvimento convencional. Na verdade, o estilo de agricultura familiar efetivamente privilegiado pela política de crédito do Pronaf ao longo de sua trajetória não foi aquele baseado na diversificação de atividades e fontes de renda das

unidades de produção, mas o da "pequena empresa familiar" especializada em atividades agrícolas integradas às cadeias produtivas do agronegócio exportador (grupos D e E). Ora, na medida em que se adotou este estilo de agricultura familiar como referência para a ação governamental, então, naturalmente, o crédito passou a ser disponibilizado em sua maior parte para fortalecer a produção e a produtividade das monoculturas de grãos, objetivando, com isso, elevar a competitividade dos "verdadeiros agricultores familiares" escolhidos como protagonistas do desenvolvimento rural brasileiro. (AQUINO; SCHNEIDER, 2010, p.15)<sup>71</sup>

O Censo Agropecuário de 1995/96 reiterou a existência de um amplo setor de estabelecimentos familiares. A análise desses dados, em função, não mais da renda monetária, mas da renda total, que inclui as estimativas de renda geradas pelo autoconsumo e pelo auto provisionamento do estabelecimento, trouxe uma luz nova sobre o perfil da agricultura familiar. (GUANZIROLI et al., 2001, p. 54). Em seu conjunto,

[...] os agricultores familiares representam 85,2% do total de estabelecimentos, ocupam 30,5% da área total e são responsáveis por 37,9% do valor bruto da produção agropecuária nacional. Quando considerado o valor da renda total agropecuária (RT) de todo o Brasil, os estabelecimentos familiares respondem por 50,9% do total de R\$ 22 bilhões. (GUANZIROLI et al., 2001, p. 54)

Utilizando uma metodologia específica para calcular a renda total (GUANZIROLI et al., 2001, p. 78), os autores desse estudo puderam construir uma nova tipologia, que distingue quatro categorias de estabelecimentos familiares: "Os produtores do tipo A representam os agricultores capitalizados, os do tipo B, aqueles em processo de capitalização, os do tipo C, aos em processo de descapitalização e os do tipo D, aos produtores descapitalizados". (GUANZIROLI et al., 2001, p. 79). Esses últimos, correspondentes a 18,9% dos estabelecimentos agropecuários, dentre os quais aqueles que apresentavam dificuldades episódicas, permaneciam com renda monetária negativa (GUANZIROLI et al., 2001, p. 77). Eles "representam 46% dos estabelecimentos familiares, ocupam 29% da área, geram 11% do VBP e 2% da renda total e absorvem 22% do financiamento destinado à agricultura familiar" (GUANZIROLI et al., 2001, p. 79).

Esse novo texto representa um avanço importante na reflexão sobre a agricultura familiar. Nele, o adjetivo "descapitalizado" substitui a referência a "produtores marginais", e a condição de agricultor parece reconhecida a todos, para os quais deve ser proposta, entre outras iniciativas complementares, políticas de natureza propriamente agrícola.

A pluriatividade e as atividades rurais não agrícolas deverão sem dúvida assumir um papel cada vez mais relevante no processo de geração de renda. Mas, não se pode negar a importância, a viabilidade, nem, muito menos, a necessidade de geração de empregos agrícolas e derivados por meio da reforma agrária e do apoio à agricultura familiar. Falar em desenvolvimento local a partir de estruturas sociais produzidas pelo latifúndio equivale a pregar no deserto. (GUANZIROLI et al., 2001, p. 249)

<sup>71</sup> Um novo salto será dado, em 2005, com a adoção do Programa Agroamigo pelo Banco do Nordeste do Brasil, com atuação nos estados do Nordeste e no Norte de Minas Gerais ([www.bnb.gov.br](http://www.bnb.gov.br)).

No entanto, apesar desses avanços, registra-se, surpreendentemente, um recuo significativo a respeito do tratamento aos pequenos agricultores familiares, que se manifestou na própria Lei da Agricultura Familiar. (Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006). Esse texto legal estabeleceu, entre os requisitos definidores do agricultor familiar: "tenha renda familiar **predominantemente** originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento" (Artigo 3º, II) (Grifo meu).

Essa concepção fundamentou os procedimentos metodológicos adotados pelo Censo Agropecuário de 2006, que estabeleceu, a respeito dos rendimentos auferidos, a seguinte orientação: "Se em 2006 o rendimento total do empreendimento foi menor que o quantitativo dos salários obtidos em atividades fora do estabelecimento, então o estabelecimento agropecuário não foi considerado de agricultura familiar" (IBGE, 2009; FRANÇA et al., 2009).

Mais uma vez, os "marginais" parecem ter sido excluídos do cômputo dos estabelecimentos familiares. No entanto, as normas de concessão de crédito do Pronaf procuraram sanar essa lacuna, estabelecendo, na prática, que os rendimentos internos devem corresponder a no mínimo 50% da renda bruta familiar. A essa definição geral, o Pronaf acrescenta outros dispositivos complementares, referentes à possibilidade de rebate no valor das rendas externas, de modo a superar a imposição excludente da lei em vigor<sup>72</sup>.

Em 2011, o inciso da lei da agricultura familiar, acima referido, foi alterado, passando a ter a seguinte redação: "tenha **percentual mínimo** da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo" (Lei nº 12.512, de 2011, Artigo 39) (Grifo meu).

Tarde demais para o Censo, mas muito importante para o encaminhamento das políticas públicas subsequentes. De fato, excluir a parcela considerada do universo da agricultura familiar prejudica a plena compreensão da sua diversidade interna. Vários fatores podem explicar a superioridade dos rendimentos externos. Basta, por exemplo, que dois idosos da família recebam a aposentadoria rural, para que a balança penda para esse lado. É preciso considerar, no entanto, que esse fato não anula a centralidade do estabelecimento produtivo para as estratégias de reprodução familiar. Mais uma vez, o que está em questão é a concepção de agricultor e a forma de apreender sua lógica de funcionamento.

### 3. Os "pobres do campo" nos programas de desenvolvimento territorial.

Em 2003, ocorrerá uma nova inflexão da trajetória das políticas públicas, em relação ao atendimento dos agricultores economicamente mais fragilizados, com a implantação dos programas territoriais no âmbito do MDA. Essa nova orientação representou um salto qualitativo, em relação às políticas anteriores, precisamente, no que se refere à consideração da pobreza e da desigualdade como o foco central das políticas públicas, bem como à concepção adotada e ao tratamento proposto aos agricultores, até então vistos como "periféricos".

<sup>72</sup> - Agradeço a Caio Galvão França, Mauro Del Grossi e a Joacir Rufino de Aquino as informações mais detalhadas que me repassaram sobre esta questão, tanto no que se refere aos procedimentos do IBGE, quanto ao tratamento posterior adotado pelas demais instâncias das políticas públicas. A responsabilidade pela análise que apresento nesse texto, no entanto, não os compromete e permanece minha.

Tânia Bacelar de Araújo analisa a origem dessa desigualdade:

Esses territórios são frágeis e concentram pobreza, pois foram abandonados no século XX, quando o Brasil privilegiou investimentos nos grandes centros urbanos, na ânsia de se tornar potência industrial no âmbito mundial. [...] O hiato entre o Brasil urbano e a grande maioria dos territórios rurais é uma herança do processo de desenvolvimento herdado. (ARAÚJO, 2010, p. 204)

Caio Galvão de França também aponta os caminhos necessários para assegurar a redução da pobreza e das desigualdades sociais:

Num cenário de continuidade de crescimento econômico com distribuição de renda, redução da pobreza e redução das desigualdades, e de avanço das políticas sociais com suas potencialidades para garantir um acesso universal aos direitos fundamentais será preciso combinar, pelo menos, duas dimensões na dinâmica da participação social e da articulação dos atores. Por um lado, produzir a força social necessária para efetivar os direitos, com as especificidades adequadas a cada segmento social e considerando as múltiplas possibilidades de acesso. Por outro lado, redesenhar novas demandas e criar as melhores condições para a sua afirmação como parte de uma agenda dirigida a aprofundar a democracia econômica e política. (FRANÇA, 2010, p. 79)

Nos documentos elaborados pelo MDA observa-se claramente uma mudança de linguagem: a referência aos "pobres do campo" substitui em larga medida as expressões "periféricos", "desvalidos" e "marginais". Sob essa nova abordagem são enfocadas três dimensões complementares. Em primeiro lugar, mais do que uma mudança de linguagem, a "franja periférica" passa a ser definida como o próprio público alvo dos programas territoriais, a quem se reconhece, claramente, a condição de agricultor familiar e se destina o apoio às atividades produtivas agrícolas. Referindo-se ao Programa Territórios da Cidadania, que consideram "uma agenda democrática para o desenvolvimento rural", Caio Galvão de França e Joaquim Soriano afirmam:

[...] dois elementos foram centrais na configuração dessa agenda e das próprias condições para sua efetivação. O primeiro foi a transformação do paradigma da superação da fome e da pobreza, que tem no Projeto Fome Zero sua expressão mais acabada. O segundo foi a afirmação da identidade social da agricultura familiar e a legitimação de políticas públicas agrícolas diferenciadas. (FRANÇA; SORIANO, 2010, p. 224)

Em segundo lugar, apesar de manter as categorias de renda como elemento distintivo dos grupos de beneficiários do Pronaf, os programas territoriais levam em consideração a diversidade de situações que os caracterizam: assentados, comunidades tradicionais, agricultores familiares de comunidades rurais, mulheres, jovens, etc. Em terceiro lugar, o crédito rural está associado a outras políticas, que procuram apreender a complexidade da situação dos agricultores pobres.

O MDA incorporou o Pronaf aos seus programas territoriais, propondo uma atenção especial aos agricultores tipificados como Pronaf B.

Criado em 2000, no âmbito do Pronaf para combater a pobreza rural, o Microcrédito Rural (também conhecido como Grupo B do Pronaf) é estratégico para os agricultores familiares pobres, pois valoriza o potencial produtivo deste público e permite estruturar e diversificar a unidade produtiva. Pode financiar atividades agrícolas e não agrícolas geradoras de renda. São atendidas famílias agricultoras, pescadoras, extrativistas, ribeirinhas, quilombolas e indígenas que desenvolvam atividades produtivas no meio rural. Elas devem ter renda bruta anual familiar de até R\$ 10 mil, sendo que no mínimo 50% da renda devem ser provenientes de atividades desenvolvidas no estabelecimento rural. (www.mda.gov.br)

Apesar da abordagem positiva e dinâmica dessa intervenção pública, não se pode desconhecer as enormes dificuldades para a implantação efetiva dos seus programas de combate à pobreza persistente. De fato, os agricultores correspondentes ao Grupo B do Pronaf continuam a exibir sinais evidentes de sua fragilidade, especialmente no que se refere ao acesso à terra e às condições de produção. São produtores que possuem uma área exígua e insuficiente para a sua atividade, quase sempre inferior a 10 hectares – a maioria concentrada no estrato de 1 a menos de 2 hectares; em muitos casos, são não proprietários que produzem em terras alheias por meio de contratos de acesso à terra precários e extorsivos. É significativa a proporção daqueles, cuja renda monetária é inferior ao salário mínimo. Essa renda é completada, sobretudo, com as transferências proporcionadas pelas políticas sociais governamentais. Além disso, a distância em relação aos centros urbanos desfavorece o acesso a serviços essenciais e nos locais de moradia são críticas as condições de saneamento, do acesso à água potável, à coleta de lixo e à eletricidade.

Muitos obstáculos se interpõem, assim, inclusive, internamente às próprias estruturas dos programas territoriais. A concepção dos pequenos estabelecimentos como não agrícolas continua a ser defendida em foruns de reflexão e debate sobre o tema, influenciando a pesquisa acadêmica e as decisões dos formuladores de políticas públicas. Na verdade, o que está em questão nessa nova orientação não é apenas a redefinição de procedimentos formais que permitam ampliar a capilaridade e a abrangência dos beneficiários efetivos do sistema de crédito, mas uma nova concepção sobre as possibilidades de sua inclusão produtiva.

O Ministério do Desenvolvimento Social, em documento citado por Lauro Mattei, define a inclusão produtiva como

[...] o processo econômico e social que conduz à formação de cidadãos integrados ao mundo por meio do trabalho. Portanto, o objetivo da inclusão produtiva é proporcionar autonomia para as pessoas sobreviverem de maneira digna e sustentável tendo trabalho. (MATTEI, 2012, p. 55)

Para Lauro Mattei, as políticas de inclusão produtiva supõem a articulação das esferas:

[...] de acesso aos mercados de bens e serviços e de inclusão social via políticas públicas. No primeiro caso, destacam-se políticas específicas voltadas às atividades produtivas capazes de agregar valor aos produtos e ampliar o acesso aos mercados locais e regionais; e voltadas ao processo de construção de novas formas de organização da produção pautadas pelo princípio

da economia familiar e solidária, por exemplo, que procuram estabelecer métodos produtivos centrados na gestão e conservação dos recursos naturais. (MATTEI, 2012, p. 57)

Mais recentemente, a inclusão produtiva constitui um dos eixos do Programa “Brasil sem Miséria”. Visando os agricultores familiares extremamente pobres, esse enfoque tem como objetivo o fortalecimento da sua capacidade produtiva, tanto para o mercado, como para o autoconsumo, através de ações no campo da assistência técnica, do apoio financeiro e do acesso a insumos, especialmente a água e sementes. ([www.brasilsemmiséria.gov.br](http://www.brasilsemmiséria.gov.br))

O desafio consiste, no entanto, mais uma vez, em confirmar a natureza da inclusão produtiva que deve ser proposta a esse tipo de agricultor. A esse respeito, admite-se que os indivíduos, de um modo geral, demandam a ser inseridos na sociedade através do reconhecimento de sua condição de trabalhador. O lugar que assumem no mundo do trabalho constitui o elemento central que forja a sua própria identidade social. Porém, no caso que estamos aqui considerando, não se trata de um trabalho qualquer. O que está fortemente em questão, é que tipo de trabalho corresponde à inclusão social desse trabalhador em particular. A grande maioria dos agricultores antes considerados "periféricos" reivindica o reconhecimento de sua identificação com um tipo de trabalho específico, aquele exercido de forma autônoma, em caráter familiar, através da posse e controle dos meios de produção para isso necessários. Em outras palavras, inclusão social para os próprios produtores significa o reconhecimento de sua condição de agricultor, de suas formas de trabalhar e produzir, cujas potencialidades devem ser apoiadas pelas políticas públicas, inclusive as destinadas à agricultura.

#### **4. A afirmação de uma agricultura camponesa**

Pode-se concluir desse quadro geral que esses agricultores vivenciam situações de extrema precariedade e que têm, efetivamente, uma enorme dificuldade para gerar renda monetária de sua atividade produtiva. No entanto, reiterando, o que foi assinalado acima, não é possível desconhecer o fato, por todos afirmado, de que, apesar dos obstáculos, eles não são outra coisa senão agricultores: suas estratégias revelam os esforços empreendidos para assegurar a subsistência através dos reduzidos meios que dispõem.

Se a referência à categoria "franja periférica" aponta para a perda de substância da condição de agricultores, a de "pobres do campo" supõe que a superação desse estado de pobreza deve ser buscada através das mais diversas atividades não-agrícolas, sem necessariamente o respaldo da centralidade da unidade de produção familiar. Em todos esses casos, as políticas públicas se distanciam das afirmações identitárias, dos próprios agricultores, que não podem ser caracterizados apenas como não produtores de renda monetária.

De fato, a adoção da renda monetária proveniente da atividade agropecuária como critério distintivo dos estabelecimentos se contrapõe ao reconhecimento das especificidades dessa agricultura familiar que se reproduz em condições particularmente hostis na realidade brasileira.

As configurações camponesas são bastante diversas, entretanto as visões correntes tendem a compreendê-las por meio de noções pré-concebidas, como a caracterização dos camponeses como praticantes de uma agricultura de subsistência e desprovidos de mecanismos de geração de renda. Assim, necessitam de intervenção exterior de modo a modernizar suas práticas agrícolas para se posicionarem no patamar de geradoras de renda e de maior inserção no mercado. Essa pré-noção, que pode ser identificada na formulação de diversos agentes como intelectuais, agências governamentais, igrejas e organizações não governamentais, não dá conta das diferentes formas de organização social, das instituições econômicas e das práticas culturais do campesinato. (GODOI; MENEZES; MARIN, 2009, p. 23)

Assim como a condição de pobreza não se esgota na reduzida disponibilidade de renda monetária, expressa na relação dólar ou real por dia, a superação da pobreza não se esgota na simples distribuição de crédito aos mais pobres. O acesso ao crédito deve estar inserido numa política mais ampla e completa, que considere o indivíduo ou a família que o recebe, não apenas como pobre, mas como um agricultor que, se apoiado convenientemente, tem potencialidades para assegurar, em melhores condições, a sobrevivência de sua família e participar da produção da riqueza de sua comunidade local. O apoio em questão diz respeito ao acesso ao conjunto dos recursos produtivos e aos bens e serviços necessários não apenas à reprodução de uma qualidade de vida considerada socialmente satisfatória, mas, sobretudo, no sentido apontado por Steven M. Helfand e Vanessa da Fonseca Pereira, da construção do "patrimônio dos pobres" (HELFAND; PEREIRA, 2012, p. 126).

Colocando-se na perspectiva dos sujeitos analisados, e não daquela ditada pelas regras do mercado, registra-se com muita frequência que as categorias familiares consideradas "em transição" e "periféricas" não hesitam em se definir como agricultores, em suas práticas presentes e em seus projetos de futuro. Para eles, a produção para o próprio consumo ou para o consumo interno do seu estabelecimento é uma prática que os legitimam como agricultores familiares. Apesar da forma subordinada e precária, sua inserção nos mercados agropecuários é reivindicada como um elemento central de suas estratégias produtivas. Se o trabalho fora do sítio familiar se impõe como uma necessidade para complementar a renda ou para encaminhar profissionalmente os filhos, ele não é percebido em contradição com as atividades agrícolas, porém, de modo articulado a essas, sob a forma de um sistema de atividades familiar, sobre o que muito ainda há a compreender. Assim, como para afirmar sua identidade de agricultores, eles têm uma experiência acumulada de estratégias e de práticas sociais, inclusive no campo produtivo, que revelam sua capacidade de sobreviver, enfrentando situações de grande precariedade, a respeito do que, no Brasil, já se dispõe de uma vasta bibliografia.

Não é demasiado insistir que as políticas é que devem responder às necessidades concretas do seu público alvo e não o contrário, esse adaptar-se aos condicionantes operacionais das políticas. É o que propõe Ghislaine Duque, a respeito das tecnologias que deveriam ser geradas para atender às particularidades do semiárido:

Para que a convivência com o semi-árido seja sustentável do ponto de vista econômico, as tecnologias propostas têm que ser de baixo custo e de replicação fácil pelas famílias

agricultoras da região. Para que seja sustentável do ponto de vista ambiental, essas tecnologias devem ser respeitadas do meio ambiente. Finalmente, para que haja convivência socialmente sustentável, essas mesmas tecnologias devem ser frutos de um processo pedagógico e político que aproveite o saber das famílias produtoras e dialogue com elas, permitindo-lhes apropriarem-se do mesmo e difundi-lo de forma autônoma, dispensando aos poucos a presença de mediadores. Portanto, fica claro que os aspectos organizativos e educativos estão intimamente interligados com os aspectos tecnológicos. (DUQUE, 2008, p. 137)

Nesse sentido, a incorporação do conceito de "camponês", tal como é analisado na vasta literatura brasileira e estrangeira, permite superar o que ainda resta de viés operacional no tratamento aos "pobres do campo".

Essa compreensão deverá servir de base para fundamentar politicamente as escolhas da sociedade a respeito dos agricultores familiares em suas distintas categorias. Em outras palavras, trata-se de justificar a opção política de oferecer apoio às demandas produtivas desses agricultores mais precarizados, que vivem hoje o pior dos dois mundos: como não são considerados produtores, acena-se com a possibilidade de acesso a empregos não agrícolas, frequentemente não rurais, os quais, por sua vez, são reduzidos ou mesmo inexistentes na maioria dos pequenos municípios e raramente são objetos de políticas específicas.

## **Conclusões**

É preciso (re)problematizar a diferenciação interna do amplo setor da agricultura familiar, não mais para marginalizar ou excluir alguns de seus tipos, mas para reconhecer suas particularidades e adequar as políticas públicas às suas demandas e necessidades.

O tema da inclusão produtiva assume hoje uma grande importância. Cabe aos pesquisadores e aos responsáveis pelas políticas públicas, aprofunda-lo, a partir de um quadro de referências apropriado e levando em consideração os conhecimentos já acumulados sobre as estratégias e práticas dos agricultores.



## Referências bibliográficas

ABRAMOVAY, Ricardo; PIKETTI, Marie-Gabrielle. Política de crédito do programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar (PRONAF): resultados e limites da experiência brasileira nos anos 90. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*. vol. 22, nº 1, Brasília, 2005, pp. 53-66.

ALBUQUERQUE NETO, Edgard Leitão de; SILVA, Aldenôr Gomes da Silva. Microcrédito rural: o impacto do Agroamigo na agricultura familiar do Compartimento da Borborema/PB. Recife, XV Encontro de Ciências Sociais do Norte e Nordeste e Pré-Alas Brasil, Teresina, 2012.

AQUINO, Joacir Rufino de; SCHNEIDER, Sergio. (Des)caminhos da política de crédito do Pronaf na luta contra apobreza e a desigualdade social no Brasil rural. I Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a Pobreza e a Desigualdade. Natal, 2010. Disponível em: [www.cchla.ufrn.br](http://www.cchla.ufrn.br)

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Pensando o futuro das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. In: Arilson Favareto et al. (Coords.) Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios. Brasília, IICA, 2010, pp. 197-217. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 12.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Desenvolvimento nacional e inclusão socioproductiva. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Orgs). Estratégias de inclusão socioproductiva. Brasília, IICA, 2012, pp. 15- 31. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 18.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. [www.bnb.gov.br](http://www.bnb.gov.br).

CASTEL, Robert. *Les métamorphoses de la question sociale; une chronique du salariat*. Paris, Gallimard, 1995.

CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa; WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel; NIEDERLE, Paulo André. (Coords). *Participação, Território e Cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil*. Recife, UFPE, 2014.

DEL GROSSI, Mauro Eduardo; MARQUES, Vicente P. M. de Azevedo. Agricultura familiar no censo agropecuário 2006: o marco legal e as opções para sua identificação. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, vol. 18, nº 1, 2010, pp. 127-157.

D'INCAO E MELLO, Maria Conceição. *O "bóia-fria; acumulação e miséria"*. 4ª ed. Petrópolis, Vozes, 1976.

DUQUE, Ghislaine. "Conviver com a seca; contribuição da Articulação do Semiárido/ASA para o desenvolvimento sustentável", *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Curitiba, nº 17, 2008, pp. 133-140.

FAO/INCRA. Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável. Segunda Versão (Resumida) do Relatório Final do Projeto UTF/BRA/036, março de 1995.

FRANÇA, Caio Galvão de; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; MARQUES, Vicente P. M. de Azevedo. O censo agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil. Brasília, MDA, 2009.

FRANÇA, Caio Galvão de; SORIANO, Joaquim. Territórios da cidadania; inovação na trilha do Fome Zero. In: SILVA, José Graziano da; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão de. (Orgs) Fome Zero: a experiência brasileira. Brasília, MDA, 2010, pp. 223-245. Série NEAD Especial, 12.

FRANÇA, Caio Galvão de. Participação social na organização da agenda e na gestão de políticas públicas. *Desenvolvimento em Debate*, vol. 1, nº 2, 2010, pp. 65-81.

GODOI, Emília Pietrafesa de. MENEZES, Marilda Aparecida de. MARIN, Rosa Acevedo (Orgs). Diversidade do campesinato: expressões e categorias. 2. Estratégias de reprodução social. São Paulo, UNESP, Brasília, NEAD/MDA, 2009. Coleção História Social da Agricultura.

GUANZIROLI, Carlos et al. Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI. Rio de Janeiro, Garamond, 2001.

HELFAND, Steven M.; PEREIRA, Vanessa da Fonseca. Determinantes da pobreza rural e implicações para as políticas públicas no Brasil. In: BUAINAIN, Antônio Márcio et al. (Orgs). A Nova cara da pobreza rural; desafios para as políticas públicas. Brasília, IICA, 2012, pp. 121-159. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 16.

IBGE. Censo Agropecuário de 2006. Agricultura familiar; primeiros resultados Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. Rio de Janeiro, 2009.

JOLLIVET, Marcel. Pour une science sociale à travers champs; paysannerie, capitalisme (France XXe Siècle). Paris, Arguments, 2001.

MARTINS, José de Souza. Exclusão social e a nova desigualdade. São Paulo, Paulos, 1997. Coleção Temas de Atualidade.

MATTEI, Lauro. Impactos do Pronaf: análise de indicadores. Brasília, MDA/NEAD, 2005.

MATTEI, Lauro. Pronaf 10 anos: mapa da produção acadêmica. Brasília, MDA/NEAD, 2006. NEAD Estudos, 12.

MATTEI, Lauro. Desenvolvimento territorial com inclusão produtiva como estratégia de erradicação da pobreza rural. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Orgs.). Estratégias de inclusão socioprodutiva. Brasília, IICA, 2012, pp. 41-61. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 18.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - [www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br)

RAHNEMA, Majid. Quand la misere chasse la pauvreté. Paris, Fayard/Acte Sud, 2003.

SIGAUD, Lygia. Os clandestinos e os direitos: estudo sobre trabalhadores da cana-de-açúcar de Pernambuco. São Paulo, Duas Cidades, 1979. (História e Sociedade).

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Um saber necessário; os estudos rurais no Brasil. Campinas, Unicamp, 2011.

# Diversidade e heterogeneidade da agricultura familiar no Brasil e implicações para políticas públicas<sup>73</sup>

*Sergio Schneider*

Sociólogo, doutor em Sociologia, pesquisador do CNPq e Professor Associado IV do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Professor dos Programas de Pós-Graduação em Sociologia e Desenvolvimento Rural da UFRGS.

Atualmente em estágio de pós-doutorado no Centre for Food Policy, City University London, com bolsa do CNPq.

*Abel Cassol*

Cientista social, mestre e doutorando em Sociologia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pesquisador do Grupo de Estudos e Pesquisas em Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural – GEPAD/CNPq.

## Resumo

O Brasil registrou avanços significativos em relação à definição e compreensão das características e do significado do grupo social denominado agricultura familiar, especialmente no que concerne ao reconhecimento da sua diversidade econômica e heterogeneidade social. O objetivo deste trabalho consiste em oferecer uma contribuição para compreensão da diversidade econômica da agricultura familiar no Brasil. Trata-se de uma síntese de um estudo mais amplo e aprofundado realizado com base nos dados do Censo Agropecuário de 2006 sobre o perfil e as características da agricultura familiar a partir de uma classificação baseada no valor da produção agropecuária destes estabelecimentos e, secundariamente, das receitas obtidas com estas atividades. Procedemos à elaboração de uma tipologia dos estabelecimentos agropecuários familiares brasileiros utilizando indicadores da produção (mais especificamente o valor da produção apurado) e de renda com base em dados sobre as fontes de ingresso agrícolas e não-agrícolas. O trabalho aponta para a necessidade de políticas específicas para os distintos tipos de estabelecimentos familiares que permitam o desenvolvimento de distintas estratégias de uso da terra e dos demais meios de produção para alcançar a reprodução social e gerar excedente econômico que possa assegurar receitas adequadas.

Termos para indexação: agricultura familiar brasileira, heterogeneidade social, diversidade econômica, políticas públicas.

<sup>73</sup> Este trabalho foi apresentado no “Seminário Nacional Agricultura Familiar Brasileira: Desafios Atuais e Perspectivas e Futuro”, realizada em Brasília de 13 a 15 de agosto de 2014 e publicado na Revista Cadernos de Ciência & Tecnologia da EMBRAPA na edição comemorativa do Ano da Agricultura Familiar (AIAF 2014), v. 31, n. 2, p. 227-263, maio/ago. 2014. Os direitos de republicação foram gentilmente cedidos e autorizados por Maria Amalia Gusmão Martins, Editora Técnica da Revista.

## Introdução

Nos últimos anos, o Brasil conheceu avanços significativos no que concerne a uma melhor definição e compreensão das características e do significado do grupo social denominado agricultura familiar. O principal avanço, entre outros, refere-se ao reconhecimento da enorme diversidade econômica e heterogeneidade social deste grupo social formado por pequenos proprietários de terra que trabalham mediante o uso da força de trabalho dos membros de suas famílias, produzindo tanto para seu autoconsumo como para a comercialização, e vivendo em pequenas comunidades ou povoados rurais.

Do ponto de vista histórico, na verdade, não há surpresa nisto, pois esta categoria social sempre foi genuinamente diferenciada em nosso país. Mas seria um equívoco reducionista afirmar que o que hodiernamente chamamos agricultura familiar não representa nada de novo ou acréscimo algum em relação às denominações que lhe eram atribuídas no passado, tais como pequena produção, produção de subsistência ou baixa renda e, em um nível político e conceitual mais consistente, campesinato.

De um lado, o reconhecimento da agricultura familiar se refere a um movimento ou esforço cognitivo e às vezes político-retórico para requalificar e renomear a forma como os camponeses e pequenos produtores eram até então definidos. Mas, por outro lado, trata-se também de atribuir um novo sentido analítico e político, pois a agricultura familiar passa a ser entendida como uma categoria social diversa e heterogênea pelos estudiosos e cientistas e vista pelos gestores governamentais e os atores e organizações sociais pelo seu papel estratégico no processo de desenvolvimento social e econômico. Trata-se, neste sentido, de um movimento de afirmação que percorre o caminho indicado por Bourdieu (1977, 1981 e 1993;) quando se referiu ao modo como as categorias do mundo empírico e político passam a influenciar o campo analítico a medida que são construídas como temas e objetos de reflexão sociológica.

Para dizê-lo de modo a parafrasear Jollivet (2001, p.80), os agricultores familiares de hoje não deixam de ter suas raízes camponesas e continuam a ser, em geral, empreendimentos econômicos que operam em regime de economia familiar<sup>74</sup>. Mas não são mais camponeses à medida que sua reprodução social e econômica deixa de estar confinada à pequena comunidade rural ou povoado isolado pois recebem influências externas (sejam elas tecnológicas, culturais, informacionais, mercantis etc) que se tornam cada vez mais decisivas à sua reprodução à medida que se amplia sua inserção social (Mendras, 1984). Tais influências externas são apropriadas, redefinidas e mesmo resignificadas, fazendo com que os agricultores familiares – mesmo vivendo em áreas rurais cujas distâncias com o mundo urbano ainda são fisicamente consideráveis – não limitem sua interação com a sociedade e os mercados<sup>75</sup>.

<sup>74</sup> Para uma discussão sobre este as interfaces entre campesinato e agricultura consultar o belo e esclarecedor texto de Wanderley (2009, p. 185). Delgado (2005) tem insistido corretamente na ideia de que a noção sedimentada na lei previdenciária brasileira de regime de economia familiar oferece uma guarida especial aos trabalhadores ocupados por conta própria (definição da PNAD/IBGE) que são, ao mesmo tempo trabalhadores e proprietários dos seus meios de produção.

<sup>75</sup> Estamos nos apoiando na definição de Harriet Friedmann (1978a, 1978b, 1986) sobre a agricultura familiar que é definida pela autora como forma social de produção simples de mercadorias. Também no apoiamos em Ploeg (2005; 2008) que refere a um “modo camponês de fazer agricultura”, que não pode ser associado ao conceito de modo de produção em sua definição marxiana. Em Schneider e Niederle (2008) e Schneider (2010) discute-se em detalhe estas definições e categorias.

Isto não significa dizer, absolutamente, que muitos agricultores familiares não sigam sofrendo dos mesmos problemas e limitações que os camponeses e pequenos produtores de outrora. A pobreza, a privação de renda e a vulnerabilidade social continuam a afetar muitos destes produtores e suas famílias, da mesma forma como no passado. Por isto, é importante enfatizar que a mudança de nome ou a adoção de nova terminologia, por si, não altera a condição real de vida dos agricultores familiares e menos ainda a sua identidade. Muitos campesinos, colonos, sitiantes e pequenos agricultores, não deixarão de ser e de se definir como tal, malgrado os teóricos e formuladores de políticas passem a designá-los de agricultores familiares ou outro nome/termo que venha a ser utilizado (Neves, 1995). Como referiu Shanin (1980), a definição ou mesmo a revogação de um conceito de campesinato ou de agricultor familiar não pode ser obra dos teóricos ou dos formuladores de políticas, pois os próprios agentes sociais têm direito as suas definições e a construção da sua identidade, que é um processo social e político a um só tempo.

Mas os anos recentes também testemunham o reconhecimento e a compreensão de que é possível pensar processos de desenvolvimento rural a partir da diversidade econômica e heterogeneidade social da agricultura familiar no Brasil (Mattei, 2014). No passado, especialmente nas décadas de 1960/1970, vicejavam teorias e referências políticas que pretendiam adaptar ou reduzir a diversidade social dos camponeses e agricultores a certos modelos ou padrões de desenvolvimento monolíticos. Naquela época, considerava-se que a “excessiva diversidade” era um obstáculo ao seu desenvolvimento econômico e social. Atualmente, contudo, estas referências foram colocadas de cabeça para baixo, pois está cada vez mais claro que as dinâmicas de desenvolvimento mais virtuosas emergem da diversidade das economias locais, que demonstram eficiência coletiva (Schmitz, 1999; Abramovay, 2000), capacidade de inovação (Morgan, 1997; Cook e Morgan, 1998) e resiliência a choques e pressões (Ellis, 1998; Scoones, 2009).

É no contexto mais recente de (re)valorização da ruralidade, do reconhecimento do papel das economias locais e do potencial das dinâmicas territoriais de desenvolvimento que o papel da agricultura familiar ganha força (Veiga, 2004; Schneider, 2010). A crise dos modelos de desenvolvimento lastreados tanto nas ideologias do ajuste estrutural como das propostas de mudança revolucionária, criou espaço para que experiências bem sucedidas de inserção social e econômica baseadas na agricultura familiar mostrassem suas potencialidades. Neste sentido, a agricultura familiar adquiriu centralidade política tanto para organizações internacionais como para os movimentos sociais, sindicatos e cooperativas, como para partidos políticos, programas e políticas públicas.

O interesse renovado e crescente pela agricultura familiar (haja visto que 2014 foi declarado pela ONU como o Ano Internacional da Agricultura Familiar) está relacionado a múltiplos aspectos, entre os quais dois se destacam. De um lado, está cada vez mais evidente que ao se falar em agricultura familiar no contexto atual, não se está referindo ao campesinato tal como este era concebido nas décadas de 1960 e 1970. Os camponeses eram considerados os pobres rurais, pouco eficientes do ponto de vista econômico e ameaçados de desaparecimento pelo emergente capitalismo urbano industrial da época (sem contar que em alguns países eram

considerados perigosos e incômodos por suas políticas e alinhamentos ideológicos)<sup>76</sup>. De outro lado, os agricultores familiares que estão ganhando destaque no momento atual não são aqueles diretamente identificados com os “*family farmers*” da América do Norte e da Europa do Norte, também conhecidos como agricultores “tipo farmer”, altamente tecnificados e produtores de monocultivos. Com exceção de algumas regiões e situações específicas, o estereótipo do “farmer americano” não corresponde à maioria dos agricultores familiares que existem no Brasil e nos demais países da América Latina.

Não se trata, portanto, de voltar ao “velho debate” sobre o qual muito já se discutiu, plasmado na clássica questão sobre o papel da pequena produção no desenvolvimento do capitalismo agrário ou sobre suas chances de persistir em face da modernização agrícola (Bernstein, 2011). Pelo contrário, trata-se de entender porque, afinal, depois de décadas de condicionantes pouco favoráveis, as formas de trabalho e produção familiares não apenas não desapareceram no meio rural, mas em muitas situações conseguiram se fortalecer e mesmo desenvolver novos mecanismos de reprodução social e inserção econômica (Hayami, 1996).

Este trabalho tem por objetivo oferecer uma pequena contribuição para compreensão da diversidade econômica da agricultura familiar no Brasil. Trata-se de uma síntese de um estudo mais amplo e aprofundado que realizamos com base nos dados do Censo Agropecuário de 2006 para estudar o perfil e as características da agricultura familiar no Brasil a partir de uma classificação baseada no valor da produção agropecuária destes estabelecimentos e, secundariamente, das receitas obtidas com estas atividades<sup>77</sup>.

Os estudos sobre diversidade da agricultura familiar em geral resultam na elaboração de tipologias e grupos que buscam recortar e isolar subgrupos do universo mais geral desta categoria social. Este tipo de trabalho tem uma finalidade mais heurística do que teórica e analítica. Este processo se iniciou em 1994, quando foi lançado o estudo INCRA/FAO (2000, ver também GUANZIROLI, et al. 2001) e segue até o Censo Agropecuário de 2006 (IBGE, 2009b), em que pela primeira vez foram levantados dados por estabelecimentos agropecuários segundo a condição de produtor, separando-se os estabelecimentos em familiares e não-familiares. Um marco importante neste processo de tipificação da agricultura familiar no Brasil foi o trabalho de Kageyama e Bergamasco (1989), em que as autoras apresentaram uma classificação dos estabelecimentos com base no Censo Agropecuário de 1980 que utilizava como critério de segregação o uso da força de trabalho e não o tamanho de área de terra disponível, como era usual até então nos estudos econômicos. Na década de 1990, em face do contexto favorável e do reconhecimento crescente dos novos atores sociais ligados a agricultura familiar, a demanda por uma melhor classificação ampliou-se. Neste contexto surgiu o estudo FAO/INCRA

<sup>76</sup> É claro que não somos ingênuos a ponto de desconsiderar outras dimensões que caracterizam o campesinato, notadamente sua diversidade cultural, a origem étnica e outras dimensões não-econômicas, que na verdade são os traços mais marcantes da identidade deste grupo social. De modo geral, análises como a empreendida por Guanziroli e Di Sabatto (2014) não levam em consideração estas dimensões.

<sup>77</sup> Os dados utilizados neste texto foram produzidos para um estudo sobre “a agricultura familiar no Brasil” que integra o Producto 3 (Reporte sobre la agricultura familiar) do projeto de “Análisis de pobreza y desigualdad rural en América Latina”, que o RIMISP elaborou para o Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) em 2013. Tal estudo, teve como principal objetivo demonstrar a heterogeneidade social e econômica da agricultura familiar em seis países latino-americanos: Brasil, Chile, Equador, Colômbia, México e Guatemala. Para tanto, foi criada uma metodologia comum que permitiu a construção de uma tipologia dos estabelecimentos agropecuários familiares em cada um destes países através da análise de distintas variáveis, tais como acesso a mão de obra, característica da produção agrícola, acesso a ingressos/receitas agrícolas e não agrícolas, acesso a mercados e assistência técnica, composição familiar dos estabelecimentos, entre outros.

(1996), que foi o primeiro trabalho conduzido por órgãos oficiais<sup>78</sup> que fez uma análise dos estabelecimentos agropecuários brasileiros separando-os em estabelecimentos de agricultores familiares e patronais.

Neste trabalho, não pretendemos discutir nenhuma tese ou mesmo apresentar argumentos que levem à conclusões normativas sobre o que deveria ou não ser feito com este ou aquele subgrupo da agricultura familiar. Não se trata, por certo, de renunciar ao papel de fazer uma ciência social com sentido, mas certamente não temos intenção de apresentar uma perspectiva engajada. Mas o fato de assim proceder não nos impede de, ao final do artigo, arriscar algumas sugestões e recomendações para as políticas públicas derivadas da elaboração da tipologia a seguir exposta.

Assim, procedemos à elaboração de uma tipologia dos estabelecimentos agropecuários familiares brasileiros utilizando indicadores da produção (mais especificamente o valor da produção apurado) e de renda com base em dados sobre as fontes de ingresso agrícolas e não-agrícolas. A metodologia do trabalho se baseia na utilização dos dados secundários do Censo Agropecuário brasileiro de 2006, que foram disponibilizados mediante solicitação de tabulações especiais elaborados por técnicos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os quais visam analisar e compreender a diversidade deste grupo social.

Neste sentido, além desta introdução, o artigo estrutura-se em cinco seções. Na primeira, discutimos o perfil da agricultura familiar brasileira a partir de estudos que buscaram classificá-la, assim como o contexto social e político de surgimento e consolidação atual desta categoria. A segunda seção apresenta os procedimentos metodológicos adotados na montagem da tipologia dos estabelecimentos. A terceira seção analisa e sintetiza os principais resultados da pesquisa. A quarta seção é reservada às considerações em torno da diversidade da agricultura familiar no país e, por fim, a quinta e última seção aponta algumas sugestões de políticas públicas que poderiam ser empregadas à agricultura familiar brasileira a partir dos resultados obtidos.

## **Perfil da agricultura familiar no Brasil**

São relativamente bem conhecidos os números sobre a agricultura familiar no Brasil. Trata-se de uma categoria social que representa o setor numericamente majoritário do agro brasileiro. Os dados do último Censo Agropecuário do IBGE (levantados em 2007 tendo o ano base 2006) mostraram que o Brasil possuía em 2006 um total de 5.175.489 estabelecimentos agropecuários dos quais 4.367.902 poderiam ser classificados como de agricultores familiares<sup>79</sup>. Isto significa que a agricultura familiar representa 84% do total dos estabelecimentos agropecuários brasileiros e ocupa uma área de pouco mais de 80,3 milhões de hectares, o que representa 24,3% da área total dos estabelecimentos rurais brasileiros. A contribuição da agricultura familiar para produção

<sup>78</sup> A FAO é a Organização para Alimentação e Agricultura, organização ligada ao sistema Nações Unidas e que possui sede em diferentes países signatários. O INCRA é o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, organização encarregada dos assuntos fundiários e de terra em nível federal do governo brasileiro. Atualmente o INCRA é vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário.

<sup>79</sup> Os primeiros resultados do Censo Agropecuário de 2006 foram publicados em 30 de setembro de 2009.



agropecuária não é pequena, pois 38% do valor da produção e 34% do total das receitas do agro brasileiro advém deste setor. Apesar dos estabelecimentos não familiares representarem apenas 16% do total de unidades, ocupam 76% da área de terra e geram a maior parte do valor da produção (62%) e da receita (66%).

**Tabela 1.**  
**Caracterização dos estabelecimentos agropecuários do Brasil, segundo a classificação da agricultura familiar/Lei 11326 – Brasil, 2006**

Características	Agricultura Familiar		Agricultura Não-Familiar	
	Nº	%	Nº	%
Número de Estabelecimentos	4.367.902	84%	807.587	16%
Área (milhões de Hectares)	80,3	24%	249,7	76%
Mão-de-bra (milhões de pessoas)	12,3	74%	4,2	26%
Valor da Produção (R\$ bilhões)	54,4	38%	89,5	62%
Receita (R\$ bilhões)	41,3	34%	80,5	66%

Fonte: FRANÇA, C.G. ; DEL GROSSI, M. E. ; MARQUES, V. (2009)

Na comparação com os dados do Censo Agropecuário anterior de 1995/96, processados por Guanziroli et al. (2012), percebe-se que houve relativa estabilidade na variação do número de estabelecimentos classificados como agricultores familiares entre os dois Censos. Entre 1995/96 e 2006 houve um pequeno aumento no número de estabelecimentos assim como na proporção da área ocupada do valor da produção produzido pelos agricultores familiares. Vale notar que a própria estabilidade destes indicadores pode ser comemorado, pois os Censos anteriores apontavam invariavelmente a redução destes indicadores<sup>80</sup>.

**Tabela 2**  
**Evolução das principais variáveis da participação da agricultura familiar (%) entre 1996 e 2006 – Brasil**

Variável	1996	2006
% de Estabelecimentos Familiares	85,17	87,48
% da Área dos Estabelecimentos Familiares	30,48	32,36
% de VBP dos Estabelecimentos Familiares	37,91	39,68
% do Pessoal Ocupado Total dos Estabelecimentos Familiares	76,85	77,99

Fonte: Guanziroli et al. (2012, p. 357) Elaboração dos autores com base em IBGE, Censos Agropecuários 1995-1996 e 2006. Tabulações especiais.

<sup>80</sup> França, Del Grossi e Marques (2009, p. 9) alertaram para possíveis problemas na comparação dos dois Censos, especialmente em relação à subestimação da área cultivada e da mão-de-obra ocupada chamam a atenção de que “*A análise comparativa dos resultados do Censo Agropecuário 2006 com o Censo 1995/1996 deve levar em consideração algumas mudanças metodológicas. Uma delas refere-se à mudança do período de coleta de dados, que passou do ano agrícola para o ano civil (...) A rigor, a mudança metodológica adotada significa que os dois censos mais recentes não são estritamente comparáveis em todos os seus quesitos.*”

Não obstante o seu significado e relevância atual, e mesmo sua influência e projeção em outros países, a agricultura familiar como categoria política pode ser considerada um fato novo até mesmo no Brasil (Manzanal e Schneider, 2011). A rigor, antes da década de 1990, a própria referência à agricultura familiar era quase inexistente no país, uma vez que os termos usualmente utilizados para qualificar e identificar essas categorias sociais eram os de pequeno produtor, produtor de subsistência ou produtor de baixa renda (Schneider e Niederle, 2008).

Resumidamente, o surgimento e o reconhecimento da agricultura familiar no Brasil é muito recente e deve-se à três fatores igualmente importantes. O primeiro tem a ver com a retomada do papel do movimento sindical após o fim da ditadura militar (Favareto, 2006; Medeiros, 1997, 2010; Picolotto, 2014); o segundo está relacionado ao papel dos mediadores e intelectuais, especialmente cientistas sociais que debateram o tema no início da década de 1990 (Abramovay, 2001, Wanderley, 2009); e o terceiro fator está relacionado ao papel do Estado e das políticas públicas (Grisa, 2012; Aquino e Schneider, 2010; Grisa e Schneider, 2013), que passaram a reconhecer este setor e dar-lhe visibilidade a partir da criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Há um certo consenso entre os estudiosos que a institucionalização do PRONAF e os aumentos sucessivos nos valores de crédito disponibilizado a partir de 1998 fez com que a agricultura familiar passasse a ser conhecida socialmente e politicamente legitimada pelo Estado. E os atores sociais, notadamente o movimento sindical ligado à CONTAG no início e mais tarde também a FETRAF foram ágeis em criar eventos que mantiveram o tema em alta, tais como os Gritos da Terra. Em resposta, o Estado e os sucessivos governos desde meados da década de 1990 respondem a cada ano com um Plano Safra, destinado a agricultura familiar.

A década de 1990 marca, portanto, o início de um conjunto de transformações sociais, econômicas e políticas no Brasil que criam espaço e condições favoráveis à emergência, legitimação e consolidação da agricultura familiar. O mais importante aspecto contextual que beneficiou a afirmação da agricultura familiar é o alcance da estabilidade macroeconômica e o controle da inflação, através do Plano Real de 1993. O segundo condicionante macro, ainda que de ordem mais institucional e política, está relacionado às diretrizes da nova Constituição de 1988, que criou as bases legais e institucionais para descentralização das políticas públicas e conferiu mais espaço para participação dos atores da sociedade civil na sua elaboração. E o terceiro fator refere-se à retomada do papel do Estado na regulação e governança destas políticas e iniciativas (Schneider, 2010; Abramovay e Morello, 2010; Sallum Jr., 2003).

Foi graças a estes fatores e processos que marcam uma época de mudança social no Brasil que os próprios agricultores familiares e suas organizações puderam surgir e se fortalecer um ambiente institucional, econômico e mesmo ideológico muito favorável à agricultura familiar no Brasil.

### **Análise da diversidade da agricultura familiar em uma perspectiva econômica**

90 Tal como já dissemos, não há dúvidas entre estudiosos, especialistas e formuladores de políticas quanto à diversidade econômica e heterogeneidade social. Mas a questão a saber

é sobre as características dessa diversidade e heterogeneidade a partir dos estabelecimentos existentes de fato.

Partimos da hipótese de que a agricultura familiar a que nos referimos não é nem estritamente camponesa e tão pouco essencialmente capitalista e/ou mercantilizada. O tipo social médio de agricultor familiar a que referimos constitui-se de uma família que trabalha em atividades agrícolas sob um pedaço de terra, em geral não muito grande, e nem sempre de sua propriedade legal. Este regime de trabalho em economia familiar gera uma produção agroalimentar que é utilizada para o auto abastecimento (autoconsumo) mas também (e cada vez mais) para a comercialização. Por serem famílias que vivem e trabalham com menos terra que desejariam, parte da força de trabalho excedente é utilizada para o exercício de atividades não-agrícolas na região ou fora dela, fazendo com que estas famílias tenham ingressos não-agrícolas, que em algumas situações chegam inclusive de outros países via remessas de parte dos salários e/ou ganhos que foram amealhados por algum membro do grupo doméstico que emigrou.

A formulação de uma tipologia destas unidades visa, portanto, segmentar este universo social de tal sorte a compreender melhor a sua diversidade a partir de variáveis dependentes que possam fornecer informações sobre seu perfil e suas características. A metodologia que foi desenvolvida neste estudo teve como objetivo central atender a esta demanda e formular respostas a esta questão. É claro que estudos de caso e outras análises adicionais serão necessários *a posteriori* para se compreender melhor os fatores que contribuem para o processo de diversificação, para entender porque regiões aparentemente parecidas possuem tipos de agricultura tão diferentes, entre outros temas que emergem.

O recorte metodológico deste estudo é, portanto, circunscrito a tentativa de compreender e descrever a diversidade da agricultura familiar no Brasil a partir da base de dados do Censo Agropecuário do IBGE, que para efeito de classificação da agricultura familiar adota a definição da Lei 11.326, de 24 de julho de 2006.

A partir desta definição, a metodologia utilizada envolveu seis passos sequenciados e encadeados. O **primeiro passo** da metodologia consistiu em classificar os estabelecimentos agropecuários brasileiros entre aqueles que se utilizam predominantemente de força de trabalho da própria família (agricultura familiar) daqueles que utilizam predominantemente força de trabalho contratada (agricultura não-familiar).

O **segundo passo** consistiu em classificar os estabelecimentos agropecuários familiares utilizando como critério central e discriminatório a receita/ingresso agropecuária do estabelecimento. A justificativa pela escolha desta variável foi o resultado das discussões realizadas pelos membros da equipe do projeto, e fundamentalmente se explica porque em alguns países (Colômbia e Equador) não havia informações censitárias disponíveis sobre a agricultura familiar e nem mesmo a possibilidade de separar este grupo do universo mais geral.

Assim feito, o **terceiro passo** consistiu em estabelecer indicadores de corte para segregar grupos e criar os tipos pretendidos. Disso resultou a decisão de que os estabelecimentos que tinham receita predominantemente advinda de agropecuária (considerando-se “predominante” uma proporção acima de 51% sobre o total das receitas do estabelecimento) foram denominados

**Estabelecimentos Familiares Especializados (EFE)**, enquanto que aqueles estabelecimentos cujas receitas da agropecuária situavam-se entre 21% a 50% sobre o total das receitas foram denominados **Estabelecimentos Familiares com Múltiplas Fontes de Receitas (EFMR)**. Finalmente, o terceiro e último tipo de estabelecimentos seriam aqueles em que a receita agropecuária era muito pouco expressiva, não passando de 20% sobre o total. Estes foram denominados de **Estabelecimentos Familiares com Residentes Rurais (EFRR)**.

Após a montagem desta tipologia, verificamos que, no caso brasileiro, 1.307.940 de estabelecimentos agropecuários familiares, o que corresponde a 25,27% do total, não obtiveram nenhuma receita agropecuária no ano, resultando na sua classificação fora dos grupos propostos pela metodologia. O número de estabelecimentos com múltiplas fontes de receita também ficou abaixo do esperado, o que acabou levando a novas discussões com colegas na busca pelo aperfeiçoamento da metodologia<sup>81</sup>.

Não obstante, verificamos que haviam dificuldades<sup>82</sup> e limites para trabalhar com o critério/variável receita agropecuária dos estabelecimentos agropecuários familiares relacionados tanto a problemas de informação na hora da entrevista do censo como em relação à soma das entradas monetárias que derivam da produção realizada no estabelecimento agropecuário como das demais fontes de ingressos não agrícolas. Por esta razão, partimos para um **quarto passo** na tipologia, que consistiu em classificar os estabelecimentos através do critério/variável valor total da produção agropecuária<sup>83</sup> e depois pelo critério de receita total do estabelecimento.

Vale notar e esclarecer que a variável “valor total da produção” é a soma de toda a produção realizada pelo estabelecimento e convertida em valor monetário. Mas a grande questão, para a qual fomos alertados após a obtenção de toda a base de dados, é que existem estabelecimentos agropecuários que realizam/possuem produção que resulta de atividades agropecuárias, mas não a vendem. Este fato, que não é inusitado para os agricultores, especialmente para aqueles que praticam atividades não temporárias (exploração florestal, pecuária, etc) ou mesmo que sofreram com alguma adversidade climática, entre outros fatores possíveis, precisa ser muito bem destacado para que não seja interpretado como sinal de ineficiência.

Isto fez com que houvesse dois grandes grupos entre o total dos estabelecimentos agropecuários classificados como familiares pelo último Censo Agropecuário do IBGE, aqueles que têm produção e receitas das atividades agropecuárias e um segundo grupo de estabelecimentos que têm produção mas não obtém receitas desta porque não faz a venda ou deixa de declarar ao recenseador que houve venda.

Por esta razão, decidimos modificar a metodologia de classificação dos estabelecimentos passando a adotar primeiramente o critério de produção (através da variável Valor

<sup>81</sup> Somos especialmente gratos aos colegas Professor Paulo Waquil e Professor Marcelo Conterato do PGDR/UFRGS, e Professor Mauro Del Grossi, da UNB, assim como ao Msc. Fabiano Escher por discutir conosco aspectos que ajudaram na definição destes indicadores. Mas foi a paciência e a ajuda indispensável de Henrique Noronha Figueiredo de Brito e Antonio Carlos Simões Florido, do IBGE, que permitiu lançar luzes sobre os impasses e avançar.

<sup>82</sup> Esta dificuldade, no caso brasileiro, advém do fato de que a receita agropecuária é mensurada a partir do montante do valor adquirido pelo estabelecimento com a venda da produção agropecuária, que é informada pelo próprio produtor. Desta forma, se o estabelecimento produziu, mas não comercializou sua produção, a receita agropecuária é zero.

<sup>83</sup> Diferentemente da receita, o valor de produção é calculado a partir do montante produzido, sendo os valores da produção atribuídos através da média dos preços de cada um dos produtos produzidos na época da coleta dos dados, o que é feito pelo próprio IBGE.

Total de Produção) e depois o critério das receitas (através da variável “Receita Total do Estabelecimento”).

Ao escolher estas duas variáveis, acreditamos que haveria a possibilidade de que os estabelecimentos “sem classificação” se reduzissem entre as três categorias principais, já que o número dos estabelecimentos com valor de produção é maior do que os estabelecimentos com receita agropecuária.

Assim, a classificação final sugerida resulta dos seguintes critérios:

- a) estabelecimentos familiares **ESPECIALIZADOS (EFE)** - compostos por aqueles estabelecimentos nos quais o resultado da divisão entre Valor Total da Produção e Receita Total do Estabelecimento fosse 50% ou mais do valor total da produção;
- b) estabelecimentos familiares que possuem **MÚLTIPLAS FONTES DE RENDIMENTO (EFMR)** - estabelecimentos nos quais o resultado da divisão entre Valor Total da Produção e Receita Total do Estabelecimento ficasse entre 20% a 50% do valor total da produção e;
- c) estabelecimentos familiares de **RESIDENTES RURAIS (EFRR)** - aqueles estabelecimentos nos quais a divisão entre valor total de produção e receita total do estabelecimento fosse menor ou igual a 20% do valor total da produção.

Na Tabela 3 a seguir pode-se verificar que a mudança na metodologia, apesar de ter distribuído de forma mais uniforme os estabelecimentos entre os três tipos com valor da produção agropecuária, aumentando aqueles com Múltiplas Fontes de Receitas, assim como os Residentes Rurais, também não alcançou o objetivo esperado, pois o número de estabelecimentos “sem classificação” permaneceu o mesmo.

**Tabela 3**  
**Número e porcentagem de estabelecimentos agropecuários, por tipos de estabelecimentos, segundo agricultura familiar e não familiar, Brasil 2006**

Tipologia	Agricultura Familiar		Agricultura Não Familiar		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
EFRR	237 926	5,45	45 735	5,65	283 661	5,48
EFMR	276 582	6,34	91 816	11,34	368 398	7,12
EFE	2 543 819	58,26	509 368	62,93	3 053 187	58,99
Sem classificação (sem receita)	1.307.940	29,95	162.450	20,07	1.470.390	28,41
<b>Total</b>	<b>4 366 267</b>	<b>100,00</b>	<b>809 369</b>	<b>100,00</b>	<b>5 175 636</b>	<b>100,00</b>

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 2006, tabulações especiais.

Para compreender estas limitações é preciso analisar com acuidade a metodologia empregada pelo Censo Agropecuário 2006, que define a variável “Receita Total do Estabelecimento” [W423811] como a soma do Total da Receita com Atividade agropecuária

[W423808] + Receitas outras não-agrícolas [W324809] + Receitas com prestação de serviços com empresas integradoras [W423600] + Receitas do produtor e da família [W423810] (IBGE, 2009).

Não obstante, ao consultar a fundo a metodologia e discutirmos com representantes do próprio IBGE, descobrimos que a variável “Receitas do Produtor e da Família”, da qual fazem parte as receitas recebidas com participações em programas de governos, aposentadorias, trabalhos fora do estabelecimento, doações e desinvestimentos, não são somadas ao Total da Receita do Estabelecimento. Em outras palavras, apesar de prever na sua metodologia uma variável que compusesse o Total das Receitas do Estabelecimento (Receitas geradas pelas atividades no interior da unidade produtiva + Receitas geradas a partir de atividades e participações dos integrantes da família), na prática, estas duas fontes distintas de receitas não podem ser somadas.

Isto explica a manutenção dos estabelecimentos “sem classificação”, os quais não possuem receitas no/do estabelecimento, ainda que tenham receitas com atividades do produtor e da família, as quais não são incorporadas à soma da Receita Total do Estabelecimento<sup>84</sup>. Desta forma, mesmo que primeiramente classificados pelo Valor Total de Produção, quando divididos pela Receita Total do Estabelecimento (que é zero), estes estabelecimentos ficaram “sem classificação”.

Finalmente, o **quinto e último passo** da metodologia consistiu em comparar e descrever os três grupos de estabelecimentos familiares classificados de acordo com variáveis relativas à produção agrícola, características dos estabelecimentos e dos produtores, acesso a ativos e outras informações que julgamos relevantes para qualificar o seu perfil. Ainda que tivéssemos os dados disponíveis por Estados da Federação, optamos por apresentar a distribuição destes tipos segundo as grandes regiões geográficas do Brasil.

## **Classificando a agricultura familiar no Brasil**

Em seu conjunto, o universo dos 4.366.267 estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar brasileira pode ser dividido em três grandes grupos, sendo o mais numeroso formado pelas 2.543.819 unidades em que as receitas de atividades agropecuárias são a fonte majoritária de ingressos, representando em média 90,96% do total das receitas. O segundo grupo é composto por 276.582 de estabelecimentos familiares que possuem múltiplas fontes de receitas, sendo que o peso das receitas agropecuárias chega a 62,54% da receita total. O terceiro grupo de estabelecimentos familiares é formado por 237.926 unidades que denominamos de residentes rurais, pois a receita de atividades agropecuárias é de apenas 16,22% das receitas totais.

---

<sup>84</sup> Conforme já mencionado, a não atenção a este ‘*detalhe*’ metodológico pode resultar em graves distorções de avaliação da produtividade dos fatores de produção da agropecuária, uma vez que ao não considerar as receitas do produtor e dos outros membros da família como parte dos ganhos que sustentam e viabilizam as unidades produtivas assim como deixar de fora do total do valor da produção agropecuária aqueles montantes que não foram vendidos (por não terem sido convertidos em produção para a venda) há uma subestimação brutal da economia agropecuária de fato.

**Tabela 4**  
**Síntese da tipologia dos estabelecimentos agropecuários familiares, Brasil 2006**

Variáveis	Tipologia			
	EFRR	EFMR	EFE	Sem receita
% Valor Produção Vegetal	50,78	45,44	70,61	84,74
% Valor Produção Animal	47,20	51,19	28,90	14,54
% Valor Produção Autoconsumo	58,23	31,77	19,74	94,42
% Receita Atividade Agro	16,22	62,54	90,96	0,00
% Receita Atividade Não-Agro	83,56	36,46	2,03	0,00
% Receitas de Aposentadorias	69,77	73,93	61,91	61,32
% Receitas Fora Estabelecimento	23,22	16,60	22,41	30,18
Área Média (ha)	10,70	16,84	20,67	15,54
% Acesso Assist. Técnica	7,83	14,01	28,08	9,62
% Chefe Exerceu Trab. Fora	27,81	24,87	23,41	29,21

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 2006, tabulações especiais.

Entre os estabelecimentos familiares especializados (EFE), a produção vegetal representa 70,61%, mas também é significativa nos dois outros tipos, chegando a quase 50% em ambos. Destaque para a produção para autoconsumo, que representa 58,23% entre os residentes rurais. As receitas obtidas fora do estabelecimento representam quase 1/5 do total das receitas nos três tipos. Outra característica comum entre os três tipos é o tamanho da área média de terra, que é de 20,27 hectares entre os especializados, 16,74 hectares entre os estabelecimentos que possuem múltiplas fontes de ingresso e 10,70 entre os residentes rurais. O mesmo vale para a proporção dos chefes que exerceram atividades fora do estabelecimento, que chega a quase ¼ (em torno de 25%) e a proporção da receita das aposentadorias na receita total, que alcança quase 80%, mostrando que o acesso a este ingresso monetário líquido é muito significativo na formação das receitas dos estabelecimentos agropecuários. As variáveis que geram a maior distinção entre os três tipos são o acesso à assistência técnica, que varia de 7,83% entre os residentes, passa para 14% entre as múltiplas fontes de ingresso e chega a 28,08% entre os especializados. E as receitas de atividades não-agropecuárias, que representam 83,56% dos ingressos entre os residentes, 36,46% entre as múltiplas fontes e apenas 2,03% entre os especializados.

Sobre a localização regional dos tipos de agricultura familiar, verifica-se que 46,84% dos estabelecimentos especializados encontram-se na região Nordeste e 24,19% na região Sul do país. Entre os estabelecimentos com Residentes Rurais, 70,97% estão localizados na região Nordeste enquanto o restante é bem dividido entre as outras regiões, assim como os estabelecimentos com múltiplas fontes de receitas, que apesar de localizarem-se em maior número também na região Nordeste, nas demais regiões diferem pouco em relação ao seu número total.

Tomando estes dados como referência, podemos dizer que a região Sul é a que apresenta a agricultura familiar mais plenamente inserida na dinâmica econômica, uma vez nesta região se encontra a maior proporção de estabelecimentos especializados e com múltiplas fontes de receitas em relação ao total de estabelecimentos da região. Vale notar que outras variáveis que aqui não estão contempladas também são importantes para avaliação das condições gerais de reprodução destes estabelecimentos, o que faz com que sua dependência em relação às receitas agropecuárias possa até ser considerada um indício de vulnerabilidade.

**TABELA 5**  
**Brasil, tipologia dos estabelecimentos agropecuários familiares,**  
**segundo grandes regiões, 2006**

Tipologia	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste		Total	
	Estab.	%	Estab.	%	Estab.	%	Estab.	%	Estab.	%	Estab.	%
EFRR	14 915	6,27	168 859	70,97	24 753	10,40	24 284	10,21	5 115	2,15	237 926	100,00
EFMR	19 667	7,11	168 476	60,91	33 916	12,26	45 964	16,62	8 559	3,09	276 582	100,00
EFE	273 886	10,77	1 115 189	43,84	413 747	16,26	615 296	24,19	125 701	4,94	2 543 819	100,00
Sem receita	104 198	7,97	734 607	56,17	227 339	17,38	164 149	12,55	77 647	5,94	1 307 940	100,00
<b>Total</b>	<b>412</b> <b>666</b>	<b>9,45</b>	<b>2 187</b> <b>131</b>	<b>50,09</b>	<b>699</b> <b>755</b>	<b>16,03</b>	<b>849</b> <b>693</b>	<b>19,46</b>	<b>217</b> <b>022</b>	<b>4,97</b>	<b>4 366</b> <b>267</b>	<b>100,00</b>

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 2006, tabulações especiais.

Em síntese, podemos qualificar os agricultores familiares brasileiros como:

- a) um grupo majoritário de estabelecimentos especializados, que depende muito fortemente da receita da atividade agropecuária, especialmente a produção vegetal. Trata-se de estabelecimentos que possuem alguma abertura para atividades fora do estabelecimento, mas parece que sua vocação e principal estratégia de reprodução social seguirá sendo a agropecuária;
- b) um grupo pequeno de estabelecimentos que possui múltiplas fontes de ingresso, em que a receita agrícola já não é mais a única e nem mesmo a mais importante, mas as entradas monetárias de atividades não-agrícolas e de aposentadorias são significativas. Não são estabelecimentos cujas estratégias de reprodução vão passar pela produção, pois acessam muito pouco os serviços de extensão e possuem áreas de terras relativamente pequenas para ampliar a agricultura;
- c) um terceiro grupo de estabelecimentos familiares que vivem no espaço rural, mas a agricultura e a produção agropecuária já não tem um sentido econômico e produtivo expressivo. Talvez sua propriedade seja apenas um local de residência. Mesmo assim, a produção continua a ter alguma importância, especialmente para o autoconsumo.



Este perfil permite afirmar que as variáveis eleitas para fazer a segmentação/classificação da agricultura familiar do Brasil formaram três grupos relativamente homogêneos em seu perfil, ainda que numericamente o grupo dos especializados seja o mais importante.

Isto mostra que a agricultura familiar do Brasil ainda é fortemente dependente da agricultura e das atividades de produção agropecuárias para formação de seu portfólio de ingressos. E mostra também que as atividades não-agrícolas, ainda que importantes, são uma oportunidade para poucos. Mostra por fim que há um setor, formado pelos residentes rurais, em que a agricultura já deixou de ser a principal atividade econômica e não representa mais uma força econômica capaz de impulsionar suas estratégias de vida<sup>85</sup>.

Este perfil da agricultura familiar brasileira, obtido a partir das principais variáveis representativas da atividade econômica de um estabelecimento agropecuário, poderá ajudar os planejadores a repensar as políticas agrícolas, assim como sugere uma nova agenda de pesquisas e estudos para os acadêmicos. Ao final deste artigo, apresentamos um conjunto de recomendações de políticas que podem ser importantes para estes grupos.

## **Os agricultores familiares “sem receita” agropecuária**

Além deste grupo com estabelecimentos agropecuários familiares com receitas, conforme referido, a tipologia que obtivemos encontrou um contingente de 1.307.940 estabelecimentos agropecuários (29,95% do total) que no ano de 2006 não obtiveram nenhuma receita com atividade agropecuária, os quais foram classificados em cinco grupos.

Não se trata de um grupo homogeneamente pobre porque sem produção e sem receita/renda agrícola, como se verá. Logo, a primeira conclusão a que se chega é que nem a variável receita da atividade agropecuária e nem a variável valor total da produção agropecuária permitem apurar informação suficientemente judiciosa que permita pleitear conclusões sobre suas condições de reprodução social.

Mas imediatamente ergue-se outra interrogação, que se refere à caracterização deste universo de 1.307.940 estabelecimentos agropecuários, classificados como de agricultura familiar, que não obtiveram receitas de atividades agrícola. A Tabela 06 a seguir apresenta um perfil destes 1.307.940 estabelecimentos agropecuários familiares brasileiros segmentados segundo a tipologia que será explicada logo em seguida.

---

<sup>85</sup> Na verdade, seria importante que pudéssemos realizar estudos longitudinais e comparativos em relação a evolução histórica deste grupo social. Contudo, este exercício não é possível ser realizado quando se observa apenas um ponto no tempo, como é o caso da tipologia aqui proposta. No futuro, quando um novo Censo estiver disponível, será possível empreender esta análise temporal comparativa e entender sua dinâmica de transformação.

**Tabela 6**  
**Síntese dos estabelecimentos agropecuários familiares sem**  
**receitas agropecuárias, Brasil 2006**

Variáveis	Tipos Sem Receitas				
	Com Valor de Produção (Área até 20ha)	Com Valor de Produção (Área > 20ha)	Sem Valor de Produção	Sem área	Outras situações
Nº de estabelecimentos	637.911	138.864	355.965	87.480	87.720
% de Estabelecimentos	48,77	10,62	27,22	6,69	6,71
% Área sobre o total	0,79	2,37	2,57	0,00	0,36
Área Média (ha)	4,14	56,89	24,10	0,00	13,69
% Valor Produção Vegetal	86,35	83,26	0,00	71,27	0,00
% Valor Produção Animal	12,83	16,33	0,00	27,41	0,00
% Valor Produção Autoconsumo	95,52	92,67	0,00	88,88	0,00
% Assentados	13,25	4,01	6,48	16,91	7,38
% Receitas de Aposentadorias	70,05	66,56	42,11	53,81	50,34
% Acesso Assist. Técnica	7,09	14,69	12,19	4,58	9,83

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 2006, tabulações especiais.

Os cinco grupos formados a partir dos 1.307.940 estabelecimentos agropecuários familiares brasileiros “sem receita” podem ser descritos da seguinte forma:

- 1) **Estabelecimentos Agropecuários Familiares Com Valor de Produção e Área até 20 hectares:** aqueles estabelecimentos agropecuários familiares que não obtiveram receitas com a atividade agropecuária, todavia obtiveram valor de produção com estas atividades e possuíam área igual ou inferior a 20 hectares. Este grupo é o maior, formado por 637.911, que correspondem a 48,77% do total. São estabelecimentos muito pequenos em tamanho, pois tem área média de 4,14 hectares e acessam apenas 0,79% da área agrícola do Brasil. Sua produção é fundamentalmente vegetal (86,35) e destinada ao autoconsumo (95,52%). São unidades em que as receitas de aposentadorias são muito significativas, e apenas 7,09% tem acesso a assistência técnica. Uma parcela de 13,25% destes estabelecimentos está localizada em áreas de assentamentos.
  
- 2) **Estabelecimentos Agropecuários Familiares Com Valor de Produção e Área maior que 20 hectares:** aqueles estabelecimentos agropecuários familiares que não obtiveram receitas com a atividade agropecuária, porém obtiveram valor de produção com estas atividades e possuíam área maior que 20 hectares. Este grupo, não tão grande quanto o anterior, é formado por 138.864 estabelecimentos, os quais representam 10,62% do

total. São estabelecimentos com área média significativa, em torno de 56,89 hectares, representando 2,37% do total da área ocupada pelos estabelecimentos da agricultura familiar brasileira. Assim como o grupo anterior, a maior parte do valor de sua produção advém da produção vegetal (83,26%), enquanto que o percentual do valor de produção destinada ao autoconsumo é de 92,67%. Tais estabelecimentos também possuem valores de receitas com aposentadorias e pensões significativas (66,56%), sendo que 14,69% receberam assistência técnica. Do total de estabelecimentos deste grupo, apenas 4,01% estão localizados em áreas de assentamentos.

**3) Estabelecimentos Agropecuários Familiares Sem Valor de Produção:** aqueles estabelecimentos agropecuários familiares que não obtiveram receitas com a atividade agropecuária, assim como não obtiveram valor de produção com estas atividades, independente do tamanho de área. Este grupo corresponde a 355.965 estabelecimentos, os quais representam 27,22% do total dos sem receitas. Possuem área média de 24,10 hectares, ocupando 2,57% da área agrícola nacional. Suas receitas com aposentadorias são significativas (42,11%), porém menos que a dos grupos anteriores. 6,48% destes estabelecimentos encontra-se em área de assentamentos e apenas 12,19% tiveram acesso à assistência técnica.

**4) Estabelecimentos Agropecuários Familiares Sem Área:** são aqueles estabelecimentos que não dependiam de uma área específica, porém, na data de referência, o produtor não mais a possuísse, como, por exemplo, produtores de mel, produtores em leitos de rio na época da vazante, produtores em faixa de proteção ou acostamento de estradas, produtores de carvão vegetal que possuíam os fornos utilizando lenha adquirida de terceiros, e as atividades de extração, coleta ou apanha de produtos que foram obtidos de matas naturais (IBGE, 2009, p. 32/33). Este grupo é o menor dentre os sem receitas, formado por 87.480 estabelecimentos, os quais representam 6,69% do total de estabelecimentos. Sua produção é fundamentalmente vegetal (71,27%) e destinada ao autoconsumo (88,88%). Suas receitas com aposentadorias correspondem a pouco mais da metade do valor total das receitas obtidas pela família (53,81%). Dentre os estabelecimentos sem receitas é o que possui maior percentual de unidades em áreas de assentamentos (16,91%) e apenas 4,68% do total destes estabelecimentos acessaram assistência técnica.

**5) Estabelecimentos Agropecuários Familiares com Outras Situações:** finalmente, o quinto grupo entre os estabelecimentos sem receitas agropecuárias é aquele em que se enquadram estabelecimentos em outras situações que não as quatro anteriores. Este grupo corresponde a 87.720 estabelecimentos, representando 6,71% do total de estabelecimentos sem receitas. Possui área média de 13,69 hectares, ocupando 0,36% da área agrícola do país. Pouco mais da metade das receitas do produtor e da família advém de aposentadorias (50,34%) e 7,38% destes estabelecimentos estão em situação

de assentamentos de reforma agrária. Assim como os demais grupos, é pequeno o número de estabelecimentos que acessaram assistência técnica (9,83%).

A existência deste grupo significativo de estabelecimentos agropecuários familiares que não obtiveram receitas, deve-se, a nosso ver, a três hipóteses principais (não exclusivas): a primeira delas é que as condições de produção destes estabelecimentos explicam as suas características. Tratar-se-ia de estabelecimentos de pequenos produtores que produzem basicamente para autoconsumo, auferindo alguma receita com a venda de suas produções somente quando produzem algum excedente. Mas também podem ser estabelecimentos que apesar de possuírem áreas maiores de terra se dedicam a criação de pecuária extensiva, ou a culturas de exploração florestal, cujas receitas não são anuais e contínuas e, por isso, podem não ter obtido receitas no período anterior de coleta dos dados do Censo Agropecuário. Ou, podem ser estabelecimentos que ainda não possuem receitas devido ao fato de que a terra foi recém ocupada ou acessada, tal como nas situações de assentamentos de reforma agrária ou produtores que iniciam uma nova atividade agropecuária, que possivelmente teriam iniciando suas atividades no ano anterior ao Censo e, assim, ainda não possuíam registro de produção destinada para a venda.

A segunda hipótese que pode explicar porque estes estabelecimentos familiares têm produção, mas não obtém receitas agrícolas refere-se à possíveis efeitos de adventos climáticos. Segundo informações que obtivemos com o Diretor do Censo Agropecuário do IBGE, em 2006, ano da coleta dos dados, houve uma estiagem que atingiu a região Nordeste do Brasil, afetando significativamente a população e a produção rural daquela região. Resta, portanto, saber se uma parcela expressiva destes estabelecimentos se concentra nestas áreas, o que permitiria confirmar a hipótese.

A terceira e última hipótese pode estar relacionada ao processo de levantamento dos dados, que estaria relacionada a negativa dos entrevistados em declarar aos agentes censitários seus rendimentos, ou mesmo o fato destes rendimentos serem subdeclarados. Esta hipótese encontra respaldo nos trabalhos realizados de Hoffmann (2000; Ney e Hoffmann, 2009) e Dias (2010), que sustentam que algumas variáveis, principalmente as relativas às receitas dos estabelecimentos, podem sofrer problemas como sub declaração<sup>86</sup>.

Analisando o número de estabelecimentos sem receita, verificamos na tabela 07 que a maior parte destes compõem o grupo 01, ou seja, aqueles estabelecimentos com valor de produção e área menor que 20 hectares. Tal grupo corresponde a 48,77% do total dos estabelecimentos sem receitas no país, seguido pelo grupo sem valor de produção (27,22%) e pelo grupo com valor de produção e área maior que 20 hectares (10,62%).

---

<sup>86</sup> Hoffmann destaca que malgrado “as informações sobre renda fornecidas no Censo sejam reconhecidamente de boa qualidade, elas apresentam algumas limitações que precisam ser consideradas, tais como (a) os dados sobre rendimento são sempre autodeclarados, o que não evita esquecimentos ou omissões; (b) a subestimação da renda é a subdeclaração dos ganhos mais elevados e; (c) a coleta das informações que tem como base um determinado período correm o risco de não captar os rendimentos variáveis, o que se reflete na dificuldade de captar o rendimento médio na grande variedade de atividades agrícolas existentes ao longo do ano no País.

**TABELA 7**  
**Brasil, tipologia dos estabelecimentos agropecuários familiares sem receitas,**  
**por número de estabelecimentos, 2006**

<b>Sem Receitas</b>	<b>Nº Estab.</b>	<b>%</b>
Com Valor de Produção (Área até 20ha)	637 911	48,77
Com Valor de Produção (Área > 20ha)	138 864	10,62
Sem Valor de Produção	355 965	27,22
Sem área	87 480	6,69
Outras situações	87 720	6,71
<b>Total</b>	<b>1 307 940</b>	<b>100,00</b>

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 2006, tabulações especiais.

Por sua vez, analisando a localização regional destes grupos, na tabela 08 abaixo podemos notar que a maioria destes estabelecimentos que não obtiveram receitas agropecuárias no ano de 2006 estão localizados na região Nordeste do país (56,17%), seguidos da região Sudeste (17,38%), Sul (12,55%), Norte (7,97%) e Centro-Oeste (5,94%).

Dentre os pequenos estabelecimentos (até 20ha) que tiveram valor de produção, chama atenção que 64,94% encontram-se na região Nordeste. Este dado está de acordo com uma de nossas hipóteses anteriormente levantadas, qual seja, a de que tais estabelecimentos são caracterizados por pequenas produções, sendo que só obtém receitas com a venda destas produções quando conseguem produzir algum excedente, produzindo, portanto, apenas para o autoconsumo.

Analisando o outro grupo de estabelecimentos com valor de produção, todavia com área superior a 20 hectares, percebemos que boa parte encontra-se também na região Nordeste (42,59%), porém há boa porcentagem localizada na região Norte (19,66%). Estes estabelecimentos, que possuem área média de 56,89 hectares são produtores de pecuária extensiva e explorações florestais, que provavelmente não obtiveram receitas ou pelo fato destas produções não serem anuais e contínuas ou pelo fato da região Nordeste, principalmente, ter sofrido com uma forte estiagem no período anterior à coleta dos dados do Censo<sup>87</sup>.

<sup>87</sup> As regiões Norte e Nordeste do país, no ano de 2005/06, passaram por um período de extensa estiagem, considerada uma das piores em dos últimos 40 anos na região Norte (INPE, 2005), que acabou prejudicando de forma significativa a produção agropecuária e a população rural da região.

**TABELA 8**  
**Brasil, estabelecimentos agropecuários familiares sem receitas,**  
**segundo localização por Grande Regiões, 2006**

Sem Receitas	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro Oeste		Total	
	Nº Estab.	%	Nº Estab.	%	Nº Estab.	%	Nº Estab.	%	Nº Estab.	%	Nº Estab.	%
Com Valor de Produção (Área até 20ha)	19 729	3,09	414 284	64,94	98 330	15,41	88 964	13,95	16 604	2,60	637 911	100,00
Com Valor de Produção (Área > 20ha)	27 301	19,66	59 138	42,59	22 108	15,92	12 447	8,96	17 870	12,87	138 864	100,00
Sem Valor de Produção	43 059	12,10	143 335	40,27	88 721	24,92	43 726	12,28	37 124	10,43	355 965	100,00
Sem área	6 479	7,41	63 089	72,12	8 855	10,12	7 400	8,46	1 657	1,89	87 480	100,00
Outras situações	7 630	8,70	54 761	62,43	9 325	10,63	11 612	13,24	4 392	5,01	87 720	100,00
<b>Total</b>	<b>104 198</b>	<b>7,97</b>	<b>734 607</b>	<b>56,17</b>	<b>227 339</b>	<b>17,38</b>	<b>164 149</b>	<b>12,55</b>	<b>77 647</b>	<b>5,94</b>	<b>1 307 940</b>	<b>100,00</b>

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 2006, tabulações especiais.

Finalmente, os estabelecimentos sem valor de produção, que representam apenas 27,71% do total de estabelecimentos sem receitas, encontram-se, além da região Nordeste (40,27%), principalmente na região Sudeste (24,92%).

### Considerações sobre adiversidade da agricultura familiar

Este estudo permitiu mostrar que o universo dos estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar brasileira compreende um total de 4.366.267 unidades, que pode ser dividido em três grandes grupos. O mais numeroso é formado por 2.543.819 estabelecimentos cujas receitas de atividades agropecuárias são a fonte majoritária de ingressos, representando em média 90,96% do total das receitas. O segundo grupo é composto por 276.582 de estabelecimentos familiares que possuem múltiplas fontes de receitas, sendo que o peso das receitas agropecuárias chega a 62,54% da receita total. O terceiro grupo de estabelecimentos familiares é formado por 237.926 unidades que denominamos de residentes rurais, pois a receita de atividades agropecuárias é de apenas 16,22% das receitas totais.

As principais diferenças entre os três tipos se referem aos indicadores de produção. Entre os especializados, a produção vegetal representa 70,61% da produção total, ao passo que nos outros dois tipos não chega a 50%. A segunda grande diferença entre os três tipos está na importância da produção para autoconsumo, que representa 58,23% entre os residentes rurais,

mas apenas 19,74% entre os especializados. A terceira diferença significativa está relacionada às receitas de atividades não-agropecuárias, que representam 83,56% dos ingressos entre os residentes, 36,46% entre as múltiplas fontes e apenas 2,03% entre os especializados. A quarta diferença se refere ao acesso à assistência técnica, que varia de 7,83% entre os residentes, passa para 14% entre as múltiplas fontes de ingresso e chega a 28,08% entre os especializados.

As similaridades mais salientes entre os três tipos estão relacionadas ao tamanho médio da área de terra, que é de 20,27 hectares entre os especializados, 16,74 hectares entre os estabelecimentos que possuem múltiplas fontes de ingresso e 10,70 entre os residentes rurais. O mesmo vale para a proporção dos chefes que exerceram atividades fora do estabelecimento, que chega a quase  $\frac{1}{4}$  (em torno de 25%) e a proporção da receita das aposentadorias na receita total, que alcança quase 80%, mostrando que o acesso a este ingresso monetário líquido é muito importante na formação das receitas dos estabelecimentos agropecuários.

Além destes três tipos de agricultores familiares o estudo revelou um fato novo, para o qual os estudos com base no Censo Agropecuário ainda não haviam dedicado atenção. Nos referimos a identificação de um contingente de 1.307.940 estabelecimentos agropecuários familiares (29,95% do total) que não obtiveram ou não declararam receitas de atividade agropecuária em 2006.

Vale notar que inicialmente chegamos a nos indagar sobre a própria maneira de tratar um grupo tão numeroso em face a tipologia triparte que obtivemos. No entanto, discussões mais detalhadas e reflexões nos fizeram perceber que aqui residia um verdadeiro achado deste trabalho, pois conseguimos apontar que há na agropecuária brasileira um grupo significativo de 1.307.940 estabelecimentos agropecuários familiares que em 2006 não obtiveram ganhos de sua produção agrícola. Mas isto não significa, *ipso facto*, que estas unidades sejam ineficientes ou ineptas, pouco produtivas, e que por isto sua saída da agricultura seria o caminho inexorável. Encontramos aqui uma explicação pertinente para o fato de que 29,95% do total de estabelecimentos agropecuários não obtiveram ou não declararam rendimentos de atividade produtiva.

Este expressivo número de 1.307.940 estabelecimentos com produção, mas sem receitas agropecuárias nos chamou a atenção para três aspectos. Primeiro, trata-se de um grande e significativo número de estabelecimentos que nem de longe são improdutivos ou ineficientes. Segundo, é necessário afinar melhor as metodologias de coleta de dados e de cálculos estatísticos para que não se cometa erros de avaliação em relação a este expressivo grupo social do rural brasileiro, especialmente porque entre estes estão aqueles que foram afetados por adventos climáticos (como a estiagem que assolou o Nordeste no ano de 2005, justamente o ano anterior a coleta dos dados do último Censo Agropecuário), assim como entre estes estão aqueles que praticam culturas perenes, cujas receitas e ingressos não são anuais. E, por fim, mas não menos importante, neste grupo também estão incluídos a maior parte dos assentados de reforma agrária, que por estarem iniciando sua atividade no momento em que foram coletados os dados não poderiam mesmo ter receitas e rendimentos a declarar.

A tipologia da agricultura familiar aqui alcançada mostra, portanto, que é absolutamente inequívoco que o desenvolvimento rural do Brasil leve em conta a diversidade de sua estrutura

social e econômica da agricultura e do meio rural. Certamente, estudos e pesquisas sobre esta diversidade econômica e imensa heterogeneidade social são uma demanda necessária e urgente a ser encaminhada.

## **Implicações para as políticas públicas**

Entre as implicações para as políticas públicas que podem ser extraídas a partir de um estudo desta natureza pode-se indicar, inicialmente, a necessidade flagrante de políticas específicas para os estabelecimentos agropecuários muito pequenos, em que a terra e os demais meios de produção disponíveis não são suficientes para gerar excedente econômico agrícola que possa garantir uma receita adequada. É preciso encontrar alternativas e meios de vida para este grupo no próprio meio rural, ainda que talvez não em atividades agrícolas. Para este grupo, a migração para as cidades já não é uma alternativa viável, especialmente devido à baixa qualificação de sua força de trabalho para se inserir em outros setores que não a agricultura. Mesmo no setor de serviços os requisitos de qualificação profissional têm crescido muito e são uma barreira à entrada.

A segunda recomendação é que em face da diversidade da agricultura familiar do Brasil, verificada a partir da tipologia apresentada, as políticas públicas para esta categoria social precisam, necessariamente, ser diferenciadas e ter um portfólio variado de opções. Estas políticas precisam ter pelo menos dois tipos de focos, sendo um deles mais voltado para o fortalecimento das condições de produção e meios que permitam gerar excedentes econômicos. O outro foco deveria ser voltado ao rural *lato sensu*, com ações e programas dirigidos ao fortalecimento dos meios de vida e do acesso a recursos, bens e serviços. Trata-se da combinação de políticas agrícolas e de desenvolvimento rural.

A terceira recomendação deriva da verificação sobre a concentração da agricultura familiar no grupo dos 2.543.819 (58,26% do total) estabelecimentos especializados, cujas receitas de atividades agropecuárias são a fonte majoritária de ingressos, representando em média 90,96% do total das receitas. O mesmo ocorre em relação estabelecimentos não-familiares, que são 809.369 unidades, dos quais 62,93% (509.368) estão igualmente no grupo dos especializados. Ainda que sejam estabelecimentos que dependam da agricultura para sua reprodução social, seria importante analisar suas características internas para compreender melhor seu perfil econômico e produtivo para que se possa entender melhor a origem desta “especialização”. Com os dados que apuramos, não sabemos se são estabelecimentos cujo valor da produção depende de monocultivos, como grãos ou pecuária, por exemplo. Mas podem também ter alto valor da produção de atividade agropecuária com base em um sistema de produção diversificado, que combina múltiplos cultivos e formas de criação. *A priori*, não é possível concluir ou afirmar que o fato de que suas receitas dependem em mais de 50% de ingresso advindos de atividades agropecuárias representa uma vantagem ou um risco.

104 A quarta recomendação está relacionada às atividades não-agrícolas. Nos últimos anos, não foram poucos os pesquisadores que vislumbraram saídas ao desenvolvimento rural através



do estímulo às atividades não-agrícolas, especialmente através da descentralização industrial de setores intensivos no uso de trabalho (como têxteis e manufaturados) para regiões rurais onde parte desta força de trabalho poderia se acessar postos no mercado de trabalho regional (Schneider, 2007; 2009; Graziano da Silva, 1999; Berdegú, Reardon, Escobar, 2001). Trata-se de fortalecer as economias de cidades intermediárias, os territórios rurais que já não vivem mais exclusivamente da agricultura.

A quinta recomendação está relacionada à necessidade das políticas públicas para a agricultura familiar aprofundar o apoio aos processos de organização da produção e apoio à construção de mercados. Os agricultores familiares precisam de mais e melhores mercados, para que não fiquem dependentes e vulneráveis dos canais de venda da produção agropecuária que são dominados e oligopolizados pelas grandes cadeias do setor agroalimentar. No Brasil, o ciclo de políticas criativas e bem sucedidas que foi iniciado com a formulação do PRONAF, entre 1993 e 1996, está mostrando sinais de esgotamento, pois o crédito se tornou um fim em si mesmo (especialmente de custeio) que acaba financiado “mais do mesmo” (Gazolla e Schneider, 2013), mas muito pouco criativo no estímulo e apoio ao desenvolvimento de inovações fora do esquema produtivista, que implica em financiamentos para compra de insumos, sementes e serviços para cultivos altamente intensivos no uso de agroquímicos e outros itens que elevam o valor do consumo intermediário, o que resulta em drenagem destes recursos para fora do estabelecimento.

Uma última recomendação refere-se à necessidade de compreender melhor as características sociais e a própria dinâmica econômica e produtiva do grupo de 1.307.940 estabelecimentos agropecuários familiares (29,95% do total) que descobrimos existir no rural, mas não obtiveram ou não declararam receitas de atividade agropecuária em 2006. Boa parte destes estabelecimentos, especialmente aqueles com valor de produção e área inferior a 20 hectares, formado por 637.911 unidades (48,77% do total), vive em condições muito precárias e de vulnerabilidade. Na verdade, trata-se da pobreza rural, pois são estabelecimentos com área média de apenas 4,14 hectares com receitas igualmente muito pequenas. Muito provavelmente, para estes estabelecimentos, as políticas de crédito para custeio e investimento, notadamente o PRONAF, são inadequadas, assim como os demais programas que visam aumentar a geração de excedentes agrícolas através do incremento de fatores produtivos que são precários e insuficientes.

## **Agradecimentos**

Os autores agradecem aos colegas Paulo Waquil e Marcelo Conterato do PGDR/UFRGS, Mauro Del Grossi da UNB, Walter Belik da UNICAMP, Joacir Aquino da UERN, Vicente Marques (INCRA/RS) e Fabiano Escher pelas discussões e comentários recebidos. Dedicamos um agradecimento especial a Henrique Noronha Figueiredo de Brito e Antonio Carlos Simões Florido do IBGE, que deram apoio fundamental para desenvolver a metodologia utilizada. A nenhum destes deve ser imputada qualquer responsabilidade em caso de omissões ou erros eventualmente remanescentes.

## Referências bibliográficas

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

ABRAMOVAY, R. Agricultura, diferenciação social e desempenho econômico. Rio de Janeiro: Ipea Project, Nead/MDA, World Bank, 2000.

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

BERDEGUÉ, J.L.; REARDON, T. e ESCOBAR, G. La creciente importancia del empleo y el ingreso rurales no agrícolas. In: ECHEVERRIA, R.G (Ed.) Desarrollo de las economías rurales. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo – BID, 2001

BOLLIGER, F. P.; OLIVEIRA, O. C. Brazilian agriculture: a changing structure. Paper prepared to the Agricultural & Applied Economics Association's, AAEA, Caes & WAEA Joint Annual Meeting. Denver, 25-27 jul. 2010.

BOURDIEU Pierre. Une classe objet. In: Actes de la recherche en sciences sociales. Vol. 17-18, novembre 1977. La paysannerie une classe objet. pp. 2-5.

BOURDIEU, P. - A propos de la famille comme catégorie réalisée. Actes de la Recherche en Sciences Sociales, 100, déc. 1993. pp: 32-36

BOURDIEU, Pierre – La Représentation Politique. éléments pour une théorie du champ politique, Actes de la Recherche en Sciences Sociales, nº36-37, février 1981, pp. 3-24.

COOKE, P.; MORGAN, K. The associational economy: firms, regions and innovation. Oxford: Oxford University Press, 1998.

DEL GROSSI, M. E. ; MARQUES, V. . Agricultura familiar no censo agropecuário 2006: o marco legal e as opções para sua identificação. Estudos Sociedade e Agricultura (UFRJ), v. 18, p. 127-157, 2010.

DELGADO, G. C. O setor de subsistência na economia brasileira: gênese histórica e formas de reprodução. In: JACCOUD, L. (Org.). Questão social e políticas públicas no Brasil contemporâneo. Brasília: Ipea, 2005.

ELLIS, F. Household strategies and rural livelihood diversification. *Journal of Development Studies*, Londres, v. 35, n. 1, p. 1-38, 1998.

FAVARETO, A. Agricultores, trabalhadores: os trinta anos do novo sindicalismo rural no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. V.21, nº 62 São Paulo, Out. 2006.

FRANÇA, C.G. ; DEL GROSSI, M. E. ; MARQUES, V. O censo agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2009. 96p .

FRANÇA, C.G. ; DEL GROSSI, M. E. ; MARQUES, V. A agricultura familiar faz bem ao Brasil. BRASÍLIA, SAF/MDA, 2010 (não publicado).

FRIEDMANN, H. Simple Commodity Production and Wage Labour in the American Plains. *Journal of Peasant Studies*, London, v.6, n.1, p.71-100, 1978a.

FRIEDMANN, H. The Family Farm and the International Food Regimes. In: SHANIN, T. *Peasants and Peasants Societies: selected readings*. London, Penguin Books, 1988. p.247-258

FRIEDMANN, H. World Market, State and Family Farm: social bases of household production in the era of wage labour. *Comparative Studies in Society and History*, Cambridge, v.20, n.4, p.545-586, 1978b.

GAZOLLA, M e SCHNEIDER, S. Qual “Fortalecimento” da Agricultura Familiar? Uma análise do Pronaf crédito de custeio e investimento no Rio Grande do Sul RESR, Piracicaba-SP, Vol. 51, Nº 1, p. 045-068, Jan/Mar 2013

GRAZIANO DA SILVA, J. O novo rural brasileiro. Campinas, UNICAMP, Instituto de Economia, (Coleção Pesquisas, 1), 1999.

GUANZIROLI, C. E; BUAINAIN, A. M; DI SABBATTO, A. Dez anos de evolução da agricultura familiar no Brasil: (1996 e 2006). *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Piracicaba, v.50, n.2, 2012

GUANZIROLI, C.E. et al. *Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2001. 288 p.

GUANZIROLI, C.H. e CARDIM, S. E. (Coord.) *Novo Retrato da Agricultura Familiar – O Brasil Redescoberto*. Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO. Brasília, 2000.

GUANZIROLI, C. E; DI SABBATTO, A. Existe na agricultura brasileira um setor que corresponde ao “family farming” americano? *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Piracicaba-SP, Vol. 52, Supl. 1, p. S085-S104, 2014

HOFFMANN, R. e NEY, M.G. Evolução recente da estrutura fundiária e propriedade da terra no Brasil. In: Gasques, J.G.; Vieira Fº, J.E.R.; Navarro, Z. Agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas. Brasília, IPEA/MAPA, 2010.

HOFFMANN, R. Mensuração da desigualdade e da pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. (org.). Desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro, Ipea, 2000.

HOUTZAGER, P. Estado e sindicato na transformação do mundo rural brasileiro – 1964-1979. In: Os últimos cidadãos: conflito e modernização no Brasil rural (1964-1995). São Paulo. Ed. Globo, 2004. (p. 46-89).

INPE – INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. Notícia sobre a seca na Amazônia e Região Nordeste (19 outubro 2006). Disponível em: [http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod\\_Noticia=492](http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=492)

MANZANAL, M. e SCHNEIDER, S. Agricultura familiar y políticas de desarrollo rural en Argentina y Brasil (análisis comparativo, 1990-2010). Buenos Aires/Argentina, revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios. Nº 34, 1º Semester 2011.

MARX, K. Theories of Surplus Value. London, Lawrence and Wishart, 1976. Volume 1.

MATTEI, L. O Papel e a Importância da Agricultura Familiar no Desenvolvimento Rural Brasileiro Contemporâneo. Revista Econômica do Nordeste-REN, Fortaleza, BNB, V. 45, n. 2, p. 1-09, Abri-jun. 2014

MEDEIROS, L. S. Trabalhadores rurais, agricultura familiar e organização sindical. São Paulo em Perspectiva, Fundação SEADE, v.11, n.2, abr-jun, 136 p, 1997. p. 65-72.

MENDRAS, H. Posfácio: 20 anos depois (traduzido para o português) In: La Fin des Paysans (suivi d'une réflexion sur la fin des paysans vingt ans après). Paris, Actes Sud-Babel, 1984.

MORGAN, K. The learning region: institutions, innovation and regional renewal. Regional Studies, v. 31, n. 5, p. 491-503, 1997.

NEVES, D.P. Agricultura familiar, questões metodológica. Reforma Agrária, vol. 25, 1995, p. 21-37.

PICOLLOTTO, E.L. A formação de um sindicalismo de agricultores familiares no Sul do Brasil Sociologias, Porto Alegre, ano 16, no 35, jan/abr 2014, p. 204-236

SALLUM Jr., Brasílio Metamorfoses do Estado no final do século XX. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 35-55, 2003.

SCHMITZ, H.. Collective efficiency and increasing returns. Cambridge Journal of Economics , London, v. 23, n. 4, p. 465-483, July 1999.

SCHNEIDER, S. A importância da pluriatividade para as políticas públicas no Brasil. Revista de Política Agrícola, Brasília, a.16, n.3, jul/set. 2007, pp.15-34.

SCHNEIDER, S. A pluriatividade na agricultura familiar. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003, Coleção Estudos Rurais.

SCHNEIDER, S. A pluriatividade no meio rural brasileiro: características e perspectivas de investigação. In: GRAMMONT, Hubert Carton de e MARTINEZ VALLE, Luciano (Org.) La pluriactividad en el campo latinoamericano. 1 ed. Quito/Equador: Editora Flacso – Serie FORO, 2009, v.1, pp.132-161.

SCHNEIDER, S. Reflexões sobre diversidade e diversificação agricultura, formas familiares e desenvolvimento rural. Revista RURIS, Campinas/UNICAMP/SP, Vol. 4; Nº 01, Março, 2010.

SCHNEIDER, S.; NIEDERLE, P. A. Agricultura familiar e teoria social: a diversidade das formas familiares de produção na agricultura. In: FALEIRO, F. G.; FARIAS NETO, A. L. (Orgs.). Savanas: desafios e estratégias para o equilíbrio entre sociedade, agronegócio e recursos naturais. Planaltina: Embrapa Cerrados, 2008, p. 989-1.014.

SCOONES, I. Livelihoods perspectives and rural development”. Journal of Peasant Studies. Abingdon: Routledge Taylor & Francis Group, Vol. 36, No. 1, January 2009

WANDERLEY, M. N. B. O mundo rural como um espaço de vida. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

# Informando política pública: uma revisão bibliográfica sobre Pronaf e qualidade de vida (2006-2013)<sup>88</sup>

*Maria José Carneiro*

Professora Associada IV do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, UFRRJ. Mestre em Antropologia Social (PPGAS-MN/UFRRJ), Doutorado em Antropologia Social (EHESS/Paris); Pós-Doutorado (EHEES; Université Paris X; IE-Unicamp); Coordenadora do Grupo de Pesquisa CINAIS. Bolsista do CNPq.

*Juliano Luis Palm*

Historiador, Mestre em Ciências Sociais em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade (UFRRJ), pesquisador do Grupo de Pesquisa CINAIS.

*André Costa Alvarenga*

Geógrafo; pós-graduado em Ensino em Geografia pela Faculdade de Formação de Professores (FFP/UERJ); mestrando em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (UFRRJ). Pesquisador do Grupo de Pesquisa CINAIS.

## 1. Introdução: políticas baseadas em evidência

O presente artigo é resultado de uma consulta a gestores do MDA no contexto de uma pesquisa<sup>89</sup> que tinha como objetivo principal investigar como se dava o recurso ao conhecimento científico durante o processo de formulação de políticas. Visava também testar a viabilidade para o contexto brasileiro da abordagem da "política baseada em evidências" (PBE) que traça um conjunto de procedimentos e mecanismos para facilitar o acesso dos gestores ao conhecimento científico disponível nos acervos acadêmicos. Essa abordagem, conhecida inicialmente como *evidence based medicine* (EBM), apesar de ter sido estabelecida já nos anos 1940, foi mais amplamente desenvolvida e operacionalizada internacionalmente na década de 1990 a partir da criação, pelo governo britânico, de um centro de pesquisa com o objetivo de elaborar revisões sistemáticas da bibliografia de maneira a facilitar a avaliação dos procedimentos médicos<sup>90</sup>. Desde de então a abordagem da política baseada em evidências se propagou para outras áreas estimulando a criação de centros e redes de pesquisadores dedicados a elaborar revisões sistemáticas e meta-análises em diferentes temas, tornando-se um instrumento importante de governança de alguns países. Essa metodologia foi desenvolvida visando a promover o uso, o mais criterioso possível, dos conhecimentos disponíveis para informar os tomadores de decisões

<sup>88</sup> \* Participaram desta pesquisa os doutorandos, bolsistas do CNPq: Daniel Delatin Rodrigues e Laila Thomas Sandroni

<sup>89</sup> *A comunicação entre ciência e políticas públicas: o uso da metodologia baseada em evidências na interface biodiversidade-agricultura familiar*, coordenada por Maria José Carneiro, financiada pelo CNPq.

<sup>90</sup> <http://www.medicine.ox.ac.uk/bandolier/painres/download/whatis/ebm.pdf>

com base na crença de que a eficácia das políticas públicas (e das práticas de certos profissionais) poderia aumentar caso essas fossem baseadas em evidências científicas. No Brasil, a PBE é pouco conhecida ou disseminada na área pública, cabendo destacar a iniciativa do Ministério da Saúde que criou, em parceria com a CAPES, o portal "Saúde Baseada em Evidências"<sup>91</sup>.

A revisão sistemática da bibliografia é um dos instrumentos previstos pela abordagem das Políticas Baseadas em Evidências (PBE). Seu objetivo é levantar, sintetizar e disponibilizar (aos gestores públicos) um amplo leque de informações bibliográficas que respondam uma questão previamente definida, de maneira a prover os gestores de evidências validadas cientificamente, para subsidiar suas decisões. Nesse artigo apresentaremos uma revisão sistemática da literatura acadêmica sobre uma dimensão do Pronaf, que iremos especificar abaixo, com o objetivo de oferecer subsídios a uma questão levantada por alguns gestores do MDA.

A revisão sistemática difere da revisão tradicional da literatura realizada nos meios acadêmicos porque ela se pretende mais ampla e robusta, não guiada pela orientação teórica do autor ou por outro viés qualquer. Idealmente, ela deve cobrir toda a literatura relevante sobre a questão-guia, mesmo a não publicada ou disponível em veículos não acadêmicos. Além disso, de acordo com os parâmetros da PBE, a revisão sistemática deve ser acompanhada de uma meta-análise elaborada com critérios estatísticos com o objetivo de oferecer um quadro síntese que avalie a qualidade dos estudos que integram o levantamento em relação à questão previamente colocada<sup>92</sup>. Esse trabalho demanda uma ampla equipe de pesquisadores qualificados para executá-lo. Devido os limites quantitativos e qualitativos de nossa equipe, decidiu-se não elaborar uma meta-análise e limitar o universo de busca aos artigos publicados em periódicos brasileiros registrados e avaliados qualitativamente pelo sistema QUALIS da CAPES.

O fato de insistirmos na elaboração de uma revisão sistemática não impede que tenhamos críticas à abordagem da PBE. O aprofundamento da leitura da literatura sobre os estudos sociais da ciência levou-nos a perceber que a PBE se limita a buscar mecanismos mais eficazes na otimização da contribuição científica à política (policy) supondo que o conhecimento científico pode responder objetivamente às questões colocadas pela política e que, além disso, as decisões políticas deveriam se sustentar na "racionalidade científica", legitimada por conhecimentos validados empiricamente, para obter melhor eficácia (PULLIN et al. 2004).

Sem desenvolver, no momento, todas as críticas a essa abordagem, destacamos apenas o seu conteúdo tecnocrata sustentado na instrumentalização direta da ciência (tida como expressão dos "fatos" e isenta de valores) no processo de decisão política, como se uma "boa política" dependesse primordialmente da capacidade individual dos *policymakers* em acessar e aplicar, de maneira mais eficaz, o conhecimento disponível. Contudo, algumas questões permanecem, mas não serão desenvolvidas no presente artigo: Que tipo de contribuição a produção acadêmica pode oferecer à política pública? Quais são os seus limites e suas possibilidades? Até que ponto essa contribuição pode se limitar aos trabalhos acadêmicos disponíveis ou existem outras formas mais eficazes de viabilizá-la?

<sup>91</sup> <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/principal/periodicos>.

<sup>92</sup> Cf. <http://www.cebc.bangor.ac.uk/terminology.php#Meta-analysis>. Acessado em 30 de junho de 2014.

Nesse sentido, o que apresentamos aqui não pode ser entendido como única possibilidade de contribuição da ciência à política pública. Partimos da ideia de que ciência e política pública tem uma história de diálogos e referências compartilhadas de maneira a ser difícil pensarmos na existência de um abismo entre ambas, o que fica evidenciado na revisão sistemática que ora apresentamos. Nossa proposta é apresentar os resultados de um mapeamento bibliográfico com base em alguns critérios definidos previamente, de maneira a verificar como a academia responde (e se responde) a uma questão de interesse de certos gestores públicos do Ministério do Desenvolvimento Agrário e, assim, identificar possíveis lacunas nas agendas de pesquisa acadêmicas.

## 2. Procedimentos

O primeiro passo para a elaboração de uma revisão sistemática é a formulação de uma questão que deve orientar a busca bibliográfica. Com esse objetivo foi realizado um grupo focal com a participação de seis gestores do MDA<sup>93</sup>, quando se chegou à seguinte questão: *Até que ponto as políticas desenvolvidas pelo MDA alcançam o objetivo de melhoria da qualidade de vida dos seus beneficiários?* Dada a necessidade de restringirmos a pesquisa a uma política apenas, optou-se por investir na análise da bibliografia sobre o PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) imaginando que, por se tratar de uma política mais antiga e consolidada, a produção bibliográfica deveria ser mais rica oferecendo maior quantidade de material para a análise. Contudo, adiantamos que encontramos muito poucos artigos que, de alguma forma, trouxessem elementos que permitissem responder a questão levantada.

O período coberto pelo nosso levantamento bibliográfico levou em conta a existência de um trabalho anterior que já havia mapeado, de forma bastante abrangente, a produção acadêmica sobre o Pronaf nos seus dez primeiros anos de vida (MATTEI, 2006). Assim decidimos delimitar a nossa busca em artigos publicados entre 2006 e 2013 (ano em que foi feito o levantamento).

O mapeamento realizado por Mattei incluiu "acervos bibliográficos disponíveis na Internet, consultas às bibliotecas de universidades e coleta de trabalhos em anais de congressos científicos que tratam da temática do desenvolvimento rural e das políticas públicas" (MATTEI, 2006, p.17). Inclui também consulta ao portal de periódicos e banco de teses da CAPES além de sítios de associações científicas de Economia e de Sociologia, contatos com instituições de pesquisa rural e organizações não governamentais. Outros trabalhos que "não possuíam o mesmo rigor científico" também foram analisados assim como relatórios de pesquisas que mesmo não tendo sido publicados, encontravam-se disponíveis e circulavam entre os agentes de desenvolvimento rural.

Apos definido o período a ser coberto pelo mapeamento, partiu-se para a escolha das áreas disciplinares a serem contempladas pela busca no sistema WebQualis<sup>94</sup> da CAPES. Decidiu-se,

<sup>93</sup> Foi realizado também, com o mesmo objetivo, um grupo focal com gestores do MMA, mas como esclarecemos anteriormente a revisão sistemática relativa a essa questão não foi trabalhada para este relatório.

<sup>94</sup> "Qualis é o conjunto de procedimentos utilizados pela Capes para estratificação da qualidade da produção intelectual dos programas de pós-graduação. Tal processo foi concebido para atender as necessidades específicas do sistema de avaliação e é baseado nas informações fornecidas por meio do aplicativo Coleta de Dados. Como resultado, disponibiliza uma lista com a classificação dos veículos utilizados pelos programas de pós-graduação para a divulgação da sua produção. A estratificação da qualidade dessa produção é realizada de forma indireta. Dessa forma, o Qualis afere a qualidade dos artigos e de outros tipos de produção, a partir da análise da qualidade dos veículos de divulgação, ou seja, periódicos científicos.

A classificação de periódicos é realizada pelas áreas de avaliação e passa por processo anual de atualização. Esses veículos são enquadrados em estratos indicativos da qualidade - A1, o mais elevado; A2; B1; B2; B3; B4; B5; C - com peso zero." <http://www.capes.gov.br/avaliacao/qualis> (em 11/11/2013).



dada a formação da equipe, pelas áreas de Antropologia, Economia, Geografia e Sociologia. A intenção inicial era incluir também a área de Agronomia mas, após uma primeira abordagem nos periódicos dessa área, decidimos excluí-la devido o caráter predominantemente técnico dos artigos, em contraste com a dimensão sociológica da pesquisa. Com o objetivo de incluir o discurso científico em um campo estritamente acadêmico e melhor qualificado, restringiu-se o universo de busca aos periódicos classificados pela entre A1 e B3.

## **Seleção dos periódicos científicos e artigos**

A primeira etapa consistiu em consultar o Sistema Integrado CAPES (Webqualis)<sup>95</sup> para identificar os periódicos brasileiros das áreas disciplinares e classificações delimitadas, para a seguir partir para a seleção daqueles cuja linha editorial apontasse para uma aproximação com o tema em estudo. Foram selecionados ao todo 229 periódicos entre os 571 listados. Partiu-se então para a seleção dos artigos a serem objeto de análise.

A seleção dos artigos foi realizada através dos mecanismos de busca nos portais dos periódicos a partir da palavra-chave “Pronaf”. Caso o periódico não apresentasse a ferramenta de busca por assunto, partia-se para buscas na base de dados *Scielo*. Normalmente os sistemas listavam os artigos onde o termo procurado aparecesse no título, no resumo ou nas palavras-chave, mas em alguns casos era listado também os artigos que tivessem o termo no texto. Foram encontrados 60 (sessenta) artigos que acabaram reduzidos em 26 após a leitura dos resumos visando identificar a afinidade com a questão proposta pelos gestores. Procedeu-se então a leitura dos artigos orientada por uma ficha de leitura que sistematizava os dados e informações relevantes para a pesquisa. Posteriormente verificou-se a necessidade de ampliar o universo de busca, visando restringir a margem de erro sobre artigos não selecionados e que pudessem ser pertinentes para a pesquisa. Procedeu-se, então, a uma nova busca, agora combinando palavras chaves que não haviam sido selecionadas anteriormente e que estavam relacionadas a algumas das linhas do Pronaf, tais como: Gênero + crédito + rural; Mulher + crédito + rural; Juventude + crédito + rural; Jovem + crédito + rural; Agroecologia + familiar + crédito.

Como resultado deste levantamento resultaram 38 artigos. Contudo, desses foram selecionados apenas três após a leitura dos resumos. Em síntese, dos 98 artigos resultantes das duas etapas do levantamento resultaram 29 artigos (anexo 1) que iriam constituir o nosso universo de pesquisa.

No levantamento encontramos casos em que um mesmo periódico estava listado em mais de uma área, assim como casos em que o mesmo artigo havia sido publicado em mais de um periódico. Também ocorreram registros de que o mesmo artigo apareceu como resultado de buscas feitas com palavras-chave distintas. Nessas circunstâncias, tanto o periódico que se repetiu, como os artigos que apareceram mais de uma vez, foram contabilizados apenas uma vez.

<sup>95</sup> <http://qualis.capes.gov.br/webqualis/principal.seam>

### 3. Revisão bibliográfica.

#### 3.1. Contexto

O Ministério do Desenvolvimento Agrário entende que o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar "facilita a execução das atividades agropecuárias, ajuda na compra de equipamentos modernos e contribui no aumento da renda e melhoria da qualidade de vida no campo"<sup>96</sup>. Desde sua criação, em 1996, até hoje, apesar das inúmeras modificações que sofreu durante esse período, o Programa está voltado para: 1) fortalecer a capacidade produtiva dos agricultores familiares, 2) contribuir para a elevação de renda monetária deste público e 3) **melhorar a qualidade de vida** dos agricultores familiares (SCHNEIDER, MATTEI, CAZELLA, 2004).

Todavia se, em relação aos dois primeiros objetivos, foram desenvolvidos índices de avaliação, o mesmo não aconteceu acerca do terceiro objetivo do Programa. Não é por outro motivo que os gestores públicos entrevistados no âmbito desta pesquisa identificaram lacunas de conhecimento justamente no que se refere ao impacto do Programa na melhoria da qualidade de vida de seus beneficiários. Mas a questão permanece com os pesquisadores: a que parâmetros recorrer para avaliar este fator? Como tem sido trabalhada essa questão pelos pesquisadores? Para onde aponta a literatura sobre o tema no tocante aos critérios de definição e avaliação de "qualidade de vida"? Quais as evidências acionadas para demonstrar o impacto do Pronaf na qualidade de vida dos agricultores familiares?

#### 3.2. Questões em debate

Seguindo os critérios descritos na sessão anterior, foram selecionados para esta análise trinta artigos entre os quais observa-se uma concentração de estudos sobre a região Sul (ver anexo 2) o que acompanha a concentração de recursos e de contratos do Pronaf nessa região, como revelaram alguns artigos (12/29)<sup>97</sup>.

Do conjunto dos artigos considerados, destacam-se nove que, de alguma maneira, tecem considerações acerca da relação entre o acesso ao PRONAF e variações na qualidade de vida dos agricultores, aos quais se dará ênfase na análise. Dentre os demais vinte artigos observamos que três não se propuseram a analisar especificamente o PRONAF, sendo este apenas citado como uma das políticas públicas para os agricultores familiares em um conjunto de políticas e de processos de desenvolvimento rural mais amplo, mesmo que recorrentemente ressaltem a importância do Programa. É o caso do trabalho de Mattei e Triches (2009) que analisam os principais cenários e desafios que caracterizam a competitividade da cadeia produtiva vitivinícola gaúcha, tendo como referência as potencialidades e restrições geradas pela

<sup>96</sup> <http://www.mda.gov.br/portalmda/nossos-programas/pronaf> (acesso em: 14/05/2014).

<sup>97</sup> Ver também artigo de Griza neste volume.

configuração de seu ambiente institucional. O PRONAF é abordado como um dos elementos na análise da cadeia produtiva vitivinícola gaúcha, sendo trabalhada como uma dentre outras políticas públicas para o setor. Ferreira e Schwartz (2008) buscam compreender como a agricultura familiar está se reorganizando na localidade de Harmonia, no município de São Lourenço, RS, de maneira a entender seus "reflexos na qualidade de vida dos produtores rurais" que são avaliados positivamente de acordo com as percepções subjetivas dos agricultores apreendidas por meio de 9 entrevistas. O PRONAF aqui é citado apenas como uma das fontes de crédito secundárias para esses agricultores integrados à indústria fumageira. Ferrante, Duval e Gêmero (2011) ao caracterizar os principais sistemas produtivos e de comercialização dos agricultores familiares dos assentamentos federais das macrorregiões Central e Leste do Estado de São Paulo, citam o Pronaf apenas como uma das fontes de crédito dos assentados sem estabelecer uma relação entre esse e as melhorias das condições de produção ou de vida, ainda que os dados apresentados revelem uma heterogeneidade na importância dessa fonte de crédito nos assentamentos analisados. O artigo finaliza com uma série de questões a respeito da potencialidade dos canais de comercialização institucionais. Carvalho (2013) discute a relação entre políticas públicas, a construção da cidadania e a ação dos movimentos sociais rurais. O PRONAF, reconhecido como "a principal conquista (dos trabalhadores rurais) direcionada à agricultura familiar". Apesar de não se deter na análise específica desta política, a autora afirma, a partir de uma revisão bibliográfica, que as políticas públicas levaram à melhora nas "condições de vida dos agricultores familiares", mas não chegaram a promover "transformações profundas que superem as desigualdades da sociedade" (op.cit., p.14). Contudo, essa observação não é acompanhada de dados que a evidenciem. Como a ênfase do artigo está na conquista da cidadania promovida pelas lutas sociais, subentende-se que cidadania, relacionada ao "acesso a direitos fundamentais" constitui, para a autora, critério de "melhoria de condições de vida".

Os demais dezessete artigos abordam o Pronaf sob diferentes perspectivas sem relacioná-los à qualidade de vida dos agricultores. A distribuição de recursos do PRONAF em comparação com o perfil tecnológico dos agricultores familiares de diferentes estados do Brasil é analisada por Silva et al. (2008). Os autores argumentam que os recursos do PRONAF não chegam a promover um aumento da produtividade via tecnologia porque estão concentrados na região Sul, onde já estão os agricultores com maior eficiência tecnológica. Os autores se juntam, assim, àqueles que criticam a má distribuição de recursos do Programa o que estaria contribuindo para manter o desequilíbrio regional no país. A distribuição dos recursos e dos contratos do PRONAF entre as unidades da federação é uma preocupação presente em diversos estudos como os de Azevedo e Pessoa (2011) e o de Souza et al. (2013). Mesmo constatando uma suavização da disparidade regional no que se refere a esses índices, critica-se o Programa por não contribuir de maneira mais incisiva para "a inclusão dos segmentos mais frágeis da agricultura familiar" (op.cit. p. 36), se distinguindo pouco das políticas tradicionais de financiamento agrícola que se voltam para os que tem mais e melhores condições de retorno do crédito. Para essa análise recorre-se aos dados existentes do Banco do Brasil (índice de Gini, de Theil, valor do custeio e do investimento, número de contratos) e do IBGE (número de estabelecimentos). Tais conclusões são reforçadas pela análise sobre o grau de endividamento dos agricultores beneficiados pelo

Pronaf que evidencia maior taxa de inadimplência nos estados do Nordeste, justamente onde estão os mais pobres beneficiários do Pronaf A e B. Entende-se assim, da perspectiva meramente financeira, a preferência dos agentes financeiros em privilegiar a realização de contratos com agricultores mais bem estabelecidos da região Sul, como apontam outros artigos aqui referidos.

Igualmente preocupados com a distribuição de recursos do PRONAF em escala regional e setorial, Azevedo e Pessoa (2011) recorrem a dados fornecidos pelo MDA, INCRA, BACEN e IBGE, para concluir que a implantação do PRONAF resultou numa "suavização" da disparidade regional brasileira tomando por base o número de contratos e os valores contratados, de 2002 a 2005. Contudo, os autores se limitam a repetir as avaliações oficiais, sem contestá-las ou referendá-las com dados empíricos de outras fontes. Nesses termos, há uma certa repetição das percepções do MDA sobre os resultados do PRONAF. Mas, mesmo assim, tomando por base os dados para 2002, os autores concluem que as "regiões mais necessitadas e mais carentes de recursos de fomento ao desenvolvimento rural foram as que tiveram menos acesso ao crédito" (op. cit., p.490). Apesar das mudanças de direção do crédito, em termos regionais, a partir 2005, e da expansão nacional dos recursos destinados ao Programa, as disparidades regionais permanecem. Tal disparidade acirra-se mais ainda se forem comparados os montantes de recursos destinados à agricultura empresarial e à agricultura familiar, apesar da inegável importância desta última no tocante à geração de renda e ocupação de pessoal e na produção de alimentos. Mesmo assim, apesar dos dados apresentados, os autores concluem que houve uma "significativa diminuição da disparidade regional" e "uma sensível diminuição da desigualdade setorial" (op.cit., p. 494). Por outro lado, alertam para "um certo descontrole" no acompanhamento do Programa e de seus resultados, e para fragilidade nos métodos de avaliação, mas não apresentam dados que sustentem essas críticas. Como observamos em outros estudos, os autores registram também a carência de uma articulação do PRONAF com outras políticas públicas.

Na mesma direção, com base em dados qualitativos de fontes primárias, Bastos (2006) critica os limites da abrangência do Programa devido ao ambiente institucional que "reproduz a falta de civismo em que apenas prevalecem interesses pessoais" (op.cit. p.59) sendo incapaz de superar os obstáculos à ampliação da base social de maneira a incorporar os agricultores mais pobres. Sugere, para aumentar a eficácia da ação estatal, a incorporação de direitos à educação, à saúde e a participação dos beneficiados. Sustentado em dados primários sobre o valor da produção, o valor da produção por hectare e no valor da produção por pessoa engajada na produção, Magalhães et al. (2006) avalia como reduzido o impacto do Programa na renda e na produtividade dos beneficiário não integrados à agroindústria em Pernambuco. Mesmo reconhecendo os avanços promovidos pelas políticas de crédito para pequenos agricultores no noroeste paraense, em relação às políticas anteriores, Silva e Sousa (2012) criticam o caráter seletivo e excludente dos menos capitalizados e o impacto nocivo ao meio ambiente ao se privilegiar "o incremento da produtividade, sem se preocupar com o meio ambiente e com sua preservação para sociedades futuras" (op.cit:184). Avaliando o PRONAF a partir do acesso a incentivos ao turismo, Teixeira e Nagabe (2010) dirigem uma crítica contundente ao Programa quanto ao seu objetivo de estimular o turismo com base na agricultura familiar, dificuldade atribuída aos entraves burocráticos. Tendo como referência 15 horas de entrevistas e análises de

documentos, as pesquisadoras, a partir do estudo de um projeto de desenvolvimento do turismo em uma localidade rural no Paraná, tecem críticas mais genéricas quanto à abrangência do Programa que estariam deixando de fora uma diversidade de "grupos identitários" formados pelos "agricultores mais necessitados". Garcia et al. (2008) criticam o excesso de burocratização na operacionalização do Pronaf tendo como base uma experiência de desburocratização do PRONAF que resultou em um aumento considerável de contratos no município de São Miguel da Anta, Minas Gerais. Contou para isso a atuação de estagiários da Universidade de Viçosa junto aos agricultores, ao Banco e à Prefeitura, no sentido de simplificar os instrumentos formais de solicitação de crédito e, ao mesmo tempo, oferecer informações técnicas em substituição à EMATER local que não estava atuante na época da pesquisa. Dados sobre renda, número de contratos e volume de recursos contratados, revelaram um crescimento de aplicação de recursos e um aumento da renda dos agricultores do PRONAF, principalmente os das categorias C e D, o que é avaliado positivamente, sem levantar críticas à concentração de recursos nas camadas de agricultores que já contam com melhores condições de produção como apontado em outros artigos. Essa crítica está presente, por exemplo, na análise da trajetória do Programa desde sua criação até o início da década de 2010 realizada por Saron e Hespanhol. Sustentados em dados secundários disponibilizados pela SAF/MDA e pelo IBGE e na bibliografia sobre o tema, os autores apontam para um desvirtuamento dos objetivos do Pronaf, o que teria reforçar desigualdades sociais e regionais ao privilegiar as "cadeias produtivas mais capitalizadas". Compara, assim, o PRONAF à "modernização conservadora", "em virtude de alterar a base técnica e econômica da agricultura brasileira sem promover mudanças estruturais no campo" (HESPANHOL e SARON, 2012, p.3) . Aqui também opera uma distinção entre o sucesso do PRONAF em termos do aumento do número de contratos e do volume de recursos e a falha na promoção de uma equidade regional e social. Apesar de ser a primeira política voltada exclusivamente para a agricultura familiar, o PRONAF teria estimulado "a inserção de um seletivo grupo de agricultores capitalizados no modelo produtivo do agronegócio" (op. cit. p.16). Criticam, assim, a ênfase da política de desenvolvimento rural na dimensão setorial e produtivista, "a despeito da propalada abordagem territorial que ocupa grande espaço no discurso e pouco espaço no orçamento" (op.cit. p.18). A partir de análises de dados quantitativos sobre a evolução da renda, montante de recursos e de número de contratos, concluem que mesmo com a redução do número de contratos do Pronaf para região Sul, esta permanece concentrando a maior proporção dos contratos. Demonstrem também que "um menor número de beneficiários usufruiu de maior volume de recursos do Programa, e que o valor médio dos contratos se elevaram" entre 2002/2003 e 2009/2010 (op.cit. p.14). Contudo apesar das críticas levantadas, os autores concordam com a importância do Programa no reconhecimento institucional da agricultura familiar, até então excluída das políticas de desenvolvimento rural no Brasil porém, alertam que "o traço essencial das políticas de desenvolvimento rural não é rompido" permanecendo o "caráter seletivo no âmbito de produtos, agricultores e regiões" (op. cit. p.22). Apesar da democratização promovida ao possibilitar o acesso ao crédito subsidiado a diferentes categorias de produtores, a sistemática setorial do Programa teria atuado no sentido de limitar essa democratização. Na mesma direção de outros artigos, este também relaciona a

eficácia das políticas de apoio à agricultura familiar a um conjunto de medidas públicas que possibilitaria articular "ações voltadas à comercialização e à garantia de preços mínimos, à melhoria da infra-estrutura do meio rural, à ampliação e melhoria da assistência técnica e extensão rural (...) à extensão dos serviços básicos de moradia, saúde e educação" (op.cit. p.22). Apesar de não se referir especificamente à análise da qualidade de vida dos beneficiários do Programa, esse artigo nos sugere que a qualidade de vida não dependeria exclusivamente de uma política de crédito, mas de um conjunto de ações mais amplas a ela articulada.

Outra análise que combina metodologia qualitativa e dados secundários (Gazzola e Schneider, 2013) chega a uma conclusão de meio termo. Com o objetivo de verificar como se dá o fortalecimento do agricultor familiar promovido pelo PRONAF na microrregião do Médio Alto Uruguai, argumenta-se que o Programa mantém uma lógica dupla que, ao mesmo tempo, financia a produção de grãos e commodities, contribuindo para o aumento dos processos de especialização produtiva das unidades familiares, provoca uma diversificação econômica das atividades produtivas voltadas para o consumo das famílias como as pequenas criações e cultivos de alimentos básicos. Contudo, esse segundo tipo de fortalecimento é periférico, em termos de alocação de recursos. Mas os autores, apesar das críticas, reconhecem a importância do PRONAF e enfatizam que suas críticas visariam contribuir para aprimorar o Programa.

Único artigo voltado para o PRONAF-Mulher, Brumer e Spanevello (2012) contribuem com informações sobre o processo de acesso das mulheres ao crédito, com ênfase na análise do ambiente institucional e, em especial, dos mediadores que se interpõem entre as beneficiárias e os órgãos alocadores dos recursos. Apesar das dificuldades e empecilhos para a obtenção do crédito, as autoras afirmam que essa linha do PRONAF "reverteu um processo de abandono da categoria, em que as mulheres eram ignoradas como produtoras" (op.cit.: 101). As autoras trazem importante contribuição a um tema ainda pouco estudado, sobretudo quando apontam para o peso das posições de gênero dentro das famílias no reforço à concessão de crédito para atividades que já estão em andamento e sob a orientação do homem. A falta de autonomia das mulheres é apontada como um dos fatores responsáveis para tal comportamento dos mediadores. Outro fator é o temor de que uma nova atividade sob a gestão da mulher possa não gerar renda ou não ter mercado garantido.

Outro estudo centrado no enfoque de gênero (HEREDIA e CINTRÃO, 2006) volta-se para a análise dos impactos das políticas públicas sobre as mulheres rurais e sua relação com as reivindicações dos movimentos de mulheres trabalhadoras rurais, com foco nas condições de trabalho. Apesar de publicado em 2006, a análise cobre o período de 1992 a 2002. O PRONAF é reconhecido como uma política que fortalece o papel da mulher como agricultora ao instituir mecanismo de acesso ao crédito via o PRONAF-Mulher. Contudo, as autoras chamam a atenção para as restrições impostas pela ausência de documentação (registro civil e CPF), o que se torna uma das principais reivindicações dos movimentos de mulheres rurais. Mas observam que, com a criação do Pronaf-Mulher, ocorre um aumento, ainda que lento, do acesso das mulheres ao crédito. As autoras concluem que apesar da implementação de importantes medidas voltadas para a melhoria das condições de vida das trabalhadoras rurais, elas são ainda insuficiente para promover a equidade social, o que reforça a importância da continuidade da luta dos movimentos de mulheres rurais.

Propondo um diálogo entre agricultura familiar e desenvolvimento sustentável, Santos et al. (2012) discutem com base em pesquisa bibliográfica e documental a reorganização do trabalho no meio rural de modo a permitir a apropriação de tecnologias que melhorem a produtividade, sem impactos ambientais, econômicos ou culturais. Com base na bibliografia os autores desenvolvem argumentos bastante genéricos sobre a agricultura familiar defendendo sua capacidade de absorver tecnologias e manter o "convívio sustentável dos agricultores familiares" (op.cit. p. 29). O PRONAF não é analisado mas apenas citado como exemplo de políticas públicas que passaram a reconhecer a importância da agricultura familiar, ressaltando, contudo que "o crédito ajuda, mas não é tudo" (op.cit. p. 29).

Finalmente, nesta menção aos artigos que não analisam especificamente a relação entre o PRONAF e a qualidade de vida dos seus beneficiários, registra-se o artigo síntese sobre a produção acadêmica acerca do PRONAF entre os anos 1996 e 2006 (MATTEI, 2010). Este artigo traz uma excelente compreensão do estado das artes sobre o PRONAF no período dos seus 10 primeiros anos de vida. Com base em um levantamento amplo destaca a grande relevância da produção acadêmica nesse período, com um total de 91 artigos de várias áreas, 37 dissertações de mestrado e teses de doutorado, o que no entendimento do autor, transforma essa política em um "grande laboratório analítico". Trata-se de um mapeamento bastante amplo dos estudos sobre o Pronaf que inclui também trabalhos não publicados como relatórios de pesquisa e artigos apresentados em congresso acadêmicos.

Embora os artigos rapidamente resenhados acima não ofereçam diretamente respostas à questão sobre a melhoria da qualidade de vida dos beneficiários do PRONAF, observamos uma preocupação presente em quase todos eles quanto aos limites dessa política em promover maior equidade entre as diferentes categorias de agricultores familiares e entre as regiões brasileiras. A "concentração de crédito nas atividades agropecuárias mais rentáveis e nos agricultores mais capitalizados" (HESPAHOL et al. p. 9) pode resultar na melhoria dos resultados produtivos e no menor índice de inadimplência, mas não teria contribuído para a melhoria das condições de produção (e de renda) dos agricultores mais desfavorecidos. Apesar das tentativas de responder às críticas, o PRONAF teria mantido a ênfase na orientação produtivista ao privilegiar a especialização produtiva de *commodities* em detrimento da policultura de alimentos para o mercado interno.

Recorrendo a diferentes tipos de fontes (primárias, oficiais, bibliográficas) e de análises (estudos qualitativos ou estatísticos), esses artigos nos levam a refletir sobre a necessidade de melhor elaborar a questão da nossa pesquisa. De acordo com o que nos foi solicitado pelos gestores da SAF/MDA entrevistados, ficou implícito que a preocupação maior era com os agricultores "mais empobrecidos", ou seja, aqueles para quem as políticas do MDA estariam (ou deveriam estar) prioritariamente voltadas, ao menos, na compreensão desses gestores. Ao elaborarem uma pergunta, os gestores explicitaram o interesse em análises qualitativas (normalmente eles têm acesso a dados quantitativos) que permitissem avaliar se as políticas aplicadas teriam alcançado seus objetivos no sentido de "melhoria da qualidade de vida". Deram preferência à noção de "qualidade de vida" na medida em que esta pressupõe "critérios qualitativos, mais diversificados, e apropriados à heterogeneidade cultural e social dos beneficiários das políticas",

segundo um dos gestores. Complementaram com a indagação sobre permanência no campo das famílias beneficiárias, entendendo que a permanência pudesse ser decorrente de uma melhoria na qualidade de vida.

Como tentamos mostrar acima, nenhum dos 20 artigos apresentados oferece informação que respondam diretamente essas questões. O debate sobre o Pronaf resumido acima, se desenvolve entorno dos efeitos da política sobre os agricultores familiares, mas levando em conta, basicamente, a dimensão produtiva e a rentabilidade. Contudo é importante considerar, como afirma Guanziroli (2007), que nem sempre o aumento da renda ou da produção resulta em melhoria da qualidade de vida, o que justifica a necessidade de estudos voltados sobre esse tema. Abaixo iremos analisar os artigos que, de alguma maneira, apresenta alguma problematização nessa direção.

### **3.3. PRONAF e qualidade de vida**

Entre os nove artigos que tecem alguma consideração acerca da relação entre PRONAF e qualidade de vida observa-se que em oito deles essa reflexão é mais periférica aos objetivos, aparecendo, muitas vezes, de maneira implícita na argumentação dos autores. Neste sentido, o que apresentamos a seguir foi resultado muito mais de nossa leitura do que da definição precisa desse tema por parte dos autores. Apenas um dos artigos tratou explicitamente da questão (GUANZIROLI, 2007) mas sem desenvolver em profundidade os parâmetros para definir e avaliar a "qualidade de vida". Em alguns casos, está subjacente às análises a associação entre "melhoria de qualidade de vida" e acesso a mercados, a crédito rural e alternativas de renda econômica e emprego, melhorias de produção e de comercialização, elevação no valor de produção, elevação de renda e produção, melhorias de infraestrutura socioeconômicas (saúde, moradia e aquisição de eletrodomésticos). Sobressai no conjunto destes trabalhos a predominância de indicadores econômicos e produtivos para avaliar as possíveis variações na qualidade de vida dos beneficiários do PRONAF.

Friederich e De David (2009) recorrem a índices de melhoria na estrutura produtiva e de acesso ao mercado para avaliarem o impacto, positivo, do PRONAF na melhoria da qualidade de vida dos agricultores familiares produtores de arroz no município de Agudos, no Rio Grande do Sul. Avaliam que essa política de crédito tenha sido responsável, em grande parte, pela "sobrevivência" (sic) e permanência dos agricultores familiares na região rural, possibilitando aos produtores "adaptar-se às inovações e incluir-se no mercado, proporcionando melhorias significativas na qualidade de vida dessas famílias" (op.cit. p. 335). Todavia, os autores não apresentam evidências empíricas que corroborem as afirmações sobre a melhoria na qualidade de vida. A conclusão acima é fruto de uma associação lógica do autor sobre a relação entre inovação, mercado e qualidade de vida.

Em estudo sobre o desenvolvimento da ovinocapricultura nas regiões centro e norte da Bahia, Porto e Salum (2012) vão na mesma direção ao relacionar aumento da produção e da comercialização à melhoria da qualidade de vida, sem contudo esclarecer como foi avaliada essa melhoria.



Ao focar nos impactos do PRONAF no assentamento Marimbondo no Paraná, Diniz Filho e Zafalon (2011) consideram que a melhoria na qualidade de vida dos agricultores familiares estaria relacionada ao aumento de renda e da produção. Contudo, observam que esses benefícios se revelaram bastante reduzidos, "não sendo nem quantificado pelas famílias pesquisadas". Nessas condições, concluem que o Programa não foi eficaz na promoção da inclusão econômica e social, ao menos no assentamento analisado, não sendo possível estabelecer uma relação positiva entre recurso ao crédito do PRONAF e o aumento da renda e produtividade. Com base na percepção dos assentados, a pesquisa revela que 31 deles (77,5% do total) consideraram ter havido "um pequeno aumento" (op.cit. p. 76). Como acontece com os demais autores, as noções de qualidade de vida e de inclusão social não são definidas, mas infere-se que elas estejam diretamente vinculada à renda e à produção.

Sustentados também em dados sobre a produção, Magalhães et al. (2006) partem do "valor da produção, o valor da produção por hectare e o valor da produção por pessoa engajada na produção" (2006, p. 61) para analisar dois dos principais objetivos do PRONAF: "crescimento da renda, denotado pelo crescimento do valor da produção, e crescimento na capacitação do agricultor familiar, representado pelo crescimento no valor da produção por hectare e por pessoa engajada na produção" (op.cit. p. 61). Os autores também estimam que houve uma melhoria da qualidade de vida desses agricultores com base na elevação do valor da produção, mas consideram que "o impacto do PRONAF para a renda e a produtividade dos seus beneficiários foi bastante reduzido e mesmo negativo em alguns casos", o que os leva a corroborar a ideia de que "o programa pode estar obtendo êxito somente em localidades onde esta integração (dos agricultores à estrutura agroindustrial) esteja já estabelecida, com resultados tímidos nas demais" (op.cit. 2006, p.70).

O impacto do PRONAF sobre a sustentabilidade da agricultura familiar, é analisado por DAMASCENO et al. (2011) com base em questionários aplicados a 90 produtores (beneficiários e não beneficiários do Programa) em 3 municípios do Ceará. Avalia-se que os agricultores beneficiários tem maior nível de sustentabilidade que os demais, mas ambos apresentam baixos valores quanto ao índice de sustentabilidade ambiental. Sustentados em indicadores de saúde, educação, habitação, condições sanitárias e de higiene, lazer, e econômico, estabelece-se um gradiente do impacto do Programa nesses diferentes aspectos. Esse artigo se destaca na incorporação de múltiplos indicadores para avaliar o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida: "Os conceitos de desenvolvimento sustentável pressupõem continuidade e permanência da qualidade de vida e da sociedade no longo prazo, caracterizada pela interação de quatro componentes: econômico, social, cultural e ambiental" (op.cit. p. 134). Baseados em dados qualitativos e quantitativos, os autores realizam análises de diferentes indicadores e concluem que o impacto positivo do PRONAF no Estado do Ceará não chega a ser significativo, visto que os efeitos mais expressivos ocorreram apenas na variação do número de empregos, os beneficiários geram mais emprego que os não beneficiários. Porém, em relação à renda, concluem que "a renda agropecuária anual média e a renda total anual média das famílias dos não beneficiários são superiores às dos beneficiários. Por outro lado, a renda agropecuária média anual por hectare cultivado dos beneficiários é superior à dos não beneficiários" (op.cit. p. 53),

o que se explica, em parte, pelo tamanho médio das propriedades dos não beneficiários, quase três vezes maior que a dos beneficiários. Coincidente com outros estudos os autores insistem na necessidade de investimentos em outras áreas como educação, saúde, transporte, assim como na infra-estrutura produtiva de maneira a aumentar o impacto do Pronaf na melhoria da qualidade de vida dos agricultores e no desenvolvimento regional. Nesse sentido criticam a perspectiva de desenvolvimento inerente ao Programa, centrada no aumento da produtividade. Este artigo se destaca como sendo o único que estabelece claramente parâmetros para estimar mudanças na qualidade de vida assim como é o único que inclui na análise outras variáveis que não a renda ou a produção.

Focados nas transformações sócio espaciais na região da Quarta Colônia no Rio Grande do Sul, Marin e Corrêa destacam o papel do PRONAF, em conjunto com outras políticas públicas, na melhoria da qualidade de vida dos agricultores familiares. O estímulo ao turismo e à agroindústria associados a programas de preservação de recursos naturais e de educação ambiental e patrimonial, seriam ações potenciais para a promoção da "melhoria da qualidade de vida de toda a população, rural e urbana" (op.cit. p.155). Contudo, ao longo do trabalho os autores não explicitam como estas ações estariam sendo desenvolvidas na região analisada, sendo suas observações pautadas, principalmente, nas diretrizes dos conselhos regionais de desenvolvimento rural e em referências bibliográficas que analisam o PRONAF em diferentes regiões.

A partir de pesquisa desenvolvida na região Nordeste do Rio Grande do Sul, Pase discute a relação entre cultura política e desenvolvimento socioeconômico, considerando o PRONAF uma política com incidência direta no desenvolvimento socioeconômico. Nas breves considerações tecidas acerca do Programa o autor sustenta que o acesso ao PRONAF tenha trazido uma melhoria na qualidade de vida dos agricultores beneficiados, baseando-se na observação de que o crédito repassado "é utilizado tanto como mecanismo para alavancar a produção agrícola, como para resolver 'problemas inadiáveis', como tratamento de saúde, reforma da moradia ou aquisição de eletrodomésticos, 'ações que incidem diretamente na melhoria da qualidade de vida'" (op.cit. p. 54).

Como vemos, o acesso ao crédito rural é, normalmente, visto como condição para a melhoria da qualidade de vida do produtor. É o caso também de Oliveira et al. 2006. Entretanto, neste trabalho os autores responsabilizam a excessiva burocratização para o acesso ao PRONAF pelas dificuldades do Programa alcançar esse objetivo. Diversos autores salientam as dificuldades enfrentadas pelos agricultores familiares frente a burocracia para acessarem o PRONAF (TEIXEIRA e NAGABE, 2010; DINIZ FILHO e ZAFALON, 2010; SILVA, GOMES e SANTOS 2008; GARCIA, CASTRO e TEIXEIRA 2008; FAVERO, 2007).

Conforme já registrado acima, apenas o artigo de Guanziroli tomou como objeto de análise, especificamente, a contribuição do PRONAF na variação da qualidade de vida dos beneficiários. Em uma análise dos resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural nos primeiros dez anos do PRONAF (1995-2005), o autor se propõe a: "efetuar uma avaliação da eficiência e eficácia do PRONAF em gerar renda e melhoria de condições de vida para os agricultores familiares" (GUANZIROLI, 2007, p. 301). Para isto compara as liberações de

crédito com seus custos para o Tesouro (abrangência versus custo); analisa os focos desta política pública e apresenta um resumo de 13 avaliações realizadas por diversas instituições acadêmicas e por autores de diferentes matizes ideológica, no interregno 1995-2005. Recorrendo a análise de outros autores, Guanziroli deduz que há um crescente aumento dos recursos liberados pelo Pronaf o que representa também um aumento de custo para o Tesouro. Contudo, relativiza as interpretações que consideram que o aumento do montante de crédito, por si só, promova o aumento da renda e da produção agrícola no país. Um dos motivos para que essa relação nem sempre seja positiva é o fato de que o aumento da produção possa vir acompanhada à queda dos preços dos produtos: "Muitas vezes, a produção e a produtividade aumentam, mas os preços caem. O ganho de produtividade é assim captado pelos intermediários financeiros e comerciais" (op.cit. p. 322). Mas essa importante observação não é acompanhada de uma reflexão sobre a associação entre aumento da renda e da produtividade e melhoria da qualidade de vida. Guanziroli destaca os impactos do PRONAF no fortalecimento da agricultura familiar brasileira considerando que, por seus elevados custos econômicos para a sociedade, deva ser permanentemente avaliado, com vistas a não perder suas características originais, de "proteger" eficientemente um segmento da população que é fundamental para o país. Entre os impactos do Programa o autor salienta o fortalecimento da agricultura familiar no investimento em suas atividades e a ampliação das áreas produtivas. Contudo, observa que "os resultados em termos de melhoria da renda e das condições de vida registrados pelas pesquisas disponíveis são bastante tênues" (op.cit. p. 319). Neste sentido, a partir da análise das avaliações do Programa realizadas no âmbito acadêmico, entre meados da década de 1990 a meados da década de 2000, o autor conclui que "as avaliações realizadas até o presente momento não são conclusivas (...) no que diz respeito ao impacto na renda e à melhoria do padrão de vida da população rural beneficiada" (op.cit. p. 324). Entre os principais gargalos a serem enfrentados pelo PRONAF, destaca a possibilidade da inadimplência. Atribui várias explicações para esse fato que, em última análise, estariam relacionados à fragilidade econômica de alguns beneficiários e às falhas na assistência técnica. Neste sentido, seria necessário buscar o máximo de eficiência na utilização de recursos pelos beneficiários, reforçar políticas complementares que auxiliem na consolidação efetiva dos agricultores familiares, rever a manutenção dos rebates e fortes subsídios nesta políticas de crédito. Porém, o autor não se exime em reconhecer os aspectos positivos do Pronaf, após os 10 anos de sua atuação, principalmente no que se refere a sua abrangência territorial, ao montante financiado, ao estímulo à criação de programas especiais e ao reforço à infraestrutura dos agricultores e dos municípios em que eles se encontram.

Cabe acrescentar que alguns artigos, apesar de não se referirem especificamente ao impacto do Pronaf na qualidade de vida dos beneficiados, reconhecem que algumas mudanças promovidas pelo Programa possam ser interpretadas como uma das condições para a melhoria da qualidade de vida como, por exemplo, o estímulo à participação social nos fóruns de decisão municipais (Conselhos) e de representação (associações e sindicatos).

O reconhecimento da dinamização e da valorização da cultura rural e o fortalecimento de uma identidade social, citado em um dos artigos (AZEVEDO, 2011), indiretamente levanta reflexões sobre a melhoria da qualidade de vida, quando se reconhece que esses fatores possam

contribuir para a construção e valorização da identidade local e para o reforço da autoestima dos agricultores familiares. Na mesma direção Marin e Corrêa (2009) apontam para as "novas funções do território (....) valorizando o lazer, o estilo de vida, tradições, hábitos alimentares, o saber fazer típicos do espaço rural" (op.cit. p.149) que podem gerar alternativas de renda e emprego, "contribuindo na melhoria da qualidade de vida de toda a população, rural e urbana" (op.cit. p.155). Podemos reconhecer aí também uma referência à contribuição do Pronaf para a melhoria da qualidade de vida, dependendo, certamente, do que se entende por ela. Mas, como já foi observado acima, também nesse artigo não demonstra como ocorre a dinamização e a valorização cultural que são apenas citadas como uma decorrência das ações do Pronaf. Novamente, fica evidenciada a lacuna de estudos mais criteriosos que aprofundem essa dimensão do debate.

### 3.2. Síntese analítica

Além do que já foi destacado acima, cabe um esforço de síntese sobre os resultados do levantamento bibliográfico. Primeiro, destaca-se que num universo de 98 artigos selecionados a partir de uma busca criteriosa em 229 periódicos, apenas 9 tenham tecido alguma consideração sobre o impacto do Pronaf na qualidade de vida dos seus beneficiários. Um dos resultados que mais se evidenciou nesse mapeamento bibliográfico é a falta de pesquisas que se debrucem especificamente sobre essa variável, a começar pela necessidade de um esclarecimento e aprofundamento sobre o significado dessa noção e dos critérios para a sua avaliação<sup>98</sup>.

Em segundo lugar, observou-se também a constante falta de sustentação empírica de algumas das conclusões dos autores, principalmente no que se refere à dimensão da qualidade de vida. A associação direta que se faz entre aumento da renda e da produtividade e a melhoria da qualidade de vida não é acompanhada nem por dados que a corroborem nem por uma clareza conceitual. Imagina-se que os próprios gestores não tenham clareza sobre o que entendem por essa noção tão amplamente mencionada tanto em textos acadêmicos como em textos de políticas públicas. Nessa mesma direção, Guanziroli (2007) corrobora nossas observações ao registrar a carência de trabalhos que analisem as relações entre PRONAF e qualidade de vida. Esta observação torna-se ainda mais contundente quando levamos em conta que melhoria da qualidade de vida constitui um dos objetivos centrais do Programa. Não foi por acaso que a lacuna sobre esse conhecimento tenha sido ressaltada pelos gestores do Ministério do Desenvolvimento Agrário entrevistados na nossa pesquisa. A principal preocupação dos gestores era saber até que ponto as políticas que eles ajudaram a implementar tinham impacto positivo na melhoria das condições de vida dos beneficiários. Como índices para essa mudança identificavam a permanência no local de origem e o acesso a bens que não podem ser medidos somente pela produção e pela renda. Com isso, chamavam a atenção para a necessidade de análises mais qualitativas que partissem da avaliação dos próprios beneficiários sobre essas

"melhorias", o que implica construir com eles os próprios índices de avaliação. A nosso ver, esse tipo de observação remete à necessidade de se ouvir os formuladores e implementadores de políticas quando se for elaborar estudos de avaliação das mesmas.

Além disso, o presente estudo revelou que a carência, no âmbito acadêmico, de análises mais criteriosas sobre o impacto do Pronaf na qualidade de vida reflete na lacuna de conhecimento sobre os indicadores sociais acerca deste Programa, dentro do próprio campo da gestão pública.

Em terceiro lugar, cabe registrar a identificação de duas controvérsias principais nesse debate sobre o Pronaf. A primeira opõe duas concepções sobre o Programa e pressupõe uma intermediária. Trata-se o Pronaf de uma política de crédito ou de política de desenvolvimento rural (ou territorial)? Os que o consideram uma política de crédito entendem que ela deva se voltar para o financiamento de agricultores mais inseridos no mercado e com condições de melhor utilizar o crédito, incluindo aí a capacidade de quitação da dívida. De acordo com essa perspectiva, uma política de crédito incorporar os agricultores pobres, sem renda monetária, seria um contrassenso, como observou Guanzioli. Já observamos em outro lugar que essa percepção está presente na própria formulação originária do Pronaf que elegeu como foco da política os agricultores em "transição", relegando às políticas sociais, os agricultores mais carentes, então chamados de "periféricos" (CARNEIRO, 1997). A ideia era estimular os que tinham capacidade produtiva mas faltavam-lhes condições para competir no mercado. De certo modo, como vimos na revisão bibliográfica aqui realizada, essa concepção continua presente no meio acadêmico na medida em que os dados trabalhados versem, em quase sua maioria, sobre produção e renda. Cabe perguntar até que ponto ela é fruto da própria concepção do MDA sobre essa política que, apesar das diversas modificações sofridas permanece priorizando a produtividade e a rentabilidade: [O Pronaf] "Tem como objetivo o fortalecimento das atividades desenvolvidas pelo produtor familiar, de forma a integrá-lo à cadeia de agronegócios, proporcionando-lhe aumento de renda e agregando valor ao produto e à propriedade, mediante a modernização do sistema produtivo, valorização do produtor rural e a profissionalização dos produtores familiares"<sup>99</sup>. Ficam de fora, nessa perspectiva, outros objetivos do Pronaf explicitados acima, particularmente o compromisso com a qualidade de vida. Podemos supor, como sustenta Grisa (2012) que esse tipo de orientação se deva à sustentação de uma política agrícola na vertente produtivista que se expressa pela ausência de um modelo de produção agrícola alternativo e de uma percepção do rural no sentido mais amplo e não exclusivamente agrícola. Assim, entendemos que a ausência de análises mais criteriosas sobre a dimensão social do PRONAF e, em particular, sobre a qualidade de vida, seja decorrente da ausência de dados a respeito. A centralidade das avaliações e análises na produção e na relação com o mercado revela um entendimento sobre a própria política que é compartilhado por parte dos pesquisadores. Por outro lado, fica evidente a ênfase nesse tipo de análise é reforçada pelos dados existentes sobre o Programa fornecidos, em larga medida, pela próprias agências governamentais.

Aí se localiza a segunda controvérsia implícita nesse debate: que critérios recorrer para avaliar a eficácia ou o impacto do Programa? Com exceção de Damasceno et al. (2011), a análise sobre a eficácia do PRONAF fica restrita à dimensão produtiva.

<sup>99</sup> <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/programas-complementares/beneficiario/agricultura-familiar> (acessado em 25/08/2014).

Qual seria, então, o melhor instrumento para modificar essa realidade? Caberia ao Pronaf desenvolver mecanismos de inserção dos pequenos agricultores pobres, ou sem renda, que algumas fontes estimulam em torno de 1300 mil estabelecimentos? Esse debate, permanece aberto e tem implicações profundas no direcionamento da política agrícola brasileira e pode ser resumido da seguinte maneira: ou se fortalece quem já é forte e tem condições de dar retorno financeiro, fazendo-se "mais do mesmo" como alertam Gazolla e Schneider (2013) ou estimula-se a inserção econômica e social dos agricultores pobres com pouca ou nenhuma inserção no mercado. Como mostramos acima, há pesquisadores que defendem a primeira posição o que os leva a avaliar a performance do Programa a partir da capacidade produtiva, enquanto outros defendem a necessidade de resolver questões básicas anteriores ou simultâneas ao investimento à produção, o que implicaria a associação da política de crédito à outras medidas que permitissem a melhoria das condições de educação, de saúde, de acesso à terra e de infraestrutura dos estabelecimentos e da região (GUANZIROLLI, 2007; DAMASCENO e KHAN, 2011). Nesses termos, o Pronaf teria o desafio de ser um grande guarda-chuva comprometido com o desenvolvimento rural (e territorial).

## **5. Reflexões finais**

Retomando o objetivo desse trabalho, verificamos que os artigos aqui resenhados pouco contribuem para responder a questão colocada pelos gestores que participaram de nossa pesquisa. Isso se deve não só pelo universo restrito de estudos que voltam sua atenção para o impacto do PRONAF sobre a qualidade de vida dos beneficiários (9 em 29), como também pela ausência de clareza sobre o que se entende por "qualidade de vida" e pela pouca evidência empírica para demonstrar essa relação quando ela é mencionada, o que seria insuficiente para dar suporte a avaliações mais precisas sobre a eficácia desse Programa em atingir esse objetivo. Nesse sentido, os estudos aqui resenhados, de modo geral, não contribuem para uma possível revisão do Programa ou para a formulação de novas medidas.

Ainda que em pequeno volume, as análises se referem a diversas realidades o que limita estabelecer conclusões mais gerais. A necessidade de estudos de maior abrangência que venham a constituir programas de pesquisa específicos sobre a questão é um resultado que se evidencia dessa revisão bibliográfica. Observamos também a importância de se ultrapassar os limites das unidades de produção e estabelecer variáveis que amplifiquem a lente de observação de maneira a incorporar a dinâmica local e regional. Falar em qualidade de vida exige atravessar a porteira dos estabelecimentos e extrapolar uma abordagem meramente produtivista.

Contudo, uma das dificuldades para realizar esse tipo de análise é a ausência de dados, pois as fontes disponíveis, entre elas as do próprio governo, se restringem a oferecer dados quantitativos referentes à variação da produção, renda, do volume de crédito e do número de beneficiários. O desafio que persiste é o de estabelecer parâmetros para avaliar as variações na qualidade de vida. Antes porém, é necessário um investimento coletivo, de pesquisadores e

gestores, na direção de esclarecer o que se entende por qualidade de vida. Como observamos, a imprecisão sobre o termo está presente tanto no texto do Programa quanto nos pesquisadores.

Em diálogo com os artigos analisados neste trabalho observamos que ainda temos muito que avançar para respondermos a questão levantada pelos gestores públicos que provocou a presente revisão bibliográfica. Dessa leitura resultaram algumas indicações como a de que as análises sustentadas em indicadores econômicos, predominante no nosso levantamento, parece ser fruto de uma pré-noção sobre qualidade de vida como sinônimo de aumento de renda que, por sua vez, seria decorrente do aumento da produção. Nesse sentido, carecem estudos mais aprofundados que possa validar ou não tal associação.

Ainda que sejam poucos os artigos que avaliam impacto do Pronaf em relação à sustentabilidade dos beneficiários, como chama a atenção Junqueira et al. Os que se orientam para esse objetivo revelam a ausência de dados para avaliar o impacto do Pronaf na qualidade de vida dos beneficiários ou mesmo no aumento da renda como revela Guanziroli.

As análises apontam para uma tendência à especialização produtiva visando o aumento da rentabilidade e da produtividade, confirmando assim, uma orientação já estava presente, implicitamente, na formulação original do Pronaf (CARNEIRO, 1997). Acompanha essa tendência a imagem do agricultor como um profissional como outro qualquer (GAZOLA e SCHNEIDER, 2013) o que significa um tipo de agricultor orientado centralmente para oferecer os produtos de maior valor no mercado. Essa preocupação, que pode ser corroborada pela concentração de recursos na região Sul, onde estão os agricultores mais estruturados em termos produtivos e econômicos (os dos grupos C, D e E) e mais familiarizados com a lógica do crédito, expressa a visão produtivista e financista que privilegia o retorno econômico, como qualquer política crédito, deixando em segundo plano o objetivo social previsto em algumas formulações do PRONAF. Esse tipo de lógica se opõe à lógica da diversificação da agricultura que tem se demonstrado mais adequada à agricultura familiar ao produzir alternativamente para o mercado e para o consumo familiar, de acordo com o cálculo familiar garantindo assim maior estabilidade da reprodução social das famílias (GARCIA JR.). Entende-se, assim, como os agricultores, subordinados à lógica do crédito das agências que o operacionalizam, acabam por privilegiar a lavoura mercantil, a que "dá mais lucro", em detrimento dos produtos voltados para o consumo familiar, como demonstraram Aquino e Schneider (2010). A literatura (MATTEI, 2006; GAZOLLA e SCHNEIDER, 2013; GUANZIROLI, 2007) tem enfatizado que esse tipo de orientação tem levado à maior instabilidade da agricultura familiar, principalmente aquela com piores condições de produção e de comercialização. Afora esse fator, questiona-se também o impacto negativo desse tipo de orientação a longo prazo, face o abastecimento mercado de alimentos e à garantia da segurança alimentar e nutricional.

Contudo, há um consenso sobre a importância do PRONAF como a primeira política voltada para a agricultura familiar e que, apesar das críticas levantadas, provocou uma mudança no espaço agrário brasileiro ao dar visibilidade a esse segmento de agricultores e, principalmente, ao oferecer crédito em condições acessíveis para uma grande massa de agricultores até então excluída do campo de atuação das políticas agrárias brasileiras.

## Referências bibliográficas

BOURDIEU, Pierre. Introdução a uma sociologia reflexiva. In. Bourdieu, P. O poder simbólico. 15ª Ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

CARNEIRO, M.J. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do Pronaf. Revista Estudos Sociedade e Agricultura. Rio de Janeiro-RJ, abril de 1997, n. 8, p. 70-82.

DAVIES, H. T. O., NUTLEY, S. M., Evidence-based policy and practice: moving from rhetoric to reality. Third International, Inter-disciplinary Evidence-Based Policies and Indicator Systems Conference, 2001.

DELGADO, Nelson Giordano. Papel e Lugar do Rural no Desenvolvimento Nacional. Relatório. 2009.

ELLIS, Frank. Rural livelihoods and diversity in developing countries. Oxford: Oxford University, 2000.

FLECK, Ludwik. La génesis y el desarrollo de um hecho científico: introducción a la teoria del estilo de pensamento y del coletivo de pensamiento. Madrid: Alianza Editorial, 1986.

GOMES, Ramonildes Alves. A qualidade de vida das famílias no Perímetro Irrigado de São Gaçalo: ética e racionalidade. Recife, PPGS/UFPE. Tese de doutorado, 2005.

GRISA, Katia. Políticas Publicas Para a Agricultura Familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias. Tese de doutorado do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, UFRRJ, 2012.

HERCULANO, Selene. A Qualidade de Vida e seus Indicadores. In. Selene Herculano et al. (org.). Qualidade de Vida e Riscos Ambientais. Niterói: Eduff, 2000.

JASANOFF, Sheila (edit). States of Knowledge. The co-production of science and social order. London, New York, Routledge, 2004

LATOUR, B. Ciência em Ação: como seguir cientistas e engenheiro sociedade afora. São Paulo, Unesp, 2000.

MATTEI, L. Pronaf 10 anos: Mapa da Produção Acadêmica. MDA, Brasília, 2006.

NAVARRO, Zander. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. Estudos avançados. Vol. 15, nº 43, p 83-100, 2001.



NUTLEY, D. et al. Evidence Based Policy and Practice: cross sector lessons from the UK. ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice: Working Paper 9, 2002.

SCHNEIDER, Sérgio. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. Revista de Economia Política. Vol 30, nº 3 (119), pp 511-531, julho-setembro/2010.

SCHNEIDER, Sergio. Diversificação como estratégia de desenvolvimento rural: referências teóricas para construção de alternativas economicamente sustentáveis de diversificação da produção e renda em áreas de cultivo do tabaco no Brasil – subsídios à implementação dos Artigos 17 e 18 da Convenção-Quadro para Controle do Tabaco. Porto Alegre, 2010. (Relatório).

SCHNEIDER, Sergio; FREITAS, Tanise Dias. Qualidade de Vida, Diversificação e Desenvolvimento: referências práticas para análise do bem-estar no meio rural. Olhares Sociais. Volume 02, número 01, janeiro-junho de 2013: 121-142.

SCHNEIDER, Sergio; MATTEI, Lauro; CAZELLA, Ademir Antonio. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In. SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (Org.). Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural. Porto Alegre, s/Ed., 2004.

SEN, Amartya K. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

VEIGA, José Eli da. Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

WILKINSON, John. Cadeias produtivas para a agricultura familiar. Revista de administração da UFLA. Organizações rurais e agroindústrias. Vol. 1, nº 1. Jan-Jun, 1999.

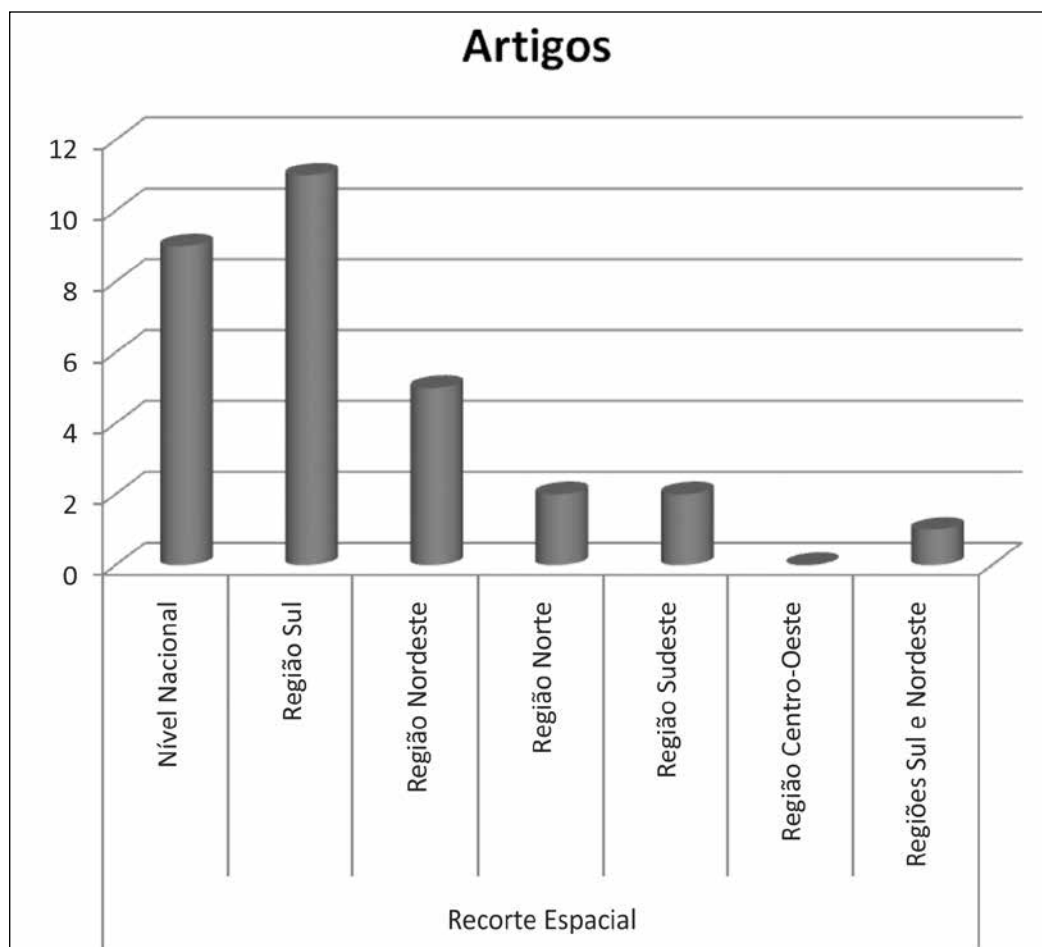
## ANEXO 1

Relação dos artigos selecionados:

- 1) AZEVEDO, Francisco Fransualdo; PESSÔA, Vera Lúcia Salazar. O programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar no Brasil: uma análise sobre a distribuição regional e setorial dos recursos. Soc& Nat. Urbelândia, ano 23, n.3, 483-496, set/dez, 2011.
- 2) ANJOS, Flávio S.; CALDAS, Nádia V.; SILVA, Fernanda N.; VALENTE, Glaciele B.; SILVA, Médelin M.. Estudo sobre a inadimplência em contratos do PRONAF no Brasil. GEOGRAFIA, Rio Claro, v. 34, n. 3, p. 473-486, set./dez. 2009.
- 3) BASTOS, Fernando. Estabelecidos e outsiders nas políticas de crédito: o caso do PRONAF B. Cronos, Natal-RN, v. 7, n. 1, p. 53-63, jan./jun. 2006.
- 4) BRUMER, Anita; SPANEVELLO, Marisa. O papel dos mediadores no acesso das mulheres ao PRONAF mulher. Revista ANTHROPOLÓGICAS, ano 16, volume 23(1), 2012
- 5) CARVALHO, Ananda de. Políticas públicas, cidadania e movimentos sociais no espaço rural brasileiro. Boletim Gaúcho de Geografia, 40, p. 113-126, Maio 2013.
- 6) DAMASCENO, Nagilane Parente; KHAN, Ahmad Saeed; LIMA, Patrícia Verônica Pinheiro Sales. O impacto do Pronaf sobre a sustentabilidade da agricultura familiar, geração de emprego e renda no Estado do Ceará. RESR, Piracicaba, SP, vol. 49, no 01, p. 129-156, jan/mar 2011.
- 7) DINIZ FILHO, Luis Lopes; ZAFALON, Rosana. O PRONAF como política de apoio aos assentados do Programa Nacional da Reforma Agrária. Revista da ANPEGE, v. 7, n. 8, p. 69-79, ago./dez. 2011.
- 8) FERRANTE, Vera Lúcia Silveira Botta; DUVAL, Henrique Carmona; GÊMERO, César Giordano. Sistemas produtivos e políticas públicas em assentamentos rurais do estado de São Paulo: similitudes e diferenças entre duas regiões. AGRARIA, São Paulo, N. 14, 2011.
- 9) FERREIRA, Jean Samarone Almeida; SCHWARTZ, Losane Hartwig; SALAMONI, Giancarla. A organização da agricultura familiar na localidade de Harmonia I – São Lourenço do Sul – RS. GEOGRAFIA, Rio Claro, v. 33, n. 3, p. 449-465, set./dez. 2008.
- 10) FRIEDRICH, Andréia Carla; DAVID, Cesar de. A agricultura familiar no contexto da rizicultura no município de Agudo – RS. Geografia: Ensino & Pesquisa, Santa Maria, v. 13 n. 2, p. 334-345, 2009.
- 11) GARCIA, Marcelo de Oliveira; CASTRO, Eduardo Rodrigues d; TEIXEIRA, Erly Cardoso. Eficácia do Pronaf-crédito no município de São Miguel do Anta/MG. Revista Brasileira de Gestão & Desenvolvimento Regional, v. 4, n.2, p. 154-173, mai-ago/2008, Taubaté, SP, Brasil
- 12) GAZOLLA, Marcio e SCHNEIDER, Sergio. Qual "Fortalecimento" da Agricultura Familiar? Uma análise do Pronaf crédito de custeio e investimento no Rio Grande do Sul. RESR, Piracicaba-SP, Vol. 51, No 1, p. 045-068, Jan/Mar 2013.
- 13) GUANZIROLI, Carlos Enrique. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. RER, Rio de Janeiro, vol. 45, no 02, p. 301-328, abr/jun 2007.
- 14) HEREDIA, B.M.A. e CINTRÃO, R.P. – Gênero e acesso a políticas públicas no meio rural brasileiro. Revista Nera, Presidente Prudente, Ano 9, n. 8., pp. 1-28, Jan/Jun. 2006.

- 15) JUNQUEIRA, Clarissa Pereira; LIMA, Jandir Ferrera de. Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil. *Semina: Ciências Sociais e Humanas*, Londrina, v. 29, n. 2, p. 159-176, jul./dez. 2008.
- 16) MARIN, Mario Zasso; CORRÊA, Walquíria Krüger. As transformações socioespaciais na Quarta Colônia – RS a partir da década de 1990. *Geografia: Ensino & Pesquisa*, Santa Maria, v. 13 n. 2, p. 148-155, 2009.
- 17) MAGALHÃES, André Matos; SILVEIRA NETO, Raul; DIAS, Fernando de Mendonça and BARROS, Alexandre Rands. A experiência recente do PRONAF em Pernambuco: uma análise por meio de propensity score. *Econ. Aplic.*, 10(1): 57-74, jan-mar 2006.
- 18) MATTEI, Lauro. Produção acadêmica sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) entre 1996 e 2006. *Estud. Soc. e Agric.*, Rio de Janeiro, vol. 18, n. 1, 2010: 56-97.
- 19) MATTEI, Lauro; TRICHES, Vinícius. Análise da competitividade da cadeia vitivinícola do Rio Grande do Sul através do ambiente institucional. *Análise Econômica*, Porto Alegre, ano 27, n. 52, p. 161-183, set. 2009.
- 20) OLIVEIRA, Edinete Maria de; SANTOS, Maria José; ARAÚJO, Lincoln Eloi de. Crédito Rural e Agricultura Familiar no semi-árido. *Revista Qualit@as. Edição Especial*, 2006.
- 21) PORTO, Leila Lopes da Mota Alves; SALUM, Willibaldo Bras; ALVES, Charles. Caracterização da ovinocaprinocultura de corte na região do Centro Norte Baiano. • *Revista Gestão & Desenvolvimento Regional* • v. 9, n. 1, p. 281-296, jan-mar/2013, Taubaté, SP, Brasil..
- 22) SARON, Flávio de Arruda; HESPANHOL, Antonio Nivaldo. O PRONAF e as políticas de desenvolvimento rural no Brasil: o desafio da (re)construção das políticas de apoio a agricultura familiar. *Geo UERJ - Ano 14, no. 23, v. 2, 2o semestre de 2012* p. 656-683
- 23) SILVA, Lidiane Souza; SOUSA, Nírvia Ravena. A padronização das políticas de desenvolvimento na Amazônia. *REDES - Rev. Des. Regional*, Santa Cruz do Sul, v. 17, n. 3, p. 168-191, set/dez 2012
- 24) SILVA, Márcia Ap. de Paiva; GOMES, Marília Fernandes Maciel; SANTOS, Maurinho Luiz dos. Análise da eficiência tecnológica dos agricultores familiares e sua comparação com a distribuição dos recursos do PRONAF. *Informe Gepec – Vol. 12, no1, jan./jun. 2008*
- 25) SOUZA, Paulo Marcelo de; FORNAZIER, Armando; MATA, Henrique Tomé da Costa; NEY, Marlon Gomes; PONCIANO, Nivaldo José. A Distribuição dos Contratos de Crédito do Pronaf entre as Unidades da Federação no Período de 1999 a 2010. *Documentos Técnicos Científicos. Vol. 44, N.1. Jan-Mar.2013.*
- 26) TEIXEIRA, Juliana Carolina; NAGABE, Fabiane. Identidades locais, PRONAF e turismo no espaço rural: apontamentos sobre a realidade de Campo Mourão. *CAMPO-TERRITÓRIO: revista de geografia agrária*, v. 5, n. 9, p. 112-146, fev., 2010.
- 27) PASE, Hemerson Luiz. Capital social e qualidade de vida. *Revista Debates. Porto Alegre. Vol.6, N.1, p. 35-59, Jan-Abr, 2012*
- 28) SANTOS, C.F.; SIQUEIRA, E.S.; OLIVEIRA, I.J.C.; DANTAS, M.E.C.; MAIA, Z.M.G.. Agricultura familiar e convívio sustentável numa perspectiva interdisciplinar. *Revista Políticas Públicas.*, São Luís, v.16, n.1, p. 25-35, jan./jun. 2012.

## ANEXO 2



Nível Nacional - Artigos 1; 2; 5; 13; 17; 21; 23; 24; 29.

Região Sul – Artigos 4\*; 7; 9; 10; 12; 14; 15; 18; 25; 26; 27; 28.

Região Nordeste – Artigos 3; 4\*; 6; 16; 19; 20.

Região Norte – Artigos 22; 30.

Região Sudeste – Artigos 8; 11.

\* O artigo 4 teve como recorte espacial as regiões Sul e Nordeste.

# **Agricultura familiar e pesquisa agropecuária: contribuições para uma agenda de futuro<sup>100</sup>**

*Antônio Luiz Oliveira Heberlé*

Jornalista, Doutor em Linguística, Pesquisador da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)

*Assunta Helena Sicoli*

Socióloga, Mestre em Ciências Políticas, Analista da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)

*José de Souza Silva*

Engenheiro Agrônomo, Doutor em Sociologia, Pesquisador da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)

*Marcos Flávio Silva Borba*

Médico Veterinário, Doutor em Sociologia, Agroecologia e Desenvolvimento Sustentável, Pesquisador da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)

*Otavio Valentim Balsadi*

Engenheiro Agrônomo, Doutor em Economia Aplicada, Pesquisador da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)

*Vanessa da Fonseca Pereira*

Administradora, Doutora em Economia Rural, Analista da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)

## **1. Introdução**

O presente texto tem como objetivo subsidiar e estimular a construção coletiva de uma agenda que possa fomentar a reflexão acerca de novos paradigmas nas instituições públicas de pesquisa agropecuária, considerando as diversas oportunidades e desafios que se apresentam em diferentes contextos da agricultura familiar no Brasil. Essa reflexão ocorre num momento em que as instituições se propõem a ampliar o debate e os horizontes de suas atuações, com a participação de distintos parceiros governamentais e da sociedade civil organizada<sup>101</sup>.

---

<sup>100</sup> Os autores fazem um agradecimento especial para as seguintes pessoas, que em muito contribuíram para o conteúdo desse texto: Nair Helena Castro Arriel; Vicente Guedes; Maya Takagi; Dejoel Lima; Altair Machado; e Paulo Poleze. Obviamente, qualquer incorreção é de responsabilidade dos autores.

<sup>101</sup> Exemplo da importância desse debate foi o encontro “Agricultura Familiar: construindo uma agenda com visão de futuro”, realizado em Brasília, na sede da Embrapa, em dezembro de 2013, com o objetivo de promover o debate para subsidiar a construção de uma agenda de futuro que contemple as vertentes de desenvolvimento tecnológico, de acesso aos mercados e de construção de políticas públicas, considerando as contribuições da agricultura familiar para a produção sustentável de alimentos no Brasil, e no mundo, e as soluções para o enfrentamento dos desafios deste cenário futuro. Mais informações sobre esse evento podem ser obtidas em: <https://portal.sede.embrapa.br/web/agropensa/eventos>.

Reúne-se no texto um conjunto de contribuições com o propósito de aprofundar as articulações e os relacionamentos das instituições públicas de pesquisa agropecuária com os distintos segmentos da agricultura familiar. As proposições aqui apresentadas buscam valorizar a construção e o intercâmbio de conhecimentos, colaborar para o fortalecimento da agricultura brasileira e apoiar as iniciativas promotoras do desenvolvimento rural, seja por meio das políticas públicas, seja por meio das ações inovadoras dos mais diversos segmentos da sociedade.

## 2. Contextualização

Desde fins do século passado, com o processo de redemocratização do país, têm-se ampliado as oportunidades para discussão de temáticas transversais em vários segmentos, entre os quais o da agricultura<sup>102</sup>. Neste contexto, a agricultura familiar brasileira e seu papel no processo de desenvolvimento rural têm constituído foco de estudos e debates em distintos âmbitos, com ampla participação de diversos setores sociais.

Em 2006, a agricultura familiar compreendia 4,3 milhões de unidades produtivas (84% do total) e 14,0 milhões de pessoas ocupadas, o que representava em torno de 74,0% das ocupações no campo, e 80,3 milhões de hectares (25,0% da área total), contribuindo expressivamente para a produção de alimentos essenciais da dieta básica do brasileiro, além de ter papel preponderante na geração de trabalho rural no Brasil (IBGE, 2006).

A importância da agricultura familiar sustenta-se nos seguintes aspectos: (a) está intrinsecamente vinculada à segurança alimentar e nutricional; (b) preserva os alimentos tradicionais, além de contribuir para uma alimentação balanceada e salvaguardar a agrobiodiversidade e o uso sustentável dos recursos naturais; (c) representa uma oportunidade para impulsionar as economias locais, especialmente quando combinada com políticas específicas destinadas a promover a autonomia do agricultor, reafirmando sua identidade, a proteção social e o bem-estar das comunidades e o desenvolvimento rural; d) demonstra o potencial para geração de postos de trabalho. Salientam-se ainda as contribuições para responder aos impactos das mudanças climáticas e ambientais, bem como às mudanças de padrões e hábitos de consumo (valorização da alimentação e aspectos nutricionais e de qualidade – nesse sentido, a valorização das agroindústrias familiares também deve ser ressaltada).

É necessário ter em consideração que o Brasil não é um todo homogêneo e articulado, mas um mosaico de diversidades. Por isso, as políticas públicas e propostas de ação formuladas precisam estar contextualizadas. Não se pode desconhecer, diante do quadro de organização e participação da sociedade civil, com demandas explícitas e pressões sociais, o processo de desenvolvimento desequilibrado das partes que compõem a expansão da agricultura, no qual milhões de famílias de agricultores(as) e trabalhadores(as) são desconsiderados como atores e parte ativa do desenvolvimento.

---

<sup>102</sup> Veja-se, por exemplo, o processo de construção do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário. O mesmo foi elaborado durante a 2ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, realizada em 2013, e aprovado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf). Ao longo do processo de sua elaboração, contou com a participação de cerca de quarenta mil pessoas, representantes das mais diversas organizações da agricultura familiar, povos indígenas e comunidades tradicionais.

O quadro que se apresenta é de diferentes agriculturas familiares, que são também retratos das diferenças de acesso às políticas públicas, aos mercados e ao desenvolvimento tecnológico. Grande parte dos(as) agricultores(as) foi atingida negativamente pelo processo de modernização da agricultura brasileira, desde a chamada Revolução Verde. Assim, a agricultura familiar brasileira apresenta um quadro de grande diversidade cultural, ambiental, social e econômica.

Ao classificar os estabelecimentos agropecuários de acordo com o tipo de agricultura, Del Grossi (2013) identificou os seguintes grupos de agricultores familiares (AF), utilizando-se, entre outras possíveis, de uma categorização baseada em classes de renda: AF sem receita, AF de baixa renda com receita, AF em transição e AF dinâmica. Os dados mostram expressivo contraste: somente 3,9% dos agricultores familiares tinham, em 2006, receita oriunda do estabelecimento agropecuário maior ou igual a dez salários mínimos por mês – os chamados dinâmicos –, ao passo que 25,3% não possuíam receita gerada pelo estabelecimento agropecuário e 34,6% tinham receita menor ou igual a um salário mínimo por mês.

A diversidade da agricultura familiar vai além das diferenças de renda monetária, pois também engloba quilombolas (comunidades remanescentes), indígenas, assentados de reforma agrária, extrativistas/ribeirinhos. Em 2012, segundo a Fundação Palmares, havia 1.682 comunidades quilombolas remanescentes certificadas pelos órgãos oficiais do Governo Federal. Já os indígenas totalizavam 517.383 pessoas, vivendo em reservas, em 2010 (IBGE, 2010).

Até 2012, 1.258.205 famílias foram assentadas em projetos de reforma agrária, segundo dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Por fim, dados do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) mostram que pescadores extrativistas produziram, em 2010, 785,4 mil toneladas de pescado.

Não obstante os avanços decorrentes das mobilizações do Estado para dar resposta às reivindicações sociais, emergentes no contexto da redemocratização do País, ainda é preciso superar dificuldades diante da insuficiência de políticas públicas vigorosas para lidar com questões estruturais. Entre elas, incluem-se problemáticas relativas a: concentração da posse da terra; formas de acesso aos recursos naturais; insuficiência de capital e dificuldades de financiamento; baixa incorporação de soluções tecnológicas apropriadas aos distintos contextos; fragilidade da assistência técnica e extensão rural; dificuldade de acesso aos mercados; obstáculos e complexidade para a organização social e cooperativismo; êxodo rural; dentre outras.

Dada a sua representatividade para a geração de riquezas, segurança alimentar e nutricional, além da geração de postos de trabalho, a agricultura familiar tem papel expressivo como agente do desenvolvimento rural. Nesse sentido, é essencial considerar que: a) desenvolvimento não é sinônimo de crescimento ou modernização; b) o desenvolvimento deve ser um processo que tenha a estratégia intencional de promover mudanças; c) o enfoque de desenvolvimento territorial deve estar presente e, nesse sentido, as ações devem se dar na perspectiva local e de reconhecimento do papel protagonista de seus atores e instituições; d) o foco primordial deve vincular-se às perspectivas de preservação e valorização do campo, do saber e da cultura local; e) a transição agroecológica e a agroecologia apresentam potencial transformador das realidades rurais contemporâneas.

No contexto internacional, desde a década de 1980 e mais intensamente nos anos de 1990, diversas iniciativas foram propostas e implantadas por organismos vinculados à ONU, no sentido de fomentar mudanças expressivas no que se refere a políticas para a agricultura. Entre essas iniciativas, destacam-se: Programa das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (Pnuma)<sup>103</sup>; Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB)<sup>104</sup>; Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação<sup>105</sup>.

No plano nacional, ressaltam-se: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Programa Nacional de Biodiesel (PNB); Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater); Seguro da Agricultura Familiar (SEAF); Lei da Agricultura Familiar; Lei Orgânica de Segurança Alimentar; Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF); Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat); Programa Mais Alimentos; Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae); Programa de Garantia de Preços Mínimos (PGPM-Bio); Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC); Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo) e o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo).

Recentemente, destaca-se a lei de criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater), instituição que tem como principal objetivo qualificar e ampliar os serviços de assistência técnica e extensão rural no Brasil e fomentar a articulação entre a assistência técnica e extensão rural e a pesquisa agropecuária para garantir que maior número de agricultores(as) tenha acesso aos conhecimentos e às tecnologias desenvolvidas no País.

De volta ao âmbito internacional, é importante assinalar que a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) escolheu 2014 como o Ano Internacional da Agricultura Familiar (AIAF). O objetivo do AIAF é reposicionar a agricultura familiar no centro das políticas agrícolas, ambientais e sociais nas agendas nacionais, identificando lacunas e oportunidades para promover uma mudança rumo a um desenvolvimento mais equitativo

<sup>103</sup> Pnuma é a agência da Organização das Nações Unidas (ONU) responsável por promover a conservação do meio ambiente e o uso eficiente de recursos no contexto do desenvolvimento sustentável. Estabelecido em 1972, tem entre seus principais objetivos manter o estado do meio ambiente global sob contínuo monitoramento; alertar povos e nações sobre problemas e ameaças ao meio ambiente; e recomendar medidas para aumentar a qualidade de vida da população sem comprometer os recursos e serviços ambientais das futuras gerações.

<sup>104</sup> A CDB foi assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na cidade do Rio de Janeiro, em junho de 1992. A CDB reconhece o “valor intrínseco da diversidade biológica e dos valores ecológico, genético, social, econômico, científico, educacional, cultural, recreativo e estético da diversidade biológica e de seus componentes de conservação e utilização sustentável da diversidade biológica”. Entre seus objetivos citam-se: estabelecer e manter programas de educação e treinamento científico e técnico sobre medidas para a identificação, conservação e utilização sustentável da diversidade biológica e seus componentes; proporcionar apoio a esses programas de educação e treinamento destinados às necessidades específicas dos países em desenvolvimento; promover e estimular pesquisas que contribuam para a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica, especialmente nos países em desenvolvimento; e promover e cooperar na utilização de avanços científicos da pesquisa sobre diversidade biológica para elaborar métodos de conservação e utilização sustentável de recursos biológicos.

<sup>105</sup> O referido Tratado define recurso fitogenético para alimentação e agricultura como “qualquer material genético de origem vegetal com valor real ou potencial para a alimentação e a agricultura”. Já por material genético se entende “qualquer material de origem vegetal, inclusive material reprodutivo e de propagação vegetativa, que contenha unidades funcionais de hereditariedade”. A agrobiodiversidade, patrimônio biológico e cultural, e os recursos fitogenéticos, como um dos componentes desse patrimônio, considerando que as políticas e os instrumentos jurídicos devem contemplar tanto o suporte biológico da biodiversidade agrícola como os conhecimentos e práticas socioculturais associadas a essa. A preocupação com a extinção de espécies e variedades agrícolas motivou a realização de uma série de encontros e conferências técnicas para tratar dos recursos fitogenéticos e discutir as estratégias mais adequadas para conservá-los, realizados pela FAO em 1961, 1967 e 1973. Esses três eventos estabeleceram as bases e as premissas científicas para as iniciativas internacionais voltadas para a conservação *ex situ* (fora de seus habitats naturais, em bancos de germoplasma) dos recursos fitogenéticos. A conferência de 1967 decidiu que a conservação *ex situ* deveria ser priorizada em relação à conservação *in situ* (nos ecossistemas agrícolas), e a de 1973 estabeleceu os critérios científicos para a conservação *ex situ*.



e equilibrado. Para tanto, será promovida uma ampla discussão e cooperação nos âmbitos nacional, regional e global para aumentar a conscientização e entendimento dos desafios e ajudar a identificar maneiras eficientes de apoiar os(as) agricultores(as) familiares.

As perspectivas de fortalecer a agricultura familiar se ampliam face aos compromissos que o Brasil assume internacionalmente. Ante a necessidade de ser importante protagonista, dada a relevância do setor agropecuário familiar nos âmbitos nacional e mundial, o governo brasileiro chama à participação distintas instâncias governamentais.

A construção de uma agenda poderá, portanto, oferecer subsídios valiosos para distintas instâncias e setores sociais, tanto no Brasil quanto em outros países da América Latina e África, especialmente. A ideia é de atuação conjunta e sinérgica, abrindo-se, assim, um espaço relevante e oportuno que se soma, contribui e apoia o conjunto de reflexões visando a construção e proposição de políticas públicas.

Fortalece-se a interlocução, nacional e regional, potencializa-se o intercâmbio de conhecimentos e experiências no enfrentamento de problemáticas comuns, com base na articulação e na parceria para ações integradas. Esse processo não é simples, porque envolve necessidades de transformações epistemológicas; construção e intercâmbio de conhecimentos; metodologias participativas e fortalecimento dos atores sociais; reconfigurações político-institucionais e construção coletiva de novas agendas e prioridades.

Diante desse quadro, impõe-se o rompimento de certos paradigmas e valores, desconstruindo em distintos âmbitos a associação que ainda se faz do rural e da produção primária de alimentos com o atraso. A concepção de desenvolvimento com base nas propostas modernizantes assumidas na década de 1970, ainda correntes, precisa ser revista. No plano institucional, isso requer trabalhar para que se continue a introduzir conceitos e práticas que venham a convergir na direção da mudança da cultura linear-difusionista, ainda arraigada nas instituições de pesquisa agropecuária. O reconhecimento e a valorização da agricultura familiar, por outro lado, têm reflexos sobre as discussões e as ações de pesquisa, desenvolvimento, transferência de tecnologia e intercâmbio de conhecimentos.

Considerando que muitas políticas públicas chegam aos agricultores por meio da assistência técnica e extensão rural, cabe a reflexão, em conjunto com outras esferas públicas, de referenciais técnicos e metodológicos, a (re)definição de seu público prioritário e dos métodos do exercício da atividade extensionista. Nesse sentido, a recente lei de criação da Anater, voltada para os agricultores familiares e para os médios agricultores, terá impactos relevantes sobre todos os agentes que com eles interagem.

Um dos principais objetivos da Anater será garantir que um maior número de agricultores(as) tenha acesso às tecnologias e pesquisas desenvolvidas no País para o setor agropecuário, para que haja aumento da produtividade e da renda das famílias que vivem no campo, além de ampliar o acesso da população rural às políticas públicas. Para tanto, será necessária a articulação entre a assistência técnica e extensão rural e a pesquisa agropecuária. Em função disso, dentre as competências da Anater destacam-se as seguintes atividades:

- promover, estimular, coordenar e implementar programas de assistência técnica e extensão rural, com vistas à inovação tecnológica e à apropriação de conhecimentos científicos de natureza técnica, econômica, ambiental e social;

- promover a integração do sistema de pesquisa agropecuária e do sistema de assistência técnica e extensão rural, fomentando o aperfeiçoamento e a geração de novas tecnologias e a sua adoção pelos produtores;
- apoiar a utilização de tecnologias sociais e os saberes tradicionais pelos produtores rurais;
- promover programas e ações de caráter continuado para a qualificação de profissionais de assistência técnica e extensão rural que contribuam para o desenvolvimento rural sustentável.

Como se observa, desafios também se apresentam no que se refere às políticas de formação e capacitação de quadros e de agentes do desenvolvimento rural vinculados a Ater. Na tarefa de construir uma agenda futura é importante considerar a forma de inclusão social e produtiva. Neste sentido, valorizam-se os métodos participativos, de enfoque territorial, alinhados com processos educativos e comunicação dialógica, com a participação e articulação da extensão, da pesquisa e do ensino.

Devem permear o conjunto das capacitações os fundamentos essenciais de natureza social, econômica e cultural, embasados em metodologias participativas, de construção conjunta de conhecimentos e intercâmbio de experiências. Trata-se de processos de interação mediante os quais pesquisadores, técnicos e agricultores aprendem por meio da troca de saberes. Há que se superar a noção linear de difundir ou transferir tecnologias, avançando para métodos educativos, que sejam eficientes na identificação de demandas reais para gerar e disponibilizar conhecimentos, tecnologias e serviços.

Deve-se repensar, explicitar e compreender o que existe de mais adequado, abolindo-se práticas que “empurrem tecnologias”. Não se trata, pois, de apenas expandir o uso de tecnologias. Se o objetivo é que os(as) agricultores(as) continuem no campo, será preciso (re)pensar as condições de vida desses sujeitos sociais. Para uma vida digna, que evite o êxodo, precisa-se pensar como prover as melhores oportunidades e as devidas condições de infraestrutura física e de serviços sociais.

A esta tarefa, somam-se preocupações essencialmente técnico-científicas relativas à forma de produção de conhecimentos e tecnologias, buscando-se qualificar as soluções frente às demandas manifestas pela sociedade. Isso implica em identificar o porquê, o como, o para quem se destina o resultado do trabalho, analisando e avaliando resultados concretos e seus impactos para o segmento que se propõe apoiar. Significa, também, a identificação e compreensão das demandas formuladas mediante processos dialógicos e de aproximação entre os pesquisadores, os agentes de desenvolvimento rural e os agricultores. Nessa perspectiva, à visão agrônômica incorporam-se contribuições das áreas das ciências sociais aplicadas. Passa a ser necessário, portanto, compor e fortalecer equipes de áreas como sociologia, antropologia, pedagogia, economia, comunicação, entre outras, com a necessária integração e articulação das equipes das áreas técnico-científicas.

Nessa nova perspectiva, é fundamental observar o necessário horizonte de pluralidade, multidisciplinaridade e transversalidade nas proposições e execução de ações e soluções (sobretudo em pesquisa, desenvolvimento, disponibilização de tecnologias e inovação), e

na construção/previsão de eventuais novos cenários (inteligência estratégica). A ideia a ser perseguida é a de ampliar a compreensão das dimensões e distintos impactos dessas ações, considerando a autonomia do(a) agricultor(a), a segurança alimentar e nutricional, os costumes e culturas locais, além dos diversos sistemas de cultivo e de produção e suas inserções nos distintos mercados.

Olhar para além da questão tecnológica significa incluir questões de estrutura, educação, saúde, informação, cidadania, entre outras, buscando-se a real transformação das condições de vida, o que depende de um conjunto de ações integradas. Para tanto, o incentivo governamental por meio de políticas públicas é imprescindível, no sentido de promover articulações interinstitucionais e ampliação de parcerias. A construção de redes solidárias que favoreçam a cooperação e iniciativas coletivas, com respeito ao ambiente e aos valores culturais e demandas dos segmentos sociais é outro importante desafio. As instituições públicas de pesquisa agropecuária são capazes de reunir condições relevantes para contribuir com essas redes, apoiando na formulação, no planejamento e na execução de seus projetos, pesquisas e outras ações pertinentes à sua missão institucional.

Há necessidade de ampliar os horizontes de visibilidade no que se refere às distintas proposições de planejamento e desenvolvimento de suas ações em constante conexão, em todas as fases, com a sociedade e suas expectativas. Para isso, é necessário ter presente, constantemente, a multidisciplinaridade e a interinstitucionalidade em temáticas transversais, ultrapassando-se a perspectiva linear da própria técnica/tecnologia.

Busca-se, portanto, situar a execução dos trabalhos na rota do desenvolvimento rural e da legitimidade política e social da agricultura familiar no âmbito institucional. Ressalta-se que cabe não apenas ao Estado, mas a toda a sociedade, participar e melhorar o direcionamento das políticas públicas. Ao trazer para o debate os distintos segmentos sociais, amplia-se a aproximação, a articulação e a participação, valorizando-se o papel da própria sociedade na melhoria e relevância das ações das agências públicas, em geral, e das instituições de pesquisa agropecuária, em particular.

### **3. A Pesquisa com e para a agricultura familiar<sup>106</sup>**

Ao elencar o que é considerado a base de partida para a abordagem das agriculturas familiares, contempla-se tal categoria social a partir de sua rica diversidade. Essa abordagem deriva das relações que estas agriculturas mantiveram ao longo da história com os meios biofísicos onde se assentam, gerando diversidade de conhecimentos, práticas, variedades de plantas e animais, paisagens, crenças e significados localmente adaptados.

A multiplicidade de condições das agriculturas familiares mostra que a maioria ainda mantém características de uma agricultura anterior à modernização. Percebe-se que, longe de ser uma ameaça, tal situação pode representar grande oportunidade para que se estabeleçam

<sup>106</sup> Para maiores detalhes a respeito dos sentidos e significados da expressão *pesquisa com e para a agricultura familiar*, ver o trabalho de Gastal (2013).

novos modelos de produção, tendo como pressupostos o correto manejo dos recursos naturais, o desenvolvimento de sistemas mais autônomos, a eficiência energética e os alimentos livres de resíduos, a redução da distância entre produção e consumo, entre outros fatores.

A partir do exposto, apresenta-se um conjunto de princípios que podem orientar a ação das instituições públicas de pesquisa agropecuária com e para as agriculturas familiares brasileiras.

### **3.1. Proposições de princípios**

#### **Valorização do local**

De forma geral e em perspectiva histórica, as ações da pesquisa agropecuária se restringiram à geração de formatos tecnológicos padronizados, que sistematicamente ignoraram as peculiaridades socioculturais, históricas, econômicas e ecológicas dos locais onde pretensamente seriam inseridos. Como consequência, coube ao local transformar-se para se adaptar ao modelo tecnológico ofertado, levando, em grande medida, à destruição de importantes aspectos conformadores das identidades locais, quais sejam as paisagens, a diversidade biológica, os recursos naturais, mas também os conhecimentos e a cultura, os quais, em nova perspectiva podem subsidiar estratégias originais de desenvolvimento territorial endógenas e sustentáveis.

Assume-se, portanto, que as agriculturas familiares devem ser contempladas a partir de sua ampla diversidade e pluralidade, pois nisso residem suas potencialidades. Assim, qualquer iniciativa de intervenção – seja tecnológica, mercadológica ou organizacional – precisa ser construída a partir do local, mesmo em casos em que se justifique a simples transferência de tecnologias.

#### **Atores locais como sujeitos da transformação**

Na perspectiva convencional das ciências agrárias, os(as) agricultores(as) figuram como objeto da pesquisa social ou como meros receptores passivos do conhecimento científico. Da mesma forma, na concepção tradicional das políticas públicas orientadas à promoção do desenvolvimento rural, os atores locais não têm suas perspectivas contempladas, dado que o desenvolvimento se constitui como mera aplicação local de modelos apriorísticos e descontextualizados.

Ao adotar a perspectiva dos atores locais como sujeitos, seja especificamente no processo de construção do conhecimento, seja de forma geral na transformação da sua realidade, busque-se reconhecer que os(as) agricultores(as) familiares devem assumir uma posição central no processo decisório de inovação no âmbito dos territórios rurais.

Atribuir aos atores locais a condição de sujeitos nos processos que incidem sobre o seu mundo e suas vidas faz com que a transformação da realidade local ocorra a partir da valorização de fenômenos decorrentes de um processo histórico de evolução entre uma sociedade específica e seu ecossistema. Isso, desde logo, representa uma mudança significativa e requer novas perspectivas metodológicas.

## **Transição agroecológica**

Considera-se que sistemas produtivos diversificados, que usem criteriosamente os recursos disponíveis, com baixos níveis de dependência externa e suportados por conhecimentos socialmente construídos, podem conduzir à sustentabilidade das comunidades rurais. Trata-se, portanto, de uma transição, que torne possível uma agricultura voltada para a oferta de alimentos saudáveis e que contribua para o bem estar da sociedade.

Assim, o compromisso de promover a conservação e o uso da agrobiodiversidade, a conservação dos agroecossistemas, mantendo as propriedades biológicas, físicas e químicas dos solos, a diversidade de polinizadores e populações de insetos em equilíbrio biológico, bem como valorizando a produção e o uso dos insumos locais pelos agricultores familiares em seus sistemas de cultivo, deveria ganhar mais espaço nas agendas das instituições de pesquisa agropecuária.

## **Soberania e autonomia**

Uma das características marcantes da agricultura familiar é a possibilidade de ter controle sobre os principais recursos utilizados na produção. A ação da pesquisa agropecuária deve ocorrer de forma a estimular que os(as) agricultores(as) familiares, de forma autônoma, observem a sustentabilidade das suas atividades. Isso não impede preocupações pragmáticas com controle da produção, comercialização de produtos e autossuficiência alimentar, genética, produtiva e energética.

## **Mercado como construção social**

O princípio do mercado como construção social busca superar a noção de que são algo abstrato, convencional e distante, com regras de funcionamento a que todos devem se submeter. Ao contrário, assume-se que os mercados se estabelecem a partir de relações sociais entre pessoas e instituições, portanto, em processos dinâmicos e passíveis de negociação.

## **Restabelecimento dos processos de evolução socioecológica**

Considera-se aqui o fato de que os fluxos naturais de energia determinam os potenciais e os limites dos ecossistemas. A superação de tais limites requer o uso de insumos externos (*inputs*) não renováveis, o que aumenta os níveis de insustentabilidade e dependência. Ao adotar como princípio o restabelecimento do processo de evolução social e natural, pretende-se desenvolver modelos produtivos e formatos tecnológicos que obtenham a máxima eficiência no uso dos recursos sem a ruptura do equilíbrio das funções ecossistêmicas.

## **Visão sistêmica e pensamento complexo**

Na medida em que operam sistemas de produção diversificados, as agriculturas familiares conformam um grande potencial para o desenvolvimento rural, desde que se observem estas

realidades e se formulem outras questões científicas para além dos itinerários técnicos dos sistemas de cultivo e de criação. Trata-se, portanto, de uma abordagem que considera as diferentes agriculturas familiares, em seus processos históricos de adaptação aos diferentes meios biofísicos que ocupam, como oportunidades para novas agendas de pesquisa.

No entanto, ao tomar o processo de evolução social e natural (co-evolução) como verdadeiro potencial endógeno dos territórios, é preciso incorporar a noção de complexidade de uma situação onde ocorrem múltiplos processos (biológicos, políticos, econômicos, produtivos, tecnológicos, da organização social). A proposta é de superar a visão de conhecimento disciplinar, que isola o objeto de seu contexto, resgatando as interrelações com o meio e as múltiplas realidades das agriculturas familiares.

### **Valorização da multifuncionalidade da agricultura familiar**

A importância das agriculturas familiares vai além da capacidade de produzir alimentos. Seu papel é também de conservação de paisagens, da diversidade biológica dos biomas brasileiros, de serviços ecossistêmicos, de culturas, de história, de geração de postos de trabalho. Pretende-se que as abordagens da pesquisa agropecuária contemplem tal multiplicidade de funções e as valorizem enquanto capital dos territórios, portanto, algo a ser potencializado.

### **Reciprocidade, solidariedade e complementaridade institucional**

A colaboração recíproca é um dos fundamentos de valorização das parcerias e uma forma de potencializar as ações de pesquisa. Agir em colaboração é uma forma de facilitar o atingimento de metas institucionais. Para tal é preciso tratar os interlocutores de forma respeitosa, como parceiros efetivos, sejam eles indivíduos ou organizações.

Para isso, deve-se privilegiar iniciativas interinstitucionais e transdisciplinares (cooperação e alianças estratégicas). Na busca por respostas e soluções interinstitucionais, é preciso dar prioridade às iniciativas que articulem unidades de pesquisa, instituições parceiras (públicas e privadas) e diferentes atores sociais.

## **3.2. Algumas estratégias para operacionalização dos princípios**

O conjunto de princípios propostos conferem as bases para se pensar o fortalecimento das agriculturas familiares nas agendas de pesquisa e desenvolvimento. Como continuação, apresentam-se algumas estratégias que são consideradas coerentes para colocar em marcha tais princípios, de forma a melhor explorar as potencialidades das agriculturas familiares com a finalidade de se alcançar melhores níveis de eficiência e eficácia produtiva, mas também de construção de novos patamares de qualidade de vida para a população rural e urbana.

### **Perspectiva territorial do desenvolvimento**

A adoção da perspectiva territorial como estratégia assenta-se na concepção que coloca a pesquisa como agente do desenvolvimento local/regional. Nesta perspectiva, a geração,

disponibilização e apropriação de novos conhecimentos e tecnologias não podem se restringir apenas aos sistemas de produção, mas que também devam induzir mudanças no espaço rural em escala regional. Isso requer pensar o espaço geográfico para além dos seus limites físicos, para entender, desde uma perspectiva histórica, as relações entre o homem e a natureza. Para tanto, é preciso construir estratégias de adaptação ao meio e de solução de problemas particulares, na perspectiva territorial.

Neste sentido, fazer pesquisa agropecuária significa a construção coletiva de conhecimentos, a qual se orienta pela valorização e conservação dos recursos naturais de modo a incrementar a eficiência econômico-ecológica dos sistemas, promover a diferenciação dos produtos regionais e as estratégias coletivas de organização e acesso a mercados.

### **Pesquisa-ação participativa**

A pesquisa-ação é um método de investigação que pretende obter, de forma simultânea, avanços teóricos e mudanças sociais, com ampla participação e interação social. A adoção da pesquisa-ação permite, além do restabelecimento do papel dos atores locais como sujeitos, uma melhor integração dos processos de análise e intervenção, bem como possibilita mais conhecimento e mais criatividade no processo de inovação.

A pesquisa-ação permite situar o processo de inovação em um ambiente multi-atores que, funcionando como sistema social que conhece, reconhece e respeita a capacidade local de inovação (que necessita ser conhecida e reconhecida tanto por atores locais quanto externos), estabelece as bases de conhecimentos, tecnologias e organização social capazes de transformar a realidade.

### **Interdisciplinariedade das equipes de pesquisa**

A complexidade das agriculturas familiares, ao envolver interações entre processos biológicos, políticos, geográficos, econômicos, produtivos, tecnológicos e sociais, conforma uma totalidade organizada que somente pode ser compreendida pela superação da visão fragmentada, própria da abordagem disciplinar.

A complexidade requer a integração de múltiplas disciplinas a partir de uma visão de mundo compartilhada. Do conhecimento mais especializado à construção social do conhecimento, todos serão mais efetivos se gerados e disponibilizados na perspectiva da transformação do espaço rural construída coletivamente.

### **Projetos mult institucionais**

Ao considerar o processo de inovação como construção social que ocorre em um ambiente multi-atores, a construção de projetos deve contemplar as diferentes instituições existentes no âmbito dos territórios. Isso significa a possibilidade de inclusão nas redes de pesquisa e desenvolvimento de atores (individual ou coletivo, público ou privado), que estejam atuando nos territórios e possam contribuir na qualificação das propostas e ações. A forma de construção

dos projetos se constitui, portanto, em componente relevante para o êxito das redes locais/territoriais, no que depende da capacidade dos proponentes em pensar e agir coletivamente.

## **Desenvolvimento endógeno**

Os elementos locais constituem a referência, ou seja, parte-se das características e recursos locais para promover nova coerência entre os elementos tradicionais e os externos, tratando de harmonizar as condições ecológicas, socioculturais e econômicas. O desenvolvimento endógeno pode ser compreendido como o desenvolvimento local, produzido por atores fortemente assentados sobre os recursos locais. Trata-se de determinar localmente as opções e o controle sobre os processos de mudanças, que devem beneficiar a própria localidade, incluindo a propriedade intelectual sobre novos conhecimentos, práticas e produtos.

A atuação em rede pressupõe ação organizada e interdependente entre os diferentes atores do processo de inovação (organizacional, tecnológica, produtiva, mercadológica). Faz-se necessário que as instituições de pesquisa agropecuária reconheçam a importância de serem aceitas no contexto sociopolítico dos territórios, pois, dessa forma, respeita-se a vontade e a afinidade entre os atores.

A partir daí pode-se esperar que elas desempenhem um papel de grande relevância no que diz respeito a mobilização, motivação e articulação dos atores. A amplitude e a solidez das redes são cruciais para a transformação das realidades internas dos territórios e para a manutenção de relações mais equitativas com atores de outros territórios. Os projetos de P&D precisam, portanto, identificar, mapear e fortalecer as redes existentes e/ou induzir a organização onde estas ainda não existam.

## **Inovação relevante (contexto dependente)**

Inovação é entendida como um processo que vai além do espaço técnico-produtivo, envolvendo os aspectos organizacionais e mercadológicos, sendo construída socialmente. A inovação é uma espécie de guia-e-consequência da pesquisa, na medida em que está voltada para o contexto onde estão as pessoas e as instituições.

Para ser relevante, a inovação emerge de processos de interação com a participação dos atores que necessitam, dos que apoiam e dos que serão impactados por ela. Isso também muda a forma como se planeja e se gerencia o processo de inovação. Não é verdade que ciência + tecnologia = inovação relevante; falta a sociedade nessa equação. Por isso, uma nova estratégia implica na revisão e transformação da gestão das relações entre a ciência, a tecnologia e a sociedade no processo de inovação<sup>107</sup>.

## **Formação agroecológica**

A agricultura familiar tradicional necessita fazer a transição agroecológica para ser mais relevante e sustentável no futuro. Neste sentido, há necessidade de, por um lado, instruir os



atores sociais, econômicos, políticos e institucionais, que hoje tomam decisões em relação a agricultura familiar para que reflitam sobre a transição como forma de construir uma agricultura familiar agroecológica.

Neste caso, uma estratégia especial deve ser dirigida aos profissionais do setor público (da Ater), setor privado (de cooperativas, de associações) e da sociedade civil (como as ONGs). Por outro lado, é importante inovar no processo educativo, em todos os âmbitos, para que se intervenha na formação de cidadãos conscientes e comprometidos com a sustentabilidade.

## **Aprendizagem contextualizada e conhecimento significativo**

A interação é a estratégia permanente para promover intercâmbios de experiências e o diálogo de saberes (científico e popular) e a ética é a fonte de compromisso com a sustentabilidade de todas as formas e modos de vida. Modelos que têm a pretensão de serem universais podem fracassar, porque a realidade não é homogênea e tampouco reproduzível. Por isso, a aprendizagem resulta da troca de saberes entre pessoas e instituições que se encontram num ambiente comum, ainda que o propósito final da aprendizagem seja peculiar a cada indivíduo/sujeito.

Como a realidade não é homogênea, não existe conhecimento universal nem neutro. Todo conhecimento, inclusive o científico, é contextual e social. Portanto, o conhecimento significativo para um determinado território deve ser gerado e apropriado no contexto de sua aplicação (dimensão prática) e implicações (dimensão ética). Isso muda a forma como se planeja e gerencia o processo linear de inovação (pesquisa, transferência, adoção). Estratégias particulares emergirão para viabilizar a geração e apropriação de conhecimento significativo, contextualizado.

## **4. Desdobramentos político institucionais**

Para subsidiar e apoiar as políticas institucionais e avançar em pesquisas e estudos sobre a diversidade da agricultura familiar, é necessário a criação de espaços institucionais de articulação permanente sobre o tema, que possibilitem o intercâmbio de ideias e o diálogo de saberes para repensar o próprio conceito de desenvolvimento. Esses espaços criarão e incorporarão outras percepções sobre os processos, a partir de contribuições de diversos segmentos (pesquisadores das instituições de pesquisa agropecuária, formuladores de políticas públicas, representantes das organizações das agriculturas familiares) e da conexão entre as diversas áreas do conhecimento (ciências agrárias e ciências sociais aplicadas, como a antropologia, a sociologia, a economia, a comunicação e a geografia).

### **4.1. Criação de espaços institucionais de articulação**

Como desdobramento político-institucional no interior das instituições de pesquisa agropecuária, julga-se que seria bastante salutar a criação de espaços interinstitucionais de articulação permanente sobre o tema da agricultura familiar e do desenvolvimento rural.

Como subsídio para as discussões e agendas futuras, apresentam-se duas ideias: Fórum Permanente de Articulação Interinstitucional; e Observatório Permanente sobre Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural.

### **a) Fórum Permanente de Articulação Interinstitucional**

A adoção dos princípios e estratégias listados neste texto pressupõe a criação e o fortalecimento de espaços interinstitucionais permanentes de plena articulação dos agentes/atores ligados aos diversos temas (pesquisa, políticas públicas, acesso aos mercados, organização social) que afetam o dia-a-dia dos segmentos da agricultura familiar no Brasil.

Uma possibilidade real seria a criação, no interior das instituições de pesquisa agropecuária, de um Fórum Permanente, que deveria ser composto por representantes de entidades com atuação prioritariamente nacional (com representação nos estados e nos segmentos da agricultura familiar) que se relacionam diretamente com as instituições de pesquisa agropecuária. Entre essas, destacam-se instituições de pesquisa, de ensino e de Ater, entidades representativas do setor produtivo, do terceiro setor e do governo, em geral.

A ideia desse Fórum seria trazer, para as agendas de prioridades das instituições de pesquisa agropecuária, as contribuições e indicações da sociedade civil e de representações da agricultura familiar. A reunião e articulação dessas instituições tem o propósito de somar esforços para a definição conjunta de grandes linhas estratégicas de ações e estudos a partir da identificação de demandas reais. As funções principais desse Fórum são:

- assegurar a presença e promover os interesses e desafios comuns dos atores sociais e institucionais que atuam junto à agricultura familiar no Brasil, no contexto dos mandatos de cada instituição.
- contribuir para a convergência de políticas públicas afins relacionadas à agricultura familiar e ao desenvolvimento rural e promover a integração de estratégias e ações das instituições de pesquisa e dos demais membros do Fórum.
- interagir com outros arranjos institucionais vinculados à dinâmica de desenvolvimento rural e de segurança alimentar e nutricional no âmbito nacional, tais como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater) e outros.
- interagir com outros Fóruns existentes nas instituições de pesquisa agropecuária, que têm como atribuições específicas identificar e executar iniciativas dirigidas à agricultura familiar, nos âmbitos da pesquisa, desenvolvimento, transferência de tecnologia e intercâmbio de conhecimentos.

### **b) Observatório Permanente sobre Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural**

O Observatório poderá servir de fonte permanente para prospectar e monitorar os fatores críticos externos e internos, subsidiando a formulação de ações de pesquisa, desenvolvimento, intercâmbio e construção de conhecimento e elaboração de estudos de futuro vinculados às

questões transversais que incidem no desempenho da agricultura familiar. Também poderá atuar como o “braço técnico” do Fórum Permanente, de forma a se promover sinergias nas ações.

Portanto, a partir de uma visão voltada para o futuro, o observatório terá as seguintes atribuições: (a) identificar problemas, desafios e temas que sejam alvo de estudos, pesquisa e ações para e com a agricultura familiar, (b) integrar o monitoramento de questões e desafios da agricultura familiar de forma a retroalimentar as agendas de P&D; (c) contribuir para a definição das diretrizes, estratégias e a identificação de temas a serem priorizados na programação prioritárias das instituições; (d) subsidiar a tomada de decisão no âmbito das instituições que atuam nos diferentes temas relacionados com a agricultura familiar.

Para tanto, há um conjunto de temáticas para o Observatório Permanente compor sua agenda de trabalho. Dentre os temas de pesquisa e de ações que merecem maior atenção das instituições que atuam com e para a agricultura familiar alguns poderiam ser mencionados:

- Sucessão geracional com tendência ao esvaziamento rural e falta de mão de obra na agricultura.
- Estratégias para enfrentar a penosidade do trabalho na agricultura, reforçando-se a questão de desenvolvimento e disponibilização de máquinas e implementos apropriados para os(as) agricultores(as) familiares.
- Formas de produção na agricultura familiar e diferentes estilos de reprodução social e econômica.
- Estratégias para aprimoramento da qualidade e certificação de produtos, com foco nas novas relações rural x urbano, produtor x consumidor.
- Levantamento de boas práticas e experiências, buscando-se ampliação do conhecimento e análise do desempenho sócio-técnico das agriculturas familiares.
- Aprofundamento do papel da comunicação e novas formas de mediação e interação com a sociedade para reduzir as assimetrias de informação.
- Análise dos impactos da legislação sanitária e questões tributárias, em especial na produção de origem pecuária.
- Conhecimento e domínio de novas bases materiais no contexto da transição energética e de mudanças climáticas.
- Análises sobre manejo da agrobiodiversidade, incluindo o melhoramento genético participativo e a adoção dos princípios da agroecologia nos sistemas produtivos da agricultura familiar.
- Análises sobre o impacto de agrotóxicos e dejetos sobre a saúde humana e a qualidade da água consumida.
- Aprofundamento dos temas ambientais: saneamento, preservação da biodiversidade, manejo e conservação do solo, preservação de matas e florestas, preservação e uso eficiente da água.
- Novas estratégias de inserção internacional – tecnologias, produtos e processos para cooperação Sul - Sul.
- Agregação de valor e análise de cadeias curtas de comercialização.

- Promoção do acesso e desenvolvimento de material genético apropriado para as diversas agriculturas familiares (sementes crioulas).
- Novos métodos e estratégias de qualificação e capacitação de técnicos para compartilhar os resultados obtidos pelas instituições de pesquisa agropecuária.
- Análise e avaliação dos resultados das políticas públicas para a agricultura familiar e proposição de melhorias e ajustes.

## **5. Considerações finais**

Espera-se que as proposições apresentadas neste texto contribuam para o fortalecimento e valorização das agriculturas familiares no Brasil, a partir do papel mais específico desempenhado pelas instituições públicas de pesquisa agropecuária. Observa-se que cabe não apenas ao Estado, mas a toda a sociedade, participar e melhorar o direcionamento das políticas públicas para o desenvolvimento rural, incluindo-se a devida atenção à pesquisa e à inovação na agricultura.

A preocupação com o tema interessa aos distintos segmentos sociais e amplia-se sua relevância com a necessidade de articulação interinstitucional em espaços permanentes, valorizando-se o imprescindível papel da sociedade na agenda de prioridades das agências públicas.

Destaca-se, também, a função pública da pesquisa e da extensão rural, sobretudo no que se refere à proposição de políticas e atuação das instituições na criação prevista da Anater, enquanto parceiros do desenvolvimento da agropecuária e do rural brasileiros, nos quais a agricultura familiar tem seu lugar de destaque.

## Referências bibliográficas

DEL GROSSI, M. E. Distribuição dos estabelecimentos agropecuários, segundo os tipos de agricultura, Brasil, 2006. Brasília, MDA, 2013, mimeo.

FUNDAÇÃO PALMARES. <http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2013/04/1-CRQs-Certificadas-ate-18-04-2013.pdf>. Acesso em 20/05/2013.

GASTAL, M. L. Pesquisa com e para os agricultores familiares e comunidades tradicionais. In: BALSADI, O. V. et al. (editores técnicos). Transferência de tecnologia e construção do conhecimento. Brasília, Embrapa, 2013, p:33-55.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Agropecuário 2005/06. Rio de Janeiro.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária/Ministério do Desenvolvimento Agrário INCRA/MDA. Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA/SDM). Rel\_0227, 25 Fevereiro 2010.

MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA (MPA). Boletim estatístico da Pesca e Aquicultura, Brasil 2010.

SILVA, J. de S. A inovação da inovação na pesquisa agropecuária. Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v. 29, n. 2, p: 635-649, maio/agosto de 2011.



## **PARTE III**

### **Inovações Sociais: Experiências Contemporâneas**

Diferentes representações sociais de agricultores familiares, bem como organizações públicas e da sociedade civil dedicadas ao desenvolvimento rural têm adotado crescentemente ações pautadas por perspectivas multissetoriais e multidimensionais, superando visões meramente produtivistas ou assistencialistas. Essas organizações têm proposto a construção de processos de produção e de consumos alternativos, fomentadoras de formas de produção e consumo ambientalmente sustentáveis e geradoras de processos sociais e econômicos mais equitativos. Dentro desse novo contexto, novas dimensões passaram a ser consideradas na concepção de projetos e ações promotoras de desenvolvimento rural. Essas novas perspectivas emergem da confluência de importantes debates realizados na década de 1990, principalmente sobre os temas da soberania e segurança alimentar e da agroecologia. Assim, pretende-se debater e analisar as inovações sociais contemporâneas que têm emergido nesse novo contexto de desenvolvimento rural, cujo alicerce fundamental é a agricultura familiar. Propõe-se uma reflexão sobre a importância de projetos de desenvolvimento rural nos quais a agricultura familiar assume um protagonismo tanto na dimensão ambiental, quanto também na da segurança alimentar da sociedade.

# Ecologização da agricultura familiar e ruralidade

*Alfio Brandenburg*

Professor e pesquisador do Departamento de Ciência Política e Sociologia da Universidade Federal do Paraná. Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Professor do Departamento de Ciência Política e Sociologia da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Trabalha com agricultura familiar e campesinato, movimento ecológico na agricultura, ruralidades e ambiente. E-mail: alfio@hotmai.com.br

## Introdução

Este texto tem como objetivo analisar a ecologização da agricultura familiar e identificar algumas dimensões de ruralidade que surgem a partir desse processo. Nesse sentido, para além das práticas agrícolas, o texto analisa os atores que protagonizam a construção de uma nova forma de fazer agricultura e a construção de relações socioambientais que subjaz a prática agrícola.

Como amplamente difundido, a agricultura ecológica encontra suas raízes, na década de setenta, em plena fase da modernização intensiva da agricultura. Surge com o movimento da agricultura alternativa em razão de uma política de modernização que provocou a expropriação de camponeses e agricultores familiares, a concentração da propriedade da terra e a crescente diferenciação social no campo. A agricultura alternativa, caracterizada pelo resgate de formas tradicionais da produção camponesa, constituía nesse caso uma estratégia de reprodução social dos agricultores que lutavam por sobreviver no campo. Nesse contexto, porém, era tida como ultrapassada sob o ponto de vista técnico, ineficaz economicamente e tradicional sob o ponto de vista social. O discurso em favor da tecnologia alternativa era tido como “falacioso”, e o movimento social a ela associada, apenas considerada importante para a “criação de uma nova consciência social a respeito das relações homem-natureza.” (SILVA, 1997, p.106).

Apesar das críticas no âmbito acadêmico, a agricultura alternativa se difunde mediante as assessorias das ONGs que proliferam em todo País apoiadas pelo Projeto Tecnologias Alternativas-PTA, gestado no âmbito da Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educação-FASE, em 1983. No Sul do Brasil, por exemplo, as Organizações Não Governamentais multiplicaram-se nos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, vindo a formar a rede T.A/Sul<sup>108</sup>.

Na década de noventa, o movimento assimilou a noção de desenvolvimento sustentável, por conta dos discursos relativos ao meio ambiente e desenvolvimento que já vinham ocorrendo

<sup>108</sup> Formava a Rede T.A/Sul as seguintes entidades. Rureco - Fundação para o Desenvolvimento Econômico-Rural da Região Centro-Oeste do Paraná- em Guarapuava; AS-PTA-Assessoria e Serviços à Projetos em Agricultura Alternativa- em União da Vitória; ASSESSOAR – Associação de Estudos, Orientação e Assistência Rural- em Francisco Beltrão; Centro Vianei de Educação Popular, em Lages; ASPACO- Associação dos Pequenos Agricultores do Oeste Catarinense; CAPA – Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor, em Erechim; CAE-IPÊ- Centro de Agricultura Ecológica; FUNDEP-DER- Fundação de Desenvolvimento, Educação e Pesquisa da Região Ceileiro; CETAP- Centro de Tecnologias Alternativas e Populares, em Passo Fundo (BRANDENBURG, 1999, p. 148).



desde o encontro de Estocolmo (1972) e de forma mais contundente com o impacto da divulgação do relatório de Brundtland (Nosso Futuro Comum) em 1989. A questão ambiental no Brasil teria maior repercussão com a Eco-92, quando governo e sociedade civil discutem o tema nesse evento. Se, por um lado, o discurso e a formulação de políticas ambientais se disseminam, por outro, cresce também a crítica à ideia de desenvolvimento sustentável, principalmente no meio acadêmico. No âmbito da atuação dos movimentos sociais, ocorrem reajustes na articulação das Organizações Não Governamentais e no discurso da agricultura alternativa. As Organizações de Assessoria deixam de ser coordenadas pelo Projeto Tecnologias Alternativas –, ligado à Fase, e passam a se articular em termos de Rede em diferentes regiões do País. Ao mesmo tempo em que ocorre o processo de reorganização do movimento também ocorre uma mudança no discurso da agricultura sustentável que recentemente iria se identificar como agricultura ecológica. Esse discurso seria legitimado por trabalhos acadêmicos, entre eles notadamente o de Miguel Altieri (1989). Dessa forma, três momentos distintos marcam o discurso do movimento ecológico na agricultura: 1) agricultura alternativa; 2) agricultura sustentável; e 3) agricultura ecológica.

O movimento ecológico na agricultura expande-se por conta de uma demanda crescente de produtos isentos de agrotóxicos e em razão do número de agricultores que se motivam a produzir de maneira ecológica. As organizações em rede multiplicam-se, bem como os encontros e congressos sobre o tema da agroecologia que reúnem agricultores e pesquisadores da área.

Com a expansão da produção e do reconhecimento social do movimento ecológico ocorre sua institucionalização. Surgem as escolas de agroecologia de nível técnico e universitário, as Normas de Conformidade da Produção Orgânica e recentemente institui-se a Política Nacional da Agroecologia e Produção Orgânica com a promulgação do Decreto n.º 7.794, de 20 de agosto de 2012. Assim, o movimento da agricultura alternativa, hoje, encontra-se reorganizado, institucionalizado e socialmente reconhecido como movimento ecológico. Sob o ponto de vista da sua organização, o movimento opera em Redes regionais e interage em nível nacional mediante a Articulação Nacional de Agroecologia - ANA<sup>109</sup>.

Considerando a organização do movimento em rede, este trabalho terá como referência empírica dados relacionados à Rede Ecovida de Agroecologia, que atua na Região Sul, mais especificamente na Região Metropolitana de Curitiba<sup>110</sup>.

Para os agricultores da Rede Ecovida, na Região Metropolitana de Curitiba, a agroecologia não representa apenas outra prática de agricultura, mas outro projeto de vida em construção (PINHEIRO, 2007). Um projeto “agroecológico” que ressurgiu no interior da agricultura orgânica e, portanto, no interior do próprio movimento ecológico. Em Curitiba o movimento ecológico

<sup>109</sup> ANA – Amazônia; ASA- Articulação no Semi-Árido Brasileiro; GTA – Grupo de Trabalho Amazônico, Rede Ecovida de Agroecologia; ACA – Articulação Capixaba de Agroecologia; AMA- Articulação Mineira de Agroecologia. (Carta Política: II Encontro Nacional de Agroecologia; 2006)

<sup>110</sup> Nesta Região o número de agricultores ecológicos aumentou em diversas comunidades e municípios. Estão organizados em torno do Núcleo Maurício Burmeister do Amaral que abrange 200 famílias organizadas em 20 grupos, localizados em 16 municípios. Constitui um dos 25 núcleos da Rede Ecovida de Agroecologia que abrange os Estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina. A Rede Ecovida de Agroecologia é composta 3000 famílias organizadas em 25 núcleos regionais, sendo seis no Paraná, sete em Santa Catarina e oito no Rio Grande do Sul. Cerca de 220 municípios são atingidos mediante 300 grupos de agricultores, oitocooperativas de consumidores e 35 Organizações Não Governamentais (ONGs).

surge com a agricultura orgânica sendo estimulada e praticada inicialmente por Neorrurais. Posteriormente, o movimento se amplia envolvendo agricultores familiares e expressando-se mediante diversas correntes de pensamento de modo conflituoso e muitas vezes contraditório. Assim, em um primeiro momento são os agricultores orgânicos que organizam o movimento ecológico. Após sucessivos embates, quanto às formas de comercialização e concepções de agricultura (BALESTRINI, 2002; PADILHA, 2008), um grupo de agricultores passa a se inserir na Rede Ecovida de Agroecologia, que se filia à corrente agroecológica <sup>111</sup>. Com isso passa a vigorar na Rede o ideário de uma condição de produção familiar/camponesa que, embora tenha como meta a melhoria do rendimento econômico do agricultor, não restringe sua ação no âmbito da racionalidade econômica. Ela estimula a cooperação e a participação, além de organizar um processo diferenciado de controle de qualidade dos seus produtos: o sistema participativo de certificação.

A agricultura ecológica na Região apresenta duas vertentes: uma que privilegia o grande mercado consumidor, como as redes de supermercado, identificando-se como agricultura orgânica, e outra que privilegia a construção de mercados alternativos (NIERDELE, 2013; PEREZ-CASSARINO, 2012), como as feiras, identificando-se como agroecológica. Esta vertente se insere num paradigma de produção e de estilo de vida que questiona os pressupostos da sociedade de consumo e da produção agroindustrial. Preconiza o resgate de uma condição de produção familiar/camponesa e uma acologização da vida social e biológica.

## 1. Ecologização e agricultura familiar

A ecologização da agricultura tem sido estudada a partir da noção de “transição” ou da transição de um paradigma de produção agrícola moderno (convencional) para um paradigma de produção ecológico ou sustentável. A transição no sentido abordado por Buttel (1995) representa uma gradual mudança de paradigma de produção agroindustrial rumo ao paradigma agroecológico. Trata-se de uma segunda revolução paradigmática que se inicia no século XX. A primeira revolução se verifica com a modernização tecnológica, que no Brasil ainda está em curso e convive com uma segunda que pode ser definida como ecológica.

Os processos de ecologização de agricultura na modernidade surgem após o primeiro período da modernização agrícola, ou modernização simples, em consequência de uma degradação dos sistemas de produção agrícola, tais como simplificação dos ecossistemas, poluição do solo, água, intoxicação dos produtos agrícolas e efeitos nocivos à saúde, decorrentes do uso intenso de agrotóxico. Os primeiros movimentos, nesse sentido, ocorreram na Europa com a agricultura orgânica, agricultura biológica, agricultura natural e biodinâmica.

Na América Latina o movimento pró-agricultura ecológica ocorre mais tardiamente, após a intensa modernização agrícola, legitimado cientificamente pelos trabalhos de Altieri (1989), Sevilla Gusman (2006), Gliemann (2000), Caporal e Costabeber (2000). A análise

dos processos de ecologização se verifica a partir de variantes que privilegiam a noção de ecossistema, entendendo no caso da agricultura os ecossistemas agrícolas.

Para além da análise dos ecossistemas está a análise multinível que aborda a ecologização considerando três níveis: o nível dos nichos, do regime e da paisagem (GEELS, 2005). Essa perspectiva entende a ecologização como um processo que abrange os sistemas produtivos, mas também os diferentes níveis institucionais da sociedade. Parte de um modelo analítico que foi desenvolvido para se compreender os processos de inovação no ambiente industrial. A adaptação desse modelo para se compreender o fenômeno da ecologização na agricultura encontrou ressonância nos estudos recentes, em função do poder analítico de seu modelo, na medida em que integra categorias de análise das ciências sociais.

Essas diferentes abordagens trazem uma noção de ecologização que tem na natureza sua referência reflexiva e prática. São processos de busca entender e analisar aquelas práticas que integram a natureza nos processos produtivos ou que consideram as leis que regem a produção da vida biológica na gestão da produção. São modelos que de qualquer forma buscam compreender os processos produtivos mais próximos da natureza e mais distante dos modelos construídos pela agroindústria. Mas entre os modelos mais próximos ao que se reproduz naturalmente e aqueles construídos, ou fabricados mediante artificios industriais, há certamente uma diversidade de modelos analíticos e práticas sociais. Os modelos de análise filiam-se às diferentes escolas de pensamento que se situam próximas à ecologia profunda, à ecologia política, ao modelo híbrido, ou a ecologia industrial. Nesse sentido, pode-se afirmar que tanto sob o ponto de vista analítico quanto sob o ponto de vista de uma prática, existem “várias ecologias”.

Um sistema produtivo de uma agricultura tida como convencional ou agroindustrial também pode ser considerado ecológico, porque reproduzidos por sistemas biológicos que embora sob controle não são totalmente fabricados pelo homem. Não é um sistema regido por máquinas, um sistema informacional ou de robotização como na indústria. O manejo das práticas agrícolas, que ocorre em ambiente natural, tanto podem incluir insumos naturais (adubos verdes, controle de pragas...) como fabricados (adubos químicos, pesticidas, máquinas e equipamentos agrícolas). Mesmo que realizado artificialmente como em estufas, mediante sistemas como hidroponia, é acometido por processos biológicos que não podem ser antecipados artificialmente como na indústria. Embora a natureza nesse caso esteja sob gerência humana não significa que esteja sendo totalmente controlada.

O presente trabalho analisa a ecologização da agricultura familiar tendo como referência a reapropriação da natureza nos processos sociais e produtivos – o que não significa um retorno a um mundo natural intocado –, e o resgate de tradições culturais – o que não significa um retorno ao passo. Nesse sentido, trata da questão tendo a condição camponesa como referência de análise. O processo de ecologização é aqui analisado a partir da noção de atores e da teoria da ação, relacionando as práticas ecológicas com o ambiente social e natural em que vivem os agricultores. O interesse analítico não se restringe às práticas ecológicas e aos diversos aspectos a elas relacionadas, mas envolve também o universo social e simbólico, os projetos e estilos de vida relativos ao processo de ecologização.

Conforma demonstra a literatura, o campesinato sobrevivia de forma integrada com a natureza de tal maneira que as atividades desenvolvidas formavam “uma continuidade geossocial, um interajuste ecológico” (CANDIDO, 1975). Trabalhos recentes como os de Wanderley (2009), Sabourain (2009) e os publicados na coletânea História Social do Campesinato Brasileiro retomam a discussão de diversos temas relativos ao mundo camponês<sup>112</sup> demonstrando sua relevância social e acadêmica na atualidade. Constata-se, assim, que se reproduz uma “condição camponesa” segundo uma ação que encontra no *habitus* o seu modelo. Um modelo cuja lógica organizacional, social e produtiva inspira a ecologização da agricultura familiar contemporânea. Todavia em tempos de modernidade ecológica não se trata de uma simples reprodução social e produtiva de forma habitual, mas de uma forma de viver e fazer agricultura que é fruto de escolhas ou de processos de tomada de decisão consciente relacionado com projetos ou políticas de vida. Nessa perspectiva esses agricultores constroem projetos que se contrapõem à lógica dominante do sistema. Reagem a um processo de dominação técnica e à condição de objeto de interesses econômicos e mercantis. Formulam novos projetos e constroem uma nova cultura que integra natureza e interesses sociais, racionalidade e subjetividade, conforme Touraine (1995). Por isso se definem como novos atores<sup>113</sup>.

O retorno do estilo camponês não é a volta de uma forma de produzir e de um estilo de vida pertencente ao passado, mas o resgate de uma condição camponesa, realizados por novos atores como o agricultor familiar, agricultores modernos, neorrurais e outras categorias de optam por um estilo de vida que tem na ecologia a base do que entendem como bem viver. É uma ação reflexiva que considera elementos da natureza, a experiência de uma vida tradicional e as informações e os elementos da modernidade. É um projeto que resgata natureza e tradição projetada na modernidade.

O agricultor ecológico, portanto, reconstrói as condições ambientais e sociais de sobrevivência inaugurando uma “nova cultura agrícola”; ou *nova agri-cultura*. Em síntese: novos atores construindo uma nova cultura agrária. Dessa forma, o processo de ecologização da agricultura familiar é um processo reflexivo de diversas dimensões que abrange o meio natural, o social e o simbólico.

## 2. Dimensões da ecologização e o ambiente rural

Neste trabalho, trataremos de destacar algumas dimensões ecológicas que são frutos de análise e observações de campo do universo estudado. As práticas agrícolas e outras relacionadas com o manejo de recursos naturais religam o agricultor com o mundo natural. São práticas de conservação do solo, da água, da biodiversidade que junto com agroecologia

<sup>112</sup> Os diversos temas estão agrupados em diversos volumes que tratam: dos Camponeses Brasileiros (leituras e interpretações clássicas); do Processo de Constituição e Reprodução do Campesinato no Brasil (formas dirigidas de constituição do campesinato); Formas de Resistência Camponesa: visibilidade e diversidade de conflitos ao longo da história (concepções de justiça e resistência nos Brasis); Diversidade do Campesinato; expressões e categorias (construção identitárias e sociabilidades). Toda a coletânea foi publicada pelas Editoras UNESP (São Paulo) e Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (DF).

<sup>113</sup> A ideia de novos atores está referenciada na teoria de Alain Touraine.

constituem novas dimensões devem ser consideradas para pensar o Rural (JOLLIVET, 2001) Os atores e seus projetos, a segurança alimentar, a reapropriação dos recursos naturais, o conhecimento, a racionalidade ambiental e o protagonismo dos agricultores familiares como sujeitos da construção de outra realidade são dimensões que analisaremos a seguir.

## **2.1. Os atores, as práticas e o projeto de vida**

Na Região Metropolitana de Curitiba, cujo grupo leva o nome Mauricio do Amaral, 86% são agricultores familiares, sendo que entre eles 58% são exclusivamente familiar e 28% operam com mão de obra contratada. Os dados revelam que, nesse caso, a emergência de uma agricultura ecológica não advém de uma agricultura exclusivamente familiar ou camponesa. Conforme mencionado anteriormente, os agricultores que procedem de uma agricultura orgânica e que foram pioneiros na implementação no movimento ecológicos operam com mão de obra contratada. Prevalece, no entanto, uma organização produtiva estruturada segundo uma lógica familiar (BARBOSA: 2013).

A agricultura familiar e camponesa é gerida por uma lógica organizacional que leva em conta a diversificação das atividades produtivas e as tecnologias apropriadas às suas condições. O agricultor é gestor e ao mesmo tempo trabalhador e proprietário dos meios de produção. A lógica familiar, nesse sentido, busca uma produção que atenta às necessidades familiares, segundo padrões definido por um projeto de vida, que, nesse caso, se constitui um projeto coletivo e individual ao mesmo tempo: um projeto de vida ecológico (PINHEIRO, 2007). Nesse sentido, procuram reduzir a vulnerabilidade socioeconômica e autonomia na formulação de seus projetos de decisões.

Uma das principais práticas relacionadas à diminuição da vulnerabilidade socioeconômica é a pluriatividade. A diversificação da atividade ocorre tanto no âmbito interno e externo da unidade produtiva, podendo-se indentificar um conjunto de atividades de natureza agrícola e não agrícola. Entre as atividades relacionadas com a agricultura destacam-se: a produção de flores, plantas medicinais, insumos para produção (adubos, húmus, fertilizantes), troca de serviços, produção de sementes, produtos florestais, agroindustrialização. Entre as atividades não agrícolas: a venda de serviços, o turismo rural, a prestação de serviços ambientais, o artesanato. Entre os agricultores pesquisados 73,7% desenvolvem alguma atividade considerada não agrícola. A diversificação das atividades dos agricultores atende, nesse caso, à lógica organizacional produtiva que visa assegurar uma renda compatível com a reprodução social dos agricultores.

Verificou-se que a totalidade da renda bruta auferida pelos agricultores é formada por renda monetária e não monetária. As rendas não monetárias são provenientes de atividades relacionadas ao trabalho, produção para autoconsumo, matéria-prima para a produção de bens e serviços. A racionalidade gerencial e produtiva fundamenta-se, assim, na diversificação produtiva, rendas monetárias e não monetárias e na reapropriação e conservação dos recursos naturais (BARBOSA:2013). O agricultor não racionaliza suas ações visando apenas a uma maior

rentabilidade econômica, mas também considera diversos elementos objetivos e subjetivos com vistas à reprodução social da família, entre eles os recursos naturais. No processo de produção ecológica surge assim outra racionalidade em oposição ao domínio da racionalidade instrumental: a racionalidade ambiental. No entanto, é na relação com a sociedade, especialmente com a sociedade de mercado, que os desafios da construção de uma racionalidade ambiental encontram seu maior obstáculo. É, nesse sentido, que os agricultores da Rede Ecovida privilegiam mercados alternativos, como feiras, entrega direta ao consumidor, ao invés de comercializar seus produtos por meios convencionais como grandes supermercados. Constroem, dessa maneira, novos mercados cuja lógica diferencia-se dos mecanismos de venda massificada.

## **2.2. Estilo de vida saudável**

Identifica-se nos agricultores da Rede Ecovida um sentimento de que a agroecologia os reaproxima da natureza: “a agroecologia nos aproxima da natureza e de tudo o que é sagrado”. São representações que expressam sentimentos que extrapolam a noção utilitarista do uso dos recursos naturais, pois remetem ao âmbito do sagrado ou da subjetividade. O sagrado, como algo que se respeita e que se cultiva, que não se destrói, mas que se recria e se preserva. Um sagrado que pode significar o ambiente natural exterior, mas que também pode ser interpretado como a natureza que é parte integrante da reprodução dos ciclos da vida. Nesse sentido, a natureza é a aliada na reprodução da vida biológica do ambiente, mas também da saúde humana. Ao dizer que “mantemos com a natureza uma relação de interação tendo com isso uma relação mais saudável e um ambiente ecologicamente equilibrado”, o agricultor está representando um cuidado que não é apenas com a natureza exterior, mas também de si mesmo. É nessa direção que a atitude diante da agricultura convencional, que faz uso dos insumos industrializados, como agrotóxicos e fertilizantes químicos, é vista de maneira crítica. Pois “a agroecologia não é igual ao cultivo convencional porque enfoca melhor a qualidade de vida”, segundo palavras de um agricultor. Nota-se que qualidade de vida está diretamente relacionada à ausência de insumos industrializados, ou mais diretamente a um “estilo de vida” que reproduz o ambiente natural. Uma vida saudável nessa concepção significa cultivar segundo as leis da natureza.

A vida saudável significa cultivar relações ambientais que preservam a natureza e assim as práticas ecológicas são estratégias ou políticas de vida do agricultor (RUSZCZYK, 2007). No seu dizer do agricultor: a agroecologia traz a “preocupação ambiental e melhor qualidade de vida da família e para que meus pais se alimentem de produtos saudáveis”. Mas, não apenas a produção deve seguir princípios da natureza, a alimentação precisa ser natural e a vida conectada com o mundo natural para ter qualidade e ser sadia.

## **2.3. Produção de autoconsumo ou segurança alimentar e nutricional**

Ao estudar as práticas alimentares entre os agricultores ecológicos, Ell (2008) constatou que para eles a alimentação saudável significa produtos sem agrotóxico. Nesses termos, o

agrotóxico é identificado como “veneno”, ou seja, havendo agrotóxico nos alimentos ele se torna não comestível. Essa representação leva o agricultor a cultivar seus próprios alimentos, retornando portando à produção para autoconsumo. Ao desenvolver a produção de autoconsumo, no âmbito do sistema produtivo, o agricultor constrói outro padrão alimentar e ao mesmo tempo diversifica a produção e contribui com a biodiversidade do ecossistema.

Analisando-se o sistema produtivo constatou-se que a agricultura ecológica, no âmbito dos agricultores familiares, surge principalmente como produtora de alimentos, e nesse caso específico como produtora de olerícolas. Nesse sentido, verificou-se que 41% cultivam olerícolas, 17% frutas; 8 % grãos, 8 % produtos de origem animal e 26% transformam seus produtos de forma artesanal, vendendo-os como agroindustrializados (BARBOSA, 2013). O cultivo de olerícolas nessa situação deve-se ao potencial produtivo local e sua localização geográfica. Situando-se no entorno de Região Metropolitana de Curitiba, os agricultores respondem às demandas locais, principalmente de feiras diversas em Curitiba e também de redes de supermercados. A comercialização via redes de mercados, todavia, é realizada por agricultores que se situam fora da Rede Ecovida de Agroecologia.

Ainda em relação à produção de alimentos, observa-se que todos os agricultores pesquisados possuem produção para autoconsumo. Restabelece-se, assim, uma prática que o processo de modernização da agricultura, mediante a instituição do produtivismo e da produção especializada, havia extinto.

Os espaços da agricultura ecológica contribuem com a produção de alimentos, mas, como observado anteriormente, com uma alimentação saudável, livre de agrotóxicos. Dessa forma não é apenas a produção de alimentos em quantidade que define a segurança alimentar e nutricional, mas a produção de qualidade que contribui com a saúde da população. É nesse sentido que também se pode definir o papel da agricultura ecológica na sociedade: a produção de alimentos saudáveis.

#### **2.4. A reapropriação e preservação dos recursos naturais**

No âmbito das práticas socioambientais e produtivas da Rede Ecovida constatou-se que os agricultores recuperaram o ambiente físico e biológico anteriormente degradado pela modernização, mesmo entre os agricultores menos integrados ao mercado e que desenvolviam práticas agrícolas rudimentares, como queimadas, desmatamento, uso inadequado dos solos. Essa recuperação se realiza mediante o plantio em nível, a rotação de culturas, o cultivo de agroflorestas etc (CRISPIN, 2007).

Os agricultores ecológicos restabelecem o lugar da natureza no processo produtivo com práticas diversas entre os quais o uso de compostagem que utiliza os resíduos gerados pela criação animal. Essa prática além de contribuir com a manutenção da fertilidade do solo também o conserva. Sobre as práticas de conservação e preservação da natureza, observou-se que 92% dos agricultores pesquisados mantêm em seus estabelecimentos capoeiras e 82%, área de proteção permanente ou reserva legal (BARBOSA; 2013).

Entre os recursos naturais diretamente relacionadas ao ambiente agrícola, a água é considerada entre os agricultores como o mais importante. Verificou-se que os agricultores desenvolvem medidas de proteção às fontes de água e aos rios com vistas à obtenção de água em quantidade e qualidade suficientes. As amostras de água coletadas em diferentes pontos dos rios e das nascentes, submetidas à análise do IQA (índice de qualidade da água), comprovaram a eficácia da proteção realizada pelos agricultores. As análises obtiveram índices satisfatórios, isto é, situaram-se entre 1 e 2 dois, conforme a Resolução CONAMA 357/05 e IAP (1998). Comparado com os índices dos rios que passam por propriedades de agricultura convencional e as propriedades de práticas ecológicas, pode-se afirmar que a qualidade da água dos rios e fontes destas é superior (CRISPIN, 2007).

Esse conjunto de indicadores aponta para a reconstrução de um ambiente onde a natureza é recuperada e restituída como recurso produtivo e como um patrimônio a ser preservado. Demonstra que a prática agroecológica recupera princípios ecológicos de biodiversidade, de manejo do solo e da água, visando à preservação de seu potencial produtivo e, conseqüentemente, o equilíbrio e a sustentabilidade ambiental.

## **2.5. O conhecimento como saber ambiental**

Sendo o meio natural um elemento importante na configuração dos sistemas agrários, considerando a sua fragilidade ou potencialidade, observa-se um ajustamento de práticas ecológicas a partir da experiência de vida ou de um saber acumulado do agricultor. Experiências que, a despeito de uma negação do paradigma da modernização, são ressignificadas e reintegradas ao processo produtivo. É assim que a sabedoria dos agricultores identifica as terras mais apropriadas a determinadas culturas, as que são mais férteis e as que são destinadas às atividades não agrícolas. A análise realizada por Floriani (2007) mostra que o saber advindo da experiência do agricultor da Rede Ecovida empregado na identificação da fertilidade do solo equivale ao resultado da análise química do solo mediante o método de amostragem da moderna ciência agrícola.

Ainda no que tange à análise dos conhecimentos empregados na agricultura ecológica, Stum (2008) identificou que o processo de certificação propicia um diálogo que contempla os saberes tradicionais e os saberes técnicos. O sistema participativo permite que se realize troca de saberes, entendidos como a conjugação de saberes técnico e saberes resultantes da experiência de vida do agricultor. Configura-se nesse processo um diálogo de saberes, segundo a concepção de Leff (2003).

O conhecimento que se compartilha no âmbito dos atores da rede, constitui fruto da experiência do agricultor – saberes tradicionais herdados de seus antecedentes – e do conhecimento de agrônomos e especialistas em agroecologia. Esse conhecimento se transforma num patrimônio de domínio comum de atores e grupos da Rede Ecovida. É no âmbito dos grupos que o conhecimento é ressignificado a partir de um processo reflexivo, que redimensiona a prática. Esse processo de reconstrução reflexiva do conhecimento pode também se melhor compreendido no contexto de uma modernidade emergente (GIDDENS,1991).



## **2.6. Construção de uma racionalidade ambiental versus a racionalidade instrumental**

O movimento ecológico desde o seu início nasce como um contraparádigma à industrialização da agricultura. Da mesma forma ao se recriar, recentemente em vários locais, traz consigo um ideário que aponta para a construção de uma forma de produção e um estilo de vida que tem como referência de ação uma racionalidade ecossocial (GORZ, 1991) ou uma racionalidade ambiental (LEFF, 2003). É o que se constata nos estudos já realizados na Região de Curitiba quando indicam as razões para a conversão de suas formas de cultivo. Os motivos mais citados para a conversão estão relacionados à saúde e a questões ambientais e econômicas (PINHEIRO, 2007; ZONIN, 2007; PADILHA, 2008). A partir dessas motivações, a análise da ação desses agricultores denota que eles a racionalizam segundo seus interesses econômicos ou técnicos, mas não de forma excludente. Diversas razões, incluindo o econômico, movem a ação agricultor para se transformar em um ecoagricultor. Além da racionalidade que diz respeito à agricultura familiar, como reprodução da família, que a literatura sobre a produção camponesa e familiar aponta classicamente, acrescenta-se outra: a ambiental. Essa racionalidade, que inclui a dimensão ambiental, difere daquela racionalidade do campesinato tradicional porque se situa num contexto de modernidade em que as práticas socioprodutivas não são reproduzidas de modo complementar ao ambiente e segundo o movimento da natureza, conforme já apontado por Candido (1975); mas por uma ação reflexiva que leva em conta os recursos existentes e informações conjunturais. A construção dessa racionalidade, no entanto, não ocorre sem contradições ou recuos e está relacionada, de um lado, com os interesses ligados aos projetos do agricultor e, de outro, à lógica do sistema que impõe uma racionalidade instrumental ou técnica.

Ao se inserir no mercado o agricultor se vê compelido a ajustar-se aos padrões técnicos de exigência mercantil, além dos apelos de competitividade e rentabilidade. Nesse sentido, a experiência organizacional dos agricultores ecológicos enfrentou dificuldade com as exigências impostas pela rede de supermercados de Curitiba, em particular com a Rede Sonae (BALESTRINE, 2002). As formas de comercialização – tais como: redes de supermercado ou feiras alternativas, produção integrada a sistemas contratuais ou produção e comercialização independente – constituem dilemas relacionados com a ampliação do movimento ecológico, ou expansão da produção e com a sua institucionalização. Esses dilemas têm repercussões no ideário da agroecologia tal como concebido na sua origem e nesse sentido na organização de seu movimento. Não raras vezes os dilemas são motivos de tensões e clivagens no interior do movimento, o que leva a dissidências e retorno ao modelo convencional de produção. É o que mostra a análise da trajetória do Movimento Agroecológico em Rio Branco do Sul/ PR (PADILHA, 2008). A história da organização de agricultores locais é marcada por dissolução de grupos, de um lado, e reorganização de outro. Esse movimento de refluxo e refundação do movimento podem ser interpretados como uma reação dos agricultores aos processos de colonização e domesticação da lógica do mercado e do sistema econômico.

Mas, se, por um lado, o mercado impõe-se mediante a massificação do consumo, por outro, é também espaço de livre transação e demandas de natureza diversa. Nesse sentido, é constituído por consumidores e por atores movidos por demandas com interesses distintos.

A emergência de atores consumidores, ou consumidores ecológicos, no âmbito da sociedade, conforme já apontando por (PORTILHO, 2005), foi constatada em pesquisas nos supermercados em Curitiba por Silva (2007) e constitui uma das razões para o aumento da demanda de produtos agroecológicos. A politização do consumidor traz consigo a possibilidade de se instaurar na sociedade de mercado outras formas de consumo, diferenciadas do consumismo de massa. Uma lógica que, tal como no sistema produtivo, abre perspectiva para a construção de um modelo de ação que tem como referência não apenas o econômico, mas também os interesses individuais subjetivos múltiplos, ou ambientais. Como mostra a pesquisa realizada nos supermercados, o principal motivo para demandas de consumo ecológico é a saúde (SILVA, 2007). É nesse sentido que a construção de uma racionalidade ambiental no âmbito da sociedade é possível. Embora as análises da trajetória da experiência dos movimentos agroecológicos apresentem tensões, contradições e conflitos, as demandas de um mercado diferenciado possibilitam e impulsionam a produção ecológica e a construção de uma racionalidade ambiental que se contrapõe ao domínio exclusivo da racionalidade instrumental tal como apontado por Leff. A construção dessa racionalidade emergente é fruto da reação de “novos atores” que acionam mecanismos de defesa e projetos de vida que conjugam dimensões do natural e do social.

## **2.7. Agricultores ecológicos: os novos atores**

No contexto do movimento ecológico os novos atores (agricultores ecológicos), são sujeitos que agem no sentido de reconquistar a autonomia perdida, presente na condição camponesa, reconstruindo relações sociais (orientadas por racionalidade e subjetividade) e relações com a natureza. Organizados na forma de Rede é no espaço dos grupos que os agricultores se constroem como sujeitos individuais, e no espaço da articulação entre os diversos grupos que se afirmam como ator coletivo diante da sociedade. Esses espaços de inter-relação entre a dimensão do coletivo e do individual merecem uma análise específica, no sentido de se esclarecer como se articulam esses níveis e como os atores se constroem como sujeitos nas relações sociais e nas relações com a natureza.

O projeto de uma agricultura ecológica tem nos agricultores familiares e camponeses seus autores. Ele não nasce por estímulo de uma política pública, mas por reação desses atores da sociedade civil contra um processo excludente de modernização. Os projetos vão sendo construídos diante dos desafios que o sistema social impõe. A grande questão na trajetória de construção desses projetos é quando se intensificam as relações com o mercado. O mercado submete os agricultores a uma lógica produtiva que transforma os ideários da agroecologia por força dos imperativos relacionados à comercialização dos produtos. É por isso que a Rede Ecovida busca alternativas de mercado construindo formas de comercialização não convencionais e certificação da produção por participação social e não por auditoria. No que tange à certificação da produção, o processo de certificação de produção constitui uma inovação que oportuniza aos produtores interagirem e formularem suas regras, embora haja no espaço dos grupos processos

conflituosos que levam à exclusão dos agricultores. Os conflitos no interior do grupo<sup>114</sup> também refletem disputas por posições reveladas nos discursos não confluentes do quadro diretivo, pois para uns a certificação é um instrumento de orientação da produção ecológica, para outros é um processo de animação que visa potencializar o desenvolvimento da agricultura ecológica conforme a agenda da rede (STUMM, 2008).

Considerando que a formação do sujeito ecológico está diretamente relacionada com os processos interativos e participativos, deve-se reconhecer que a legislação brasileira sobre produtos orgânicos (Decreto n.º 6.323 de dezembro de 2007, e as instruções normativas subsequentes) abre espaço para processos que permitem aos agricultores se posicionarem como sujeitos de direito (ISAGUIRRE, 2012). Por outro lado, os processos de certificação por auditoria não proporcionam mecanismos que permitam questionamentos ou mesmo propostas relacionadas à produção e à comercialização.

Se nos atentarmos para os aspectos normativos da produção orgânica, poderíamos perguntar em que medida a legislação reconhece os agricultores como sujeitos de direito. Estudos voltados à regulamentação da produção orgânica mostram o distanciamento entre a noção jurídica da categoria “sujeito de direito” e a categoria social de “sujeito”, entendido como ator cidadão. No entanto, os vários espaços organizacionais no interior da Rede estimulam o debate, a troca de experiência, o confronto de ideias num clima de manifestação democrática e afirmação de projetos e identidades (ISAGUIRRE, 2012). Podemos também considerar que a certificação participativa permite a construção de um modo de regulação própria gerido pelos atores (e não por delegação de atores externos) e que isso reforça a autonomia de seus atores, produtores e consumidores. De outro modo, é uma maneira de compensar a perda de autonomia ligada à institucionalização da definição da qualidade por meio de auditorias (certificação de terceira parte). Em síntese, nos Sistemas Participativos de Garantia há espaço para a autonomia e independência de seus atores.

### **3. Ecologização e ruralidade**

Considerando os dados apresentados no contexto da Rede Ecovida, surge um rural com processos produtivos e de relações sociais e ambientais reconstruídos por princípios ecológicos. Trata-se de um rural de novos atores, de sujeitos ecológicos, que se diferencia, de um lado, do rural tradicional e, de outro, do rural moderno do agronegócio e mesmo do rural agroecológico praticado por atores que desenvolvem uma agricultura cuja organização social da produção é orientada por uma lógica do capital.

O rural emergente, no entanto, não é formado por agricultores familiares e camponeses que ocupam espaços contíguos sob o ponto de vista geográfico. Trata-se um rural construído em rede, cujas relações sociais se realizam num espaço social ancorados em espaços físicos diversos e descontínuos, formado de atores e grupo de atores, Instituições, Órgãos Governamentais e não

<sup>114</sup> A ação de atores, ou de sujeitos é um processo conflituoso, que abrange a relação com o outro e o reconhecimento de posições divergentes (TOURAINÉ, 1995).

Governamentais. Nesse sentido, participam da rede os agricultores familiares e camponeses, pesquisadores, Organizações Não Governamentais, Cooperativas, Universidades, Órgãos de Pesquisa e outras Instituições. Na rede identificam-se, além de práticas agrícolas ecológicas, práticas de conservação da natureza, da biodiversidade, da melhoria da qualidade da água, da produção para autoconsumo. A representação que os novos atores tem da natureza, transmite a ideia de uma conexão com a natureza, de uma identificação com os processos naturais relacionados com a reprodução da vida social e biológica.

Esse rural, que tradicionalmente era formado por comunidades rurais de interconhecimento, conforme Mendras (1978), agora se reconfigura mediante grupos de conhecimento compartilhados em torno de processos ecológicos. O conhecimento é resultado em um diálogo de saberes que se realizam no âmbito dos grupos que se localizam em diversos municípios, nos três estados do Sul do Brasil. Dessa forma, o ambiente natural é reconstruído nesses espaços localizados e as relações sociais no âmbito das relações intragrupos, entre grupos que se conectam com o universo além da própria rede. No processo de construção em rede surgem novas relações de poder, na medida em que não há poderes hierarquicamente constituídos e na medida em o conhecimento não é produto exógeno, mas resultante de processos participativos incluindo a certificação de produtos. O surgimento do rural socioambiental é produto de uma reconfiguração das relações sociais, de relações de poder, de relações com a natureza e de um conhecimento oriundo de um diálogo de saberes compartilhado entre novos atores e grupos de atores. Esse rural se expressa também como um rural novo e reflexivo, considerando que a ruralidade reconstruída é produto e meio de um processo contínuo de reprodução no contexto de uma modernidade globalizada.

Os atores em rede enfrentam novas tensões e desafios na relação entre grupos e com a sociedade ao construir uma racionalidade socioambiental e ao enfrentar a primazia da racionalidade instrumental da lógica de mercado. Nesse contexto, as relações entre atores de âmbitos sociais distintos, interagindo de forma complementar e com objetivos comuns, inauguram novas relações entre o mundo rural e urbano.

A ruralidade construída em rede constitui um espaço entre outros construídos pela agricultura familiar ou camponesa, neorrurais ou agricultores de modo geral. Há espaços contínuos ecologizados como os de Assentamentos, de Turismo Rural, de Povos tradicionais, cujos processos sociais devem ser analisados e qualificados, para melhor entendimento do mundo rural contemporâneo.

## Referências bibliográficas

ALTIERI, M. Agroecologia as bases científicas da agricultura alternativa. Rio de Janeiro: AS-PTA, 1989.

BALESTRINI, Nádia Luzia. Associação da Agricultura Orgânica no Paraná: uma proposta em (re)construção. Curitiba, 2002. (Dissertação de mestrado, Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Paraná)

BARBOSA, Luciano. A pluriatividade na agroecologia como uma alternativa de desenvolvimento para o ambiente rural. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento), Curitiba, Universidade Federal do Paraná, 2013

BRANDENBURG, A. Agricultura Familiar, ONGs e Desenvolvimento Sustentável. Curitiba, Editora da UFPR, 1999.

BUTTEL, F. H. Transiciones agroecológicas en el siglo XX: análisis preliminar. Agricultura y Sociedad, n° 74, p. 9-37, 1995.

CANDIDO, A. Parceiros do Rio Bonito. São Paulo: Duas Cidades, 1975.

CAPORAL, F.R.; COSTABEBER, J.A. Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável: perspectivas para uma nova extensão rural. Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável. V.1, n.1, p 16-37, 2000.

CHERER-WAREN, Ilze. Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização. São Paulo: Hucitec, 1999.

CRISPIM, Jeferson. A importância da água na transição para agricultura de base ecológica: um estudo em Rio Branco do Sul Paraná.. Curitiba, 2007.. (Tese de doutorado, Curso de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná )

ELL, Erica. Concepção sobre práticas alimentares de agricultores ecológicos da Região Metropolitana de Curitiba.. Curitiba, 2007. (Tese de doutorado, Curso de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná)

FLORIANI, Nicolas. Avaliação das terras pelos agricultores ecológicos de Rio Branco do Sul- Pr.: uma abordagem geo-socio-agronômica da paisagem rural. Curitiba, 2007. (Tese de doutorado, Curso de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná)

GEELS, F. W. The dynamics of transitions in sócio-technical systems: a multi-level analysis of the transition pathway from horse-drawn carriages to automobiles (1869-1930). *Technology Analysis & Strategic Management*, London, v.17, n.4, p.445-476, 2005

GIDDENS, Anthony *Consequências da Modernidade*. São Paulo:Unesp, 1991

GLIESSMAN, S.R. *Agroecologia: processos ecológicos em agricultura sustentável*. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2000.

GORZ, André. *Capitalisme Socialisme Écologie: désorientation orientations*. Paris :Galilée, 1991

ISAGUIRE, Katia. *Sistemas participativos de garantia: os sujeitos da ruralidade e seus direitos na sustentabilidade socioambiental*.(Tese) Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2012

JOLLIVET, Marcel. *L´environnement une dimension nouvelle pour Le rural*. In: JOLLIVET, Marcel. *Pour une science sociale à travers champs*. Editions Arguments: Paris, 2001.

LEFF, H. *Racionalidad ambiental y diálogo de saberes: sentidos y senderos de un futuro sustentable*. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*,Curitiba, n. 7, jan/jun. 2003.

MENDRAS, Henri. *Sociedades Camponesas*. Rio de Janeiro. Zahar, 1978

NIEDERLE, P ; ALMEIDA, L; VEZZANI, F.M.(org). *Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura*. Curitiba: Kairós, 2013

PADILHA, D. O. *A construção da racionalidade ambiental no movimento agroecológico em Rio Branco do Sul*. 2008. 152 f. Dissertação (Mestrado, Sociologia) Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.

PEREZ-CASSARINO. *A Construção social de mecanismos alternativos de mercado no âmbito da Rede Ecovida de Agroecologia*. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

PINHEIRO, G. S. R. *Agricultor familiar e projeto agroecológico de vida*. In : BRANDENBURG, A. et al. *Ruralidades e questões ambientais: estudo sobre estratégias, projetos e políticas*. Brasília: MDA, 2007. p 87

PORTILHO, Fátima. *Sustentabilidade ambiental, consumo e cidadania*. São Paulo: Cortez, 2005

RUSZCZYK, João. Transição para a agricultura de base ecológica como uma estratégia de reprodução dos agricultores familiares: um estudo em Rio Branco do Sul-Pr. Curitiba, 2007. (Tese de doutorado, Curso de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná).

SABOURAIN, E. Camponeses do Brasil: entre a troca mercantil e a reciprocidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SEVILLA-GUZMANN, E. Perspectivas agroecológicas. Córdoba: Universidad de Cordoba, 2006

SILVA, José Graziano. Perspectiva da Agricultura Alternativa, Cadernos de Difusão de Tecnologia. Brasília. 4(2) 117-28, maio-agosto 1987

SILVA, José Graziano. Agricultura Sustentável: um novo paradigma ou um novo movimento social? In: ALMEDA, J e NAVARRO, Z (org). Reconstruindo a Agricultura: ideias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável. Porto Alegre; UFRGS, 1997.

SILVA, Pedro Junior. Um passeio pelas gôndolas. Curitiba: Imprensa oficial, 2007

STUMM, M. G. A relação entre sistemas de certificação e práticas socio-produtivas na agricultura ecológica: o caso de Rio Branco do Sul. (Dissertação) Mestrado em Sociologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.

TOURAINÉ, A. Crítica da modernidade. Petrópolis: Vozes, 1995. 431 p.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. A valorização da agricultura familiar e a reivindicação da ruralidade. In Desenvolvimento e Meio Ambiente: a reconstrução da ruralidade e a relação sociedade/natureza. Curitiba: Editora da UFPR. n.2 2000.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. – Raízes do campesinato. In. WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. O Mundo rural como espaço de vida: reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade. Porto Alegre: UFRGS, 2009

ZONIN, Wilson João. Transição agroecológica: modalidades e estágios na RMC: Curitiba, 2007 (Tese de doutorado, Curso de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná).

# Afinal, que Inclusão produtiva?

## A contribuição dos novos mercados alimentares

*Paulo Andre Niederle*

Doutor em Ciências Sociais (CPDA/UFRRJ). Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) e do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

### Introdução

A trajetória das políticas para a agricultura familiar revela um contínuo processo de aprimoramento institucional. A criação de programas inovadores que, pela via dos mercados institucionais, conciliam estímulo à produção e uma preocupação crescente com a segurança alimentar e nutricional, revelam ainda a existência de importantes saltos qualitativos nesta trajetória (Grisa e Schneider, 2015). Mesmo assim, há algum tempo, inúmeras análises têm sido pautadas por uma questão desafiadora: até que ponto a atual geração de políticas de desenvolvimento rural responde a referenciais distintos daqueles que orientaram a construção do PRONAF nos anos 1990? Distintos, portanto, de uma concepção que apostava na criação de instrumentos para a integração mercantil de um milhão de estabelecimentos “em transição”, os quais apresentavam acesso parcial aos circuitos de inovação tecnológica e de mercado. Um referencial que, manifestamente, considerava “[...] ilusão imaginar que poderiam responder também às dificuldades das cerca de 2,5 milhões de famílias que vivem em estabelecimentos totalmente marginais” (FAO/INCRA, 1994, p.15), os chamados “periféricos”.

Questões deste tipo abriram um universo de reflexões tanto no campo acadêmico quanto no meio político. Os debates atualmente em curso não apenas avaliam a magnitude das mudanças socioeconômicas que a agricultura familiar experimentou desde seu reconhecimento institucional, mas, e de modo ainda mais radical, a própria pertinência desta noção para dar conta da diversidade de categorias sociais que habitam o meio rural de um país com expressiva heterogeneidade territorial<sup>115</sup>. Estaria a categoria sociopolítica “agricultura familiar” encobrindo a diversidade do rural brasileiro? Isto se daria em prol de uma representação uniforme cuja imagem é um protótipo de agricultor modernizado, tecnificado e mercantilizado? Quais implicações isto desencadearia para analisar as condições sociais dos “pobres do campo”, historicamente (e mais uma vez) preteridos enquanto público das políticas agrícolas?

A multiplicidade de respostas a estas indagações advém da proliferação de teses que procuram explicar o ‘novo’ contexto da agricultura brasileira. Com algumas poucas exceções, predomina um entendimento comum acerca dos avanços que o meio rural experimentou em decorrência do reconhecimento da agricultura familiar, o que legitimou a criação, em tempo

<sup>115</sup> Na última década uma das principais novidades no cenário agrário brasileiro foi a expansão das lutas por reconhecimento e direitos empreendidas por uma miríade de populações e comunidades que, mesmo integrando formalmente o segmento da “agricultura familiar”, reivindicam um olhar específico do Estado e da Sociedade em relação às suas especificidades socioculturais.



relativamente curto, de um mix de políticas que permitiram reverter, ou ao menos amenizar, o cenário de expulsão acelerada das famílias do meio rural. Em outro sentido, contudo, renascem interpretações que, enfatizando tendências mais globais do desenvolvimento agrícola (a primazia de um modelo que privilegia o agronegócio de exportação), questiona a capacidade de resiliência da pequena produção. Assim, em face dos dissensos contemporâneos, os estudos rurais parecem novamente assistir a reprodução de uma convergência entre modelos neodesenvolvimentistas de modernização agrícola e teorias neomarxistas sobre a superioridade técnica da grande produção, ressuscitando questionamentos sobre o desaparecimento da pequena produção<sup>116</sup>.

Teses recentes reavivaram a discussão sobre os limites da pequena produção familiar em face das pressões da agricultura moderna. Dentre os controvertidos parâmetros de análise estão variáveis como a composição do valor bruto da produção agropecuária nacional, os níveis de rendimento monetário e a capacidade de incorporação de tecnologias modernas que incrementam a produtividade total dos fatores. Associa-se a isso um enfoque setorial e produtivista, utilizado para questionar a “insistência” do Estado em direcionar políticas (aparentemente) equivocadas para agricultores com baixa capacidade produtiva (pelo menos em face dos parâmetros definidos). A partir de uma análise dos resultados produzidos pelas políticas agrícolas mais tradicionais, estas teses sustentam argumentos relacionados à incapacidade dos pobres rurais se tornarem “verdadeiros agricultores”, co-responsáveis pelo dinamismo da agropecuária brasileira. A “vocação produtiva” da agricultura nacional estaria confinada a uma pequena parcela de agricultores capitalizados<sup>117</sup>, restando aos demais somente o acesso a um conjunto de políticas sociais que lhes manteria fora das estatísticas de pobreza, mas não lhes permitiria progredir economicamente (Buainain et al., 2014; Navarro e Pedroso, 2014; Alves e Rocha, 2010)<sup>118</sup>.

De outro modo, sem desconsiderar a precariedade dos meios de vida deste contingente nada desprezível de pessoas, as antíteses do debate constroem-se em torno da necessidade de readequar a ação do Estado para dar conta das particularidades de agricultores que precisam encontrar novas alternativas de reprodução social. Neste caso, em primeiro lugar, faz-se questão de apontar para o fracasso da opção modernizante, que, como uma profecia que se autorrealiza, estaria efetivamente contribuindo para o ocaso de uma parcela de pequenos estabelecimentos rurais mercantilizados, incapazes de gerar rendas monetárias significativas para responder àquilo que Alberto Passos Guimarães definia como “tesoura de preços” dos mercados agrícolas. Em seguida, reconhece-se a capacidade destes agricultores para construir respostas inovadoras que, mesmo sem o devido suporte do Estado, lhes permite subsistir e, teimosamente, contestar a profecia<sup>119</sup>. A discussão volta-se, então, para o potencial de novas estratégias reprodutivas,

<sup>116</sup> Não espanta que, em resposta a essas interpretações, também voltem à cena interpretações neochayanovianas, como aquela recentemente definida por Ploeg (2014): *Peasants and the art of farming: a chayanovian manifesto*.

<sup>117</sup> A rigor, nessa perspectiva pouco importa se estes agricultores são familiares ou não, haja vista que, para estes autores, “[...] a expressão se tornou retórica e sem efetividade prática.” (Navarro e Pedroso, 2014).

<sup>118</sup> O dado mais referenciado neste sentido é aquele apresentado por Alves e Rocha (2010), segundo o qual, 85% da produção estão concentrados em 8,2% dos estabelecimentos rurais, sendo que apenas 22,2 mil estabelecimentos gerariam 51% da produção total. No outro extremo, para 3,8 milhões de estabelecimentos, cujo valor da produção é de R\$ 128,00 por mês, “na agricultura, simplesmente não há solução para o problema de pobreza deles. Forte dose de política assistencialista se faz necessária para manter as famílias a eles vinculadas nos campos.”

<sup>119</sup> Os dados apresentados por Helfand, Pereira e Soares (2014) revelam certa estabilidade, desde 1970, no que tange à presença das distintas parcelas de estabelecimentos divididos pelo tamanho de área, o que leva os autores a concluir que “o improvável é que os estabelecimentos pequenos e médios desapareçam a curto ou médio prazo” (p. 554).

as quais poderiam ser multiplicadas pela ação de políticas públicas. Mas, para tanto, a ação do Estado também necessitaria superar um referencial de desenvolvimento rural que, ainda hoje, estaria reproduzindo as concepções vigentes no começo dos anos 1990 no que tange ao público prioritário da agricultura familiar (Wanderley, 2014; Aquino e Schneider, 2011; Sabourin, 2014; Grisa e Schneider, 2014; Costa, 2013; Mattei, 2014).

Paradoxalmente, seja qual for a tese, uma estratégia geralmente sobressai como solução possível/necessária para os pobres rurais. “Inclusão produtiva” se tornou um mantra para a ação do Estado e da própria sociedade civil organizada. Mas esta expressão genérica assume significados distintos, decorrência dos desacordos sobre o espaço de manobra e as alternativas que existem para os “pobres rurais”. Na última década, alguns autores apontaram para a inclusão pela via do mercado de trabalho fora da agricultura, aproveitando a elevação dos níveis de emprego urbano (Heldfand e Pereira, 2012) – alternativa que a conjuntura econômica vivenciada em 2015 revela ser particularmente arriscada. Outros apostam na reedição da modernização agrícola, afirmando peremptoriamente “[...] que a única saída para ainda garantir a persistência de uma proporção de pequenos produtores é o acesso à ciência e à tecnologia operada pela agricultura moderna.” (Navarro e Pedroso, 2014). Mas há também quem insista no potencial latente das formas camponesas de agricultura, capazes de articular estratégias mais autônomas baseadas na construção de novas relações com a natureza, na reprodução dos laços de reciprocidade e em uma capacidade inaudita de produzir novidades técnicas e organizacionais que a ciência moderna desconhece (Sabourin, 2014; Ploeg, 2008; Wanderley, 2014).

As políticas públicas incorporaram a noção de “inclusão produtiva” e as contradições que ela suscita. Pronaf, Bolsa Família, Pronatec, Luz para Todos, PAA, Plano Brasil Sem Miséria... a referência generalizada à inclusão produtiva parece fazer desta noção a expressão de um entendimento comum sobre a forma e o conteúdo da ação pública. De modo especial, a política de desenvolvimento territorial (PRONAT-PTC) provavelmente seja aquela que mais fortemente salienta a inclusão produtiva como estratégia voltada para os agricultores pobres (Cavalcanti, Wanderley, Niederle, 2014). Mas ela também revela como o termo comporta uma pluralidade de significados, que respondem a distintos referenciais de desenvolvimento. Enquanto alguns se associam a uma lógica modernizante centrada na capacidade dos agricultores em oferecer respostas produtivas convencionais (apostando na melhoria da capacidade tecnológica e empreendedora de um agricultor profissionalizado), outros sustentam experiências alternativas que sugerem a emergência de um novo rural multifuncional e pós-produtivista.

Enquanto a imagem do rural agrícola está bem sedimentada teoricamente desde o pós-guerra, permanecem indagações sobre as expressões e as compreensões deste “novo rural”. Uma coisa se sabe: seguramente ele está longe de se impor como padrão dominante, ainda mais em um cenário de expansão global da produção de commodities agrícolas – mesmo que com um agravamento das consequências ambientais e sociais. É evidente que a configuração de estratégias “pós-produtivistas” revela apenas um componente de “alternatividade” ao padrão convencional hegemônico (Ferreira et al., 2007). Caso contrário, se compusessem o próprio modelo dominante, esta discussão não faria sentido.

Este novo rural emergente é conformado por um conjunto heterogêneo de “novidades” (Ploeg et al., 2004) localmente produzidas por agricultores e outros atores do mundo rural, os quais articulam modelos inovadores de produção, distribuição e consumo alimentar (Schneider e Gazolla, 2011). Dentre estas novidades estão “novos mercados” por onde circulam produtos com características qualitativas singulares. Nestes circuitos encontram-se alimentos associados a modos tradicionais de produção (coloniais, caipiras), sistemas étnicos-culturais (quilombola, pomerano, indígena), origem reconhecida (indicação geográfica), sistemas sustentáveis de manejo (ecológicos, orgânicos) e formas sociais de produção (produto da reforma agrária, produto da agricultura familiar). Estes circuitos podem não representar os modernos “mercados dinâmicos”, mas, como analisaremos neste capítulo, a dinamicidade dos mesmos parece ainda mais impressionante, não exatamente pelo volume de comércio, mas pela capacidade de produzir alternativas viáveis de inclusão para diferentes segmentos da agricultura familiar – do que depende, contudo, o suporte de políticas públicas e, sobretudo, a ação regulamentar do Estado para restringir a “apropriação” destes produtos (valores) pelos segmentos dominantes.

Estes mercados são expressões de um conjunto mais amplo de inovações cuja principal característica talvez seja justamente o fato de não serem genéricas a todos os contextos da agricultura familiar<sup>120</sup>. São novidades maleáveis a distintas conformações sociais, revelando seu forte componente de enraizamento territorial. Mas o fato de essas estratégias seguirem trajetórias sinuosas ou mesmo subterrâneas, constituindo-se na periferia do sistema social, longe dos lugares institucionais centrais, onde os poderes estabelecidos exercem seu controle, não quer dizer que elas possam ser desprezadas (Raynaut et al., 2014). O fato de muitos pesquisadores não conseguirem compreendê-las com seus modelos preconcebidos tem incorrido em uma insistente recusa da sua existência. O objetivo deste artigo é demonstrar que elas podem constituir uma opção concreta de inclusão para alguns segmentos de agricultores que a ciência moderna insiste em erradicar, assim como se faz com uma planta “invasora” que cria desordem na monótona paisagem de uma monocultura agrícola, institucional e teórica.

## **Inclusão produtiva, trabalho e cidadania restringida**

Inclusão produtiva se tornou uma espécie de plano-padrão *passpartout* na ação pública. Para superar a miséria, assegurar renda, sustentar os níveis de emprego, fortalecer as comunidades, reduzir o peso das políticas sociais, e até mesmo para salvar os recursos naturais de um suposto (e criticável) “círculo vicioso da pobreza”, a inclusão produtiva tornou-se a expressão de como algumas sociedades modernas, organizadas pela ética do “trabalho eficaz” (Veblen, 1914), defiram a única opção legítima para a inserção social dos seus indivíduos<sup>121</sup>.

<sup>120</sup> Isto torna a análise deste novo rural um exercício particularmente complexo, requerendo abordagens inovadoras. No Brasil, e na América Latina de modo geral, as principais e, portanto, mais criticadas, constituem-se em torno do conceito de “agroecologia” (Petersen, Mussoi e Dal Soglio, 2012; Machado, 2014). Mas há ainda um interessante e controverso debate em torno da noção de “recampesinização” (Ploeg, 2008; Carvalho, 2005), termo não menos rechaçado pelos adeptos da modernização.

<sup>121</sup> Na verdade, isso só vale para uma parcela deles, para quem o trabalho sempre consistiu a única alternativa de inclusão. Ao mesmo tempo em que alguns são impelidos a produzir para legitimar-se perante esta sociedade (que condena qualquer indígena ou assentado que arrende suas terras), ela convive passivamente com segmentos rentistas que se alimentam do trabalho alheio (às vezes sob regimes do que se convencionaliza “trabalho escravo contemporâneo”), para quem a mesma lógica não se aplica, afinal ocupam outra posição na divisão social do trabalho (e do capital).

Ademais, estas sociedades não apenas passaram a exigir que a integração social ocorra por meio do trabalho e da produção, como também estipularam o Mercado (*sic*) como mecanismo natural de inclusão. Apenas quando este “falha”, o Estado pode adentrar com suas políticas inclusivas, mas cuja ação somente é legítima até o momento em que a falha seja sanada. Quanto mais isto tarda a ocorrer, mais intensas são as críticas que recaem sobre as “falhas de governo”.

No rural modernizado, para romper com os resquícios de formas “arcaicas” de trabalho e organização social, procura-se de todo modo impor às comunidades tradicionais e originárias a necessidade da inclusão produtiva, ou seja, sua participação na moderna divisão social do trabalho, como preceito de cidadania. Isto permite que todas as formas de controle do trabalho e, por conseguinte, de controle da produção-apropriação-distribuição sejam articuladas pelo moderno “sistema agroindustrial”. Assim, aos indígenas exige-se que cultivem o solo como ‘produtores rurais’, afinal, ocupam áreas que podem ser (e em alguns casos já são) destinadas à moderna agricultura de *commodities*. Dos faxinalenses, ribeirinhos, lavradores, quilombolas e assentados não se espera algo diferente. Com efeito, a crítica que perdura à ‘aptidão produtiva’ destes grupos é a expressão de como a moderna sociedade rural não aceita outra resposta, ainda mais se isto incorrer na substituição de ‘vacionados’ agricultores produtivos<sup>122</sup>.

Para atender esta exigência moral moderna, o Estado passa inclusive a estabelecer condicionalidades à cidadania. Uma lista cada vez maior de “obrigatoriedades” é criada para permitir o acesso às políticas sociais, o que se dá, sobretudo, por meio de um esforço de inserção dos beneficiários no mercado de trabalho, via capacitação técnica. Por sua vez, no meio rural, se tornou recorrente associar o acesso a políticas sociais com ações de caráter produtivo na agricultura. A distribuição de sementes de “alta produtividade” em comunidades rurais pobres talvez seja a expressão mais evidente deste esforço. Para ele mesmo se legitimar, o Estado precisa rapidamente tornar “produtivos” aqueles agricultores que a sociedade julga e condena moralmente em face da sua ausência no moderno mundo do trabalho (sistema agroindustrial).

Mas isto não vale apenas para o Estado. Há uma espécie de confluência perversa com o referencial de desenvolvimento predominante na sociedade civil organizada. Até mesmo quando se fala em defesa das formas tradicionais de organização social no meio rural, muitas lideranças sociais acentuam a dificuldade da inclusão em vista da precariedade dos fatores de produção disponíveis: falta de recursos creditícios para adquirir sementes e insumos modernos, péssimas condições do solo nas áreas destinadas à reforma agrária, precariedade das infraestruturas de transporte, ausência da extensão rural etc. Ao fim e ao cabo, as respostas não questionam a ideia institucionalizada acerca da única possibilidade de inclusão que esta sociedade legítima. Apenas apontam para a necessidade do Estado aumentar a eficiência e eficácia de suas políticas para viabilizá-la.

Cabe notar que a própria luta por reconhecimento e os processos de legitimação e positivação da agricultura familiar estiveram ancorados na defesa de sua capacidade de produzir

<sup>122</sup> Exemplo disto são os recentes conflitos que, no Sul do Brasil, opuseram pequenos agricultores familiares presentes em áreas colonizadas por imigrantes europeus, e comunidades indígenas que passaram a reivindicar estas áreas. No discurso público, a justificativa mais recorrente recaiu sobre a necessidade de garantir o uso produtivo (agrícola) da terra, o que seria potencialmente comprometido pela retirada dos colonos para a criação de uma reserva indígena.

alimentos e gerar empregos (Picolotto, 2014; Mielitz Netto, 2011). Enquanto os primeiros trabalhos acadêmicos destacaram o potencial econômico deste segmento (Veiga, 1991; Abramovay, 1993); no campo sindical os discursos sustentavam os agricultores familiares como as verdadeiras “mãos que alimentam a nação”<sup>123</sup>. A expressão mais evidente disto consolidou-se em uma estatística de uso corrente nos últimos anos, a qual fez da agricultura familiar a categoria responsável por produzir 70% dos alimentos consumidos pelos brasileiros. Uma proporção que, por mais descabida que fosse, apenas agora se torna objeto de um questionamento contundente, no âmago das discussões em curso sobre os destinos deste segmento (Hoffman, 2014). Neste caso, um questionamento que não tem como objetivo desqualificar a contribuição societária destes agricultores, mas que, mesmo assim, exige o re-equacionamento dos parâmetros de reconhecimento social e, portanto, da ação pública.

Quando a agricultura não é suficiente, as alternativas apontam para a inclusão pelas vias da industrialização ou servicialização. Desde os anos 1990, muitos analistas identificaram nas atividades não agrícolas e na pluriatividade uma alternativa central à reprodução social da agricultura familiar<sup>124</sup>. De fato, em vários contextos, a combinação de atividades agrícolas e não agrícolas tornou-se uma opção relevante não apenas para famílias rurais mais empobrecidas, mas também para indivíduos que, no interior destas famílias, foram desocupados por uma agricultura altamente mecanizada. Hoje em dia, há novamente quem aponte para a necessidade do mercado de trabalho urbano absorver esta parcela da população que não seria socialmente produtiva/competitiva na agricultura, seja ela proveniente de estabelecimentos rurais com precário acesso aos meios de produção, seja ela oriunda de estabelecimentos que dispensam mão de obra em vista dos níveis crescentes de automação.

Uma das críticas que incidem sobre este tipo de estratégia, que renuncia à permanência no meio rural e à manutenção do vínculo com a agricultura, envolve uma inversão das lentes de análise. Ao invés de sugerir a “incapacidade produtiva” destes agricultores e, em virtude disso, apontar os contestáveis resultados das políticas agrícolas, destaca-se a inadequação destas políticas em face dos modelos “não convencionais” de agricultura que eles desenvolvem. Nesta perspectiva sustenta-se que o processo de inclusão deve se pautar por uma readequação da ação pública às condições socioculturais e ambientais das múltiplas agriculturas familiares, tendo como foco o reconhecimento de valores sociais que se expressam em formas diferenciadas de manejo dos recursos territoriais.

O problema é que isto incorreria em uma mudança no modo como a sociedade qualifica o trabalho. A modernização da agricultura não impôs apenas um modo de produção, mas, junto com ele, uma mudança na qualidade do trabalho, do indivíduo e do produto. A desvalorização do artesanato (e dos artesãos) como expressão do trabalho (rural) talvez seja a principal expressão histórica deste processo. Mas a isto se soma um processo mais amplo de desarticulação das formas tradicionais de fazer agricultura, fundadas em princípios de co-produção entre homem

<sup>123</sup> FETRAF-BRASIL. Agricultura Familiar, as mãos que alimentam a Nação. [Panfleto] (s.d.).

<sup>124</sup> “A criação de empregos não-agrícolas nas zonas rurais é, portanto, a única estratégia possível capaz de, simultaneamente, reter essa população rural pobre nos seus atuais locais de moradia e, ao mesmo tempo, elevar o seu nível de renda. Não é por outra razão que importantes instituições internacionais (FAO, 1995; Chiriboga, 1992) vêm insistindo na proposta de se retomar a idéia de desenvolvimento rural impulsionando-se um conjunto de atividades que gerem novas ocupações (não-necessariamente empregos) que propiciem maior nível de renda às pessoas residentes no meio rural. Lamentavelmente, a visão dos nossos dirigentes vem sendo a de insistir no desenvolvimento agrícola como estratégia para a solução do emprego e da pobreza rural.” (Graziano da Silva, 1997, p. 74-75).

e natureza (Ploeg, 2008; 2014). A autoridade e o universalismo conferidos à ciência moderna foram mobilizados para desacreditar as práticas e os saberes locais. Hábitos, costumes e crenças tiveram que ceder lugar a normas, regras e *standards* cercados de uma tecnicidade aparentemente irrepreensível.

Outra crítica à alternativa “fora da agricultura” está associada ao modo como a mesma desconsidera os vínculos simbólicos que os agricultores estabelecem com seu lugar de pertencimento no mundo. A modernidade fez com que os indivíduos passassem a se reconhecer a partir da posição que ocupam no mundo do trabalho (e pelo resultado deste trabalho). Assim, camponeses se tornaram “pequenos produtores de mercadorias” na teoria e na prática. Por sua vez, parcela significativa da agricultura familiar incorporou esta lógica. Há quem se remeta a um processo de profissionalização para explicar as metamorfoses sociais deste segmento (Abramovay, 1993). Esta imagem é tão potente que, mesmo dentre aqueles que demandam a readequação das políticas às condições dos agricultores (e não o inverso), reproduz-se uma análise eminentemente centrada nas condições diferenciadas de trabalho e produção.

De outro modo, se o meio rural for efetivamente pensado como um espaço de vida (Wanderley, 2009), e os indivíduos e grupos que habitam este rural, em suas mais distintas e múltiplas configurações identitárias, como sujeitos que se formam a partir de um conjunto mais amplo de práticas socioculturais, pode-se construir uma reflexão distinta sobre as possibilidades de inclusão. O problema é que, embora frequentemente reivindicada na academia e fora dela, a ideia de um rural como espaço de vida (de trabalho e produção, mas também de alimentação e consumo, de lazer, de reciprocidades, de memórias, de tradições, de costumes etc.) é mais dificilmente traduzida na teoria e na ação pública – seja nos programas ou políticas governamentais, seja na própria intervenção dos sindicatos e movimentos sociais.

Compreender o rural como espaço de vida não significa abdicar da inclusão produtiva. Para os modernos, a posição no mundo do trabalho e da produção continuará sendo o principal critério de organização e estratificação social (papel que o consumo talvez assuma nas sociedades ditas pós-modernas). Mesmo assim, ampliam-se os espaços para modernidades alternativas e, portanto, para novas formas de inclusão social, as quais articulam o reconhecimento de outros valores – que não apenas da produtividade, eficiência e escala –, sustentados por uma miríade de grupos sociais outrora considerados inaptos a produzir o desenvolvimento. Estas novas formas de inclusão não deixam de ser produtivas (e mesmo agrícolas), mas seguem parâmetros que não estão vinculados às exigências que o ideário da modernização impôs ao meio rural.

As pequenas fendas por onde germinam novas formas de inclusão são criadas pelas reconfigurações sociais produzidas a partir do aprofundamento de uma crítica ética e estética ao modelo fordista de produção alimentar (Boltanski e Chiapello, 1999). Nos últimos anos, vários estudos procuraram desvendar, por exemplo, o surgimento de um novo tipo de consumidor de alimentos. A expressão mais recorrente esteve associada àquele consumidor urbano que apela ao “estilo de vida ego-trip”, identidade típica no mercado de produtos orgânicos (Guivant, 2003). Mas há ainda um segmento crescente de consumidores ávidos não apenas por prover de alimentos saudáveis, ecológicos ou orgânicos, mas também por transformar suas práticas

de consumo em formas de engajamento político (Portilho, 2010). Do mesmo modo, tem-se destacado uma espécie de “virada gastronômica” que chama a atenção para a revalorização da origem e da sociobiodiversidade associada à celebração da comida.

Estes movimentos fazem adentrar à agenda dos movimentos da agricultura familiar e camponesa discussões sobre a alimentação, um ato sociocultural e político que pode fortalecer as dimensões da localidade, da artesanidade, da saudabilidade e da convivencialidade. Gradativamente, redes alternativas vinculando produtores e consumidores parecem impulsionar críticas à lógica dominante nos mercados alimentares. Como sustenta Polanyi (1980), esses contramovimentos são a expressão de uma ordem moral emergente que visa a proteção do tecido social, da natureza e da própria organização dos processos econômicos. Eles envolvem as relações de trabalho e produção, mas constituem-se fundamentalmente de uma reorganização dos valores que organizam a sociedade. Por sua vez, a outra face do “duplo movimento” polanyiano envolve as contínuas tentativas de apropriação destes valores pelos atores dominantes.

Tendo esta discussão como pano de fundo, a primeira premissa que orienta a seção subsequente deste capítulo sugere que, naqueles contextos em que a agricultura familiar e camponesa tem obtido crescente legitimidade social, isto não se deve primeiramente à sua capacidade de inserir-se competitivamente no moderno sistema agroindustrial via processos convencionais de trabalho e produção. De outro modo, isto é uma decorrência do crescente reconhecimento de que a agricultura e o rural podem abarcar um conjunto de novos valores que parcela significativa da sociedade está cada vez mais propensa a defender e promover. Isto explicaria, parcialmente, o fracasso recorrente dos projetos que procuram imprimir a mesma lógica modernizante às formas de trabalho e produção na pequena agricultura, e o relativo sucesso (em face da precariedade do suporte de políticas públicas) de alternativas inovadoras baseadas em sistemas não convencionais de produção e comercialização<sup>125</sup>.

Por sua vez, a segunda premissa sugere que estas alternativas de inclusão também podem ocorrer pela ‘via dos mercados’<sup>126</sup>, mas estes já não são mais a expressão do “moinho satânico” polanyiano. Os mercados são espaços sociais concretos, lugares visíveis onde ocorrem transações entre produtores e consumidores reais, que agem sob a orientação das estruturas institucionais subjacentes às ordens morais que legitimam as trocas. Nesta perspectiva, a construção de novos espaços de troca passa a ser um elemento-chave para novas estratégias de inclusão, não apenas em virtude do potencial retorno monetário (agregação de valor), mas porque eles também se constituem em importantes mecanismos de valorização dos componentes simbólicos que identificam, distinguem e qualificam os alimentos oriundos das diferentes agriculturas familiares.

<sup>125</sup> Uma das principais expressões disto é a inaudita capacidade de resiliência de uma parcela de agricultores do semi-árido brasileiro que desenvolveu alternativas sustentáveis de convivência com a seca (Duque, 2015). Estudos sobre as políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil também têm apontado neste sentido (Cavalcanti, Wnderley e Niederle, 2014).

<sup>126</sup> Assim como o “mercado” deixa de ser nominado no singular, a expressão “sistema agroindustrial” também perde capacidade explicativa em vista da multiplicidade de circuitos que passam a integrar vários sistemas agroalimentares coexistindo espacial e temporalmente.

## Inclusão produtiva via construção de novos mercados

Pensar alternativas de inclusão pela via dos mercados pode parecer uma contradição, mas somente para quem insiste em concebê-los como estruturas fictícias e impessoais, orientadas “de modo especificamente objetivo, pelo interesse nos bens de troca e por nada mais” (Weber, 2009, p. 420). Durante décadas, esta perspectiva fez a sociologia e a antropologia esquecerem os mercados, tornando-os uma obsessão quase exclusiva dos economistas, muitos dos quais se encarregaram de solidificar a imagem de uma enorme máquina responsável por “mercantilizar” todos os componentes da vida social. Foi somente a partir do final dos anos 1980 que uma nova geração de sociólogos e antropólogos econômicos passou a dedicar esforços para demonstrar que os mercados são construções sociais e políticas, e que, assim compreendidos, são vitais para potencializar estratégias alternativas de desenvolvimento.

O aprimoramento dessa discussão no campo do desenvolvimento rural tem mostrado a importância da construção de novos mercados – inclusive para potencializar as lutas por reconhecimento de determinados segmentos sociais, como os agricultores familiares (Niederle, 2014; Hebinck, Ploeg e Schneider, 2014). A partir disto, o próprio desenvolvimento rural deixa de ser compreendido pela capacidade de reproduzir, em um determinado espaço (o rural), os modernos processos de produção agrícola via transferência de inovações exógenas. De outro modo, a noção assume um conteúdo específico, associado à capacidade de uma rede de atores sociais produzir novidades tecnológicas, organizacionais e institucionais que se contrapõem ao modelo da modernização, e dentre as quais ganha importância a construção de novos circuitos de comercialização e abastecimento alimentar (Schmitt, 2011).

Estes circuitos apelam a um amplo leque de valores sociais: origem, saúde, tradição, forma de produção, igualdade social, etnicidade, religiosidade, artesanidade, sustentabilidade. Em comum, estes novos mercados revelam uma crítica aos processos de globalização, padronização e artificialização ensejados pela indústria alimentar. Ao mesmo tempo, eles apontam para a emergência de experiências inovadoras a partir da valorização de alimentos com forte enraizamento sociocultural nos territórios. Estes mercados são a expressão da luta política dos agricultores, mas também dos consumidores, para reconstruir os valores da agricultura e da ruralidade (ampliando ainda para a agricultura urbana). Eles são construções sociais que envolvem desde a ação cotidiana dos agricultores na criação de novas formas de manejo dos recursos naturais, até a ação política de organizações e movimentos sociais econômicos atuando em escala global: Slow Food, Ifoam, Origin, Via Campesina.

Nos estudos rurais não faltam cétricos a respeito da capacidade desses novos circuitos em constituir uma resposta na escala dos desafios que se impõem à reprodução do conjunto dos agricultores familiares e, em particular, daquelas unidades de produção mais vulneráveis. Com alguma frequência o argumento malthusiano volta à cena: afinal, qual a viabilidade destes mercados alternativos alimentarem nove bilhões de pessoas em 2050? A dificuldade de aferir uma resposta para esse tipo de questão<sup>127</sup> é utilizada para sustentar argumentos que

<sup>127</sup> Um dos principais problemas para estudar estes mercados é a fragilidade dos dados censitários. Isto faz proliferar estudos de caso que utilizam metodologias diferenciadas, o que corrobora a relevância destes mercados em nível local/regional, mas não permite extrapolações para níveis mais amplos.



visam desconstituir os apelos crescentes por modelos mais sustentáveis de produção e consumo alimentar, os quais emanam não apenas dos movimentos ecologistas de outrora, mas de amplos segmentos sociais que passaram a vivenciar as agruras do processo de industrialização da agricultura. São argumentos que, ao mesmo tempo, acabam assumindo a função precípua de justificativa para a reprodução das práticas convencionais, as quais elevam os índices de produtividade ao custo de níveis alarmantes de insegurança alimentar e nutricional, associados a crises endêmicas de saúde pública.

Com efeito, apesar do crescimento da produção agrícola mundial, o atual sistema mantém 925 milhões de famintos no mundo, e nada *a priori* permite afirmar que a ampliação dos processos de modernização da agricultura nos moldes historicamente conhecidos possibilitará reduzir essa cifra. Nem mesmo a incorporação de milhares de hectares na África e nas novas fronteiras agrícolas sugere que o problema será resolvido. Ao contrário, os processos de financeirização e estrangeirização da terra indicam que os efeitos nefastos deste tipo de modernização serão acentuados (Delgado, 2012; Sauer e Leite, 2012). Um dos fatores responsáveis é a volatilidade dos preços dos alimentos nos mercados globais associada à oligopolização da produção agrícola e agroindustrial. Segundo dados da FAO (2013), entre 2010 e 2011, 70 milhões de pessoas atravessaram a linha da pobreza em direção à miséria absoluta em função da alta e das oscilações dos preços dos alimentos.

Por outro lado, não apenas o problema do acesso à terra continua limitando a produção de alimentos (sobretudo por este segmento mais empobrecido da agricultura familiar), mas a disputa pela água emerge em toda parte. No mundo, um bilhão de pessoas sofre com falta de água, enquanto 70% dos recursos hídricos utilizados no planeta são empregados na agricultura (sobretudo empresarial). No Brasil, ao lado dos grandes projetos de irrigação, a “política da seca” perpetua-se no semiárido nordestino. Enquanto isso os agricultores sulistas tornam-se cada vez mais dependentes do suporte público em face das recorrentes estiagens que assolam a região, aumentando a pressão sobre os recursos do crédito e do seguro rural.

Na outra ponta da cadeia, o consumo alimentar moderno resulta em uma catástrofe da saúde pública. Obesidade, diabetes, hipertensão e uma ampla gama de doenças reforçam os limites dos padrões alimentares contemporâneos, ao mesmo tempo em que sustentam os impérios edificados pelas indústrias químicas, as quais foram capazes de unificar o controle da produção de agrotóxicos e remédios. Esta sim se tornou uma verdadeira integração de mercados dinâmicos: o maior consumidor mundial de agrotóxicos já se tornou o oitavo maior mercado mundial de medicamentos<sup>128</sup>. Neste sentido, se a justificativa que se estabelece no âmbito da produção não é suficiente para convencer os estudiosos e gestores mais céticos acerca do potencial das redes alimentares alternativas, os efeitos que geram nos padrões de consumo parecem bastante consistentes<sup>129</sup>. Soma-se a isso a redução potencial dos níveis de

<sup>128</sup> Sustentado por um uso tão descontrolado quanto aquele dos agrotóxicos, em 2013 o mercado brasileiro de medicamentos teve uma expansão de 22% com relação ao ano anterior. Jornal do Comércio, 14/06/2014. <http://jcrs.uol.com.br/site/noticia.php?codn=164554>

<sup>129</sup> Aos incrédulos recomenda-se analisar os estudos de Roberta Sonnino e Kevin Morgan sobre o impacto econômico das mudanças nos sistemas de alimentação escolar sobre os custos de saúde pública (Ashe e Sonnino, 2013; Morgan e Sonnino, 2008). No Brasil, veja a edição dedicada ao PNAE pela revista *Ciência e Saúde Coletiva*, v.18, n.4, 2013.

perda e desperdício decorrentes da globalização das cadeias alimentares<sup>130</sup>. Isto sem falar na revalorização da biodiversidade, uma medida urgente para conter os níveis alarmantes de erosão genética causados pela degradação dos sistemas produtivos locais, como decorrência da homogeneização dos monocultivos agrícolas – problema este que reduz gradativamente a capacidade societária de encontrar soluções para a fome e a insegurança alimentar e nutricional.

Mesmo assim, em face de todas as evidências, para justificar “*más de lo mismo*” há quem insista em vincular os circuitos alternativos de produção e consumo à ideia de simples “mercados de nicho” – como se este conceito de difícil delimitação<sup>131</sup> fosse suficiente para destituir de sentido as estratégias que se baseiam na construção de novos mercados. De fato, não apenas gestores e pesquisadores censuram este tipo de estratégia “particularista”, mas isto também prevalece dentre grande parte das lideranças sindicais da agricultura familiar. O modo como o referencial da modernização se enraizou enquanto modelo desenvolvimento revela-se nas escolhas que muitos movimentos sociais e sindicais, aparentemente críticos deste modelo, reproduzem cotidianamente. A imagem de imensas estruturas industriais ocupando o meio rural ainda povoa os discursos e as práticas, mesmo dentre os mais fervorosos contestadores das desigualdades produzidas pela agricultura moderna. Ao fim e ao cabo, o ideal de uma parcela de dirigentes das pequenas cooperativas familiares é um dia torná-las tão grandes quanto suas concorrentes empresariais.

O principal problema destes mercados não é a escala. É de outra natureza. Está associado aos riscos de apropriação dos novos circuitos pelos atores dominantes. Se, por um lado, este processo revela que os novos mercados são mais relevantes do que a maior parte dos críticos está disposta a admitir; por outro, representa um desafio considerável ao uso dos mesmos como espaços de inclusão da agricultura familiar, sobretudo daqueles segmentos mais vulneráveis. Muitos estudos têm demonstrado como as populações tradicionais, por exemplo, veem seus recursos materiais e simbólicos serem usurpados por “empresas verdes” que abastecem os novos consumidores de produtos naturais, sustentáveis e ecológicos (Santili, 2009; Belas et al., 2009). Mas a existência destes processos de apropriação não pode servir para reproduzir o equívoco de desconsiderar estes mercados, inclusive como alternativas no combate à pobreza rural. Obviamente, isto depende de uma reorientação das ações do Estado e da Sociedade Civil. Felizmente, se há pouco tempo esta discussão estava completamente fora da pauta dos gestores públicos e das lideranças sociais da agricultura familiar, ela começa a ganhar espaço na mesma medida em que estes mercados são reconhecidos como opções estratégicas para determinados segmentos. Uma das evidências mais recentes deste processo é a cooperação firmada, em 2015, entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Movimento Slow Food, para promover e apoiar a produção e o consumo de alimentos da agricultura familiar e de assentamentos rurais<sup>132</sup>.

<sup>130</sup> Relatório da FAO (2011) sustenta que um terço dos alimentos produzidos no mundo para consumo humano é perdido ou desperdiçado, o que representa 1,3 bilhões de toneladas por ano. Veja também Prakash et al. (2014).

<sup>131</sup> Apenas à título de exemplo, ao discutir os mercados viáveis para a inserção econômica dos agricultores familiares, Guanziroli (2013) define nicho de mercado “aqueles produtos com perfil produtivo que mostra que o agricultor familiar produz mais de 50% do total produzido”.

<sup>132</sup> No plano internacional, veja os resultados do seminário “*Agricultura Familiar y Circuitos Cortos*” (CEPAL, FAO, OMS, 2013). <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/53110/Agriculturafamiliar.pdf>

## Da agroindústria rural aos alimentos tradicionais, étnicos e de origem

Dentre os mercados que sempre despertaram interesse nos estudos rurais estão aqueles associados à circulação de produtos da “agroindústria familiar rural”, sobretudo em função do seu potencial à agregação e retenção de valor nos estabelecimentos rurais (Mior, 2010; Gazolla e Peligrini, 2011). Com efeito, a partir de microdados do Censo Agropecuário (IBGE, 2006), Waquil et al. (2014) demonstram que o valor agregado pela agroindústria rural representa 12,4% do montante do valor comercializado. Não obstante, o que mais chama atenção nos resultados apresentados pelos autores é a variação desta proporção de um produto para outro, sendo significativamente mais expressivo para aqueles que circulam por redes alternativas, sobretudo em mercados de venda direta.

Outro resultado relevante da pesquisa é o fato de que a agregação de valor na agroindústria rural também está diretamente associada a processos de internalização no uso de insumos produtivos, o que demonstra o potencial da atividade na redução da dependência a recursos e agentes externos. Dentre os estabelecimentos da agricultura familiar o uso de matéria prima própria é igual ou superior a 75%, alcançando proporções equivalentes a 91% para a produção de rapadura, 90% para a farinha de mandioca, 89% para queijos e 88% para tapioca. E mesmo quando a matéria prima é comprada, geralmente isto ocorre em circuitos de proximidade que alimentam relações comunitárias (Waquil et al., 2014).

Na agricultura familiar a comercialização deste tipo de produto para cooperativas, empresas, supermercados e exportadores ainda compõe uma parcela menos significativa em comparação com a venda direta e a entrega para intermediários (Niederle et al., 2011). Enquanto a venda direta possibilita um retorno financeiro mais expressivo, os intermediários muitas vezes tornam-se a opção possível em face do elevado grau de informalidade institucional em que operam várias agroindústrias. Não é em vão que inúmeros esforços vêm sendo conduzidos para criar um arranjo regulamentar adequado às características desse tipo de estabelecimento. Os sistemas unificados de vigilância sanitária (SUASA e sistemas estaduais), a alteração da legislação previdenciária e a redução dos custos de formalização das agroindústrias foram passos importantes para a ampliação destes mercados<sup>133</sup>, mas ainda revelam-se insuficientes diante da realidade de uma parcela expressiva de unidades menos estruturadas.

Ainda não apreendido por levantamentos censitários, um circuito particularmente relevante para esse tipo de produto foi aberto a partir das compras governamentais via mercados institucionais (PAA e PNAE). A inclusão de produtos da agroindústria familiar nestes programas abre uma nova possibilidade para valorizar alimentos regionais com forte identidade cultural. Carne de sol, mesocarpo de babaçu, castanha de baru, castanha do Pará, suco de graviola, rapadura... a lista de alimentos já inserida nos mercados institucionais é representativa da diversidade das agriculturas brasileiras (Carvalho e Castro, 2009). Entre 2009 e 2012, o valor

<sup>133</sup> À título de exemplo, a partir de 2014, os agricultores familiares não precisarão pagar a taxa de fiscalização da ANVISA (cerca de R\$ 1,2 mil anuais). Além disso, também a partir deste ano, poderão abrir agroindústrias, cooperativas ou empresa de turismo rural, sem perder o direito ao enquadramento como segurado especial da Previdência Social, desde que não deixem de praticar atividade agropecuária. Outro passo importante foi dado em 2015, com a Instrução Normativa nº16 do MAPA, que regulamenta o Art. 7 do SUASA e estabelece normas específicas de inspeção e fiscalização de produtos de origem animal nas agroindústrias de pequeno porte.

gasto com a aquisição de produtos da sociobiodiversidade passou de R\$ 5,9 milhões para R\$ 26,6 milhões (Porto et al., 2014).

Poderia esta qualidade artesanal/tradicional/étnica/regional resultar em uma valorização diferencial nos mercados institucionais, tal como ocorre com a “qualidade orgânica”, que garante um acréscimo de 30% nos preços pagos pelo governo? Embora distante da pauta de discussões, esta não deixa de ser uma questão pertinente. A valorização que este tipo de alimento tem obtido em vários circuitos de consumo (inclusive no grande varejo) permite indagar sobre a possibilidade de o Estado reconhecer estas qualidades (valores) para uma justa remuneração da agricultura familiar, camponesa e indígena. Hoje isso esbarraria tanto no princípio da economicidade que orienta os gastos públicos, quanto na inexistência de um quadro regulamentar e parâmetros para aferir essas qualidades.

Enquanto isso, por outro lado, é essa mesma fragilidade regulamentar que permite a grandes empresas se apropriarem desses valores. Os casos são inúmeros. O mais conhecido talvez seja o suco de laranja “caseiro” (e com gominhos) da Coca-Cola. Uma situação evidente de engodo<sup>134</sup> ao consumidor em um dos mercados que mais cresce no setor alimentar<sup>135</sup>. O que falar então do frango “caipira” comercializado pelo mais novo império alimentar chamado BRF - Brasil Foods? No sul do Brasil, outro caso recorrentemente referido na literatura aponta para o modo como grandes empresas e cooperativas agroindustriais vulgarizaram a qualidade “colonial”, transferida para inúmeros produtos: queijo, vinho, pão, bolacha, cuca, salame etc. A identidade destes produtos, inicialmente vinculada a uma formação sociocultural territorializada, expressão dos modos de produção e de vida da agricultura familiar nas áreas de colonização européia, foi transformada em um diferencial de marketing sem qualquer regulamentação.

O apelo crescente por esses alimentos é uma oportunidade que não se restringe à agricultura familiar. Uma revolução gastronômica tem impulsionado o surgimento de microcervejarias, microqueijarias, micropanificios e outros tantos empreendimentos do gênero. Mas a inserção da agricultura familiar neste fenômeno ainda é marginal, seja na criação de agroindústrias com capacidade de atender aos novos mercados, seja na produção de matéria prima. Isso faz com que muitos empreendimentos busquem ingredientes em mercados distantes (muitas vezes importados), o que resulta em perda da capacidade de inovação local com base em ativos territoriais. Apenas dois exemplos para ilustrar: as estratégias de diferenciação no segmento de queijos artesanais ainda estão muito centradas na cópia de similares europeus, ao invés da valorização dos queijos regionais brasileiros – movimento que desponta com iniciativas capitaneadas pelo movimento Slow Food; por sua vez, no segmento de cervejas artesanais, o próprio setor tem demandado maior “brasileiridade”, uma vez que mesmo o produto artesanal (e suas marcas) ainda guarda uma referência muito forte nos similares importados.

Em diversos segmentos nota-se um enorme potencial para incorporar os ingredientes e sabores da gastronomia regional brasileira, criando alternativas para a inclusão da agricultura

<sup>134</sup> Em virtude deste produto, recentemente a empresa foi multada em 1,2 milhão pelo Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor. A condenação referia-se, no entanto, ao uso da expressão “suco” quando se trata, na realidade, de “néctar” (contém apenas 20-30% de suco). <http://epocanegocios.globo.com/Informacao/Acao/noticia/2013/07/fabricante-da-coca-cola-e-multada-em-r-1158-milhao.html>

<sup>135</sup> O mercado de suco de uva, por exemplo, tem crescido anualmente a uma média de 15 a 20%, sendo que os sucos natural/integral têm incremento ainda maior, ao redor de 40%. Entre 2004 e 2009, a comercialização de suco de uva duplicou (Ibravin, 2009). Esses dados não contabilizam ainda os produtos do tipo néctar e refresco, com menor proporção de suco na sua composição.

familiar. Uma série de mudanças começa a ocorrer neste sentido, envolvendo inúmeras regiões e organizações. Desde a manta de carneiro, a manteiga de garrafa e o queijo coalho nordestinos, até o queijo serrano, a carne de cordeiro e o vinho colonial na região sul, um movimento de realocação alimentar ganha força no Brasil. Em alguns casos, este movimento revela um componente de desenvolvimento territorial mais evidente, ultrapassando o foco em um único produto para centrar-se em uma “cesta de bens” (Pecqueur, 2006). É o caso dos produtos do Alto Camaquã - RS, uma marca coletiva que visa reconhecer a identidade territorial de um conjunto de produtos típicos de uma agricultura à margem dos processos de modernização.

A valorização de produtos localizados também tem conquistado espaço por meio do reconhecimento de Indicações Geográficas (IG). Trata-se de um direito de propriedade intelectual amplamente difundido em todo o mundo, o qual identifica um bem a partir do seu vínculo específico com um território (Niederle, 2013). A lista de IG brasileiras reconhecidas inclui atualmente (agosto de 2014) 38 regiões e uma diversidade de produtos, dentre os quais: vinho (Vale dos Vinhedos, Pinto Bandeira, Monte Belo, Vales da Uva Goethe); carne (Pampa Gaúcho); queijo (Serro, Canastra), capim dourado (Jalapão); café (Cerrado Mineiro, Norte Pioneiro do Paraná); cachaça (Parati, Salinas) e camarão (Costa Negra).

As IG constituem a expressão mais eloquente de uma nova economia de qualidades no setor agroalimentar. Contrapondo-se aos processos de homogeneização da produção e do consumo, elas procuram valorizar a diversidade e a singularidade de produtos enraizados em territórios específicos, ressaltando os bens imateriais a eles associados (saber-fazer, tradição, costumes, práticas de produção, adaptação de cultivares e raças locais). Em tese, este tipo de distinção abre um espaço importante para a agricultura familiar e, em especial, para as comunidades tradicionais – herdeiras de recursos genéticos, conhecimentos e métodos de produção que distinguem os produtos pela sua vinculação com um *terroir* socialmente construído. Exemplos não faltam: guaraná de Maués; capim dourado do Jalapão; própolis vermelha de Alagoas, queijos do Serra e da Canastra, açaí do Baixo-Tocantins, cajuína do Piauí, açafraão de Mara Rosa.

Não obstante, também neste caso a apropriação pelos atores líderes das cadeias de valor revela que este instrumento de diferenciação tem sido readequado a propósitos distintos: proteção comercial de determinados mercados, formação de oligopólios territorializados; obtenção de lucros monopolísticos; elevação dos padrões de qualidade e exclusão de produtores menos competitivos. No Brasil, o uso das IG revela de modo muito singular como este mecanismo tem sido moldado a finalidades diversas. Ao mesmo tempo em que incitam a valorização dos territórios e de suas tradições e, em alguns casos, estabelecem barreiras contra práticas que colocam em risco a tipicidade e originalidade dos produtos, elas também são utilizadas como catalisadores de inovações técnicas e organizacionais consideradas necessárias para os produtores reagirem à perda de competitividade nos mercados (Niederle, 2013).

A criação de uma IG é um amplo processo de mudança institucional que envolve a negociação, em âmbito local, de normas e padrões que passam a orientar os processos de produção e comercialização. Portanto, a rigor, seus efeitos dependem do tipo de arranjo institucional especificamente criado em cada território. Acontece que, de modo geral, a participação da

agricultura familiar ainda é incipiente nos espaços públicos que definem os Regulamentos de Uso das IG (Froëlich et al., 2010). Em parte, isto se deve justamente ao rápido processo de apropriação deste instrumento por setores empresariais. Muitas organizações da agricultura familiar preferiram se ausentar e, de modo geral, assumiram uma postura crítica no que diz respeito aos efeitos produzidos pelas IG em vários territórios. É o caso do Vale dos Vinhedos, primeira IG registrada no Brasil, em 2002. Enquanto alguns atores apontam a valorização das terras como um resultado positivo da experiência, muitas organizações alertam para o custo de oportunidade que isto gera à reprodução da agricultura familiar. Outro aspecto é a baixa inserção deste segmento como fornecedor de matéria prima, em virtude de uma estratégia de integração vertical levada à cabo pelas vinícolas em busca de um determinado padrão industrial de qualidade.

O fato é que estes efeitos indesejados são consequência do modo como as regras e padrões são negociados. Em vários territórios as normas foram pensadas com vistas a potencializar o acesso de grandes produtores a mercados de exportação. Mas não há nada *a priori* que faça da IG um mecanismo especificamente voltado para este mercado – haja vista inclusive que este tipo de efeito tem sido pouco relevante até o momento. Já nos territórios onde a IG se vincula mais fortemente à organização e ao patrimônio das comunidades locais, este mecanismo tem potencializado circuitos alternativos. É o caso tanto de Goiabeiras no Espírito Santo – onde uma pequena associação de artesãs da periferia de Vitória passou a ser visitada cotidianamente por turistas em busca das reputadas panelas de barro – quanto dos vales da Uva Goethe em Santa Catarina – cujo vinho de mesa tradicional fomenta o enoturismo local<sup>136</sup>.

Um evento recente que chamou a atenção das organizações da agricultura familiar para o potencial das IG está associado à regulamentação dos queijos artesanais. Ancorada em uma legislação controversa, a comercialização destes produtos foi coibida legalmente em virtude das exigências impostas aos pequenos produtores. Mesmo assim, as redes informais nunca deixaram de existir e, em alguns casos, ampliaram-se consideravelmente, servindo à manutenção de várias unidades familiares. Com a crescente valorização deste tipo de produto surgiram as primeiras demandas de IG para queijos artesanais produzidos com leite não pasteurizado. A rigor, nenhuma novidade tendo em vista a histórica importação destes produtos da Europa. Mas, na prática, o reconhecimento das IG Serro e Canastra deu início a uma verdadeira batalha alimentar. Afinal, tratava-se do reconhecimento oficial de um produto inconforme à legislação setorial (que datava do Governo Vargas!). O resultado é um processo de reestruturação institucional que ainda está em curso, mas já resultou em avanços para o reconhecimento do produto e do saber-fazer dos agricultores, que teimosamente resistiram à pressão do Estado e das indústrias, sustentada por uma ciência baseada em princípios sanitaristas defasados.

Seja como for, mais do que agregação de valor e acesso aos mercados, até o momento, no Brasil, o principal impacto das IG está associado à reorganização das cadeias produtivas e territórios. No processo de negociação das normas e padrões, são estabelecidos espaços públicos de governança onde vários atores são compelidos a confrontar referenciais de desenvolvimento.

<sup>136</sup> Nada impede que esses produtos alcancem mercados mais extensos. A questão a destacar aqui é a existência de mercados específicos que podem facilitar a inserção de segmentos da agricultura familiar.

A ausência das organizações da agricultura familiar é o ponto mais crítico deste processo. Com uma pauta centrada nos instrumentos tradicionais da política agrícola, elas apenas recentemente começaram a creditar maior importância a determinados terrenos da disputa institucional, mas isto ainda ocorre principalmente no âmbito nacional. Na escala local, a proliferação de fóruns, conselhos e outros espaços públicos torna a participação destes atores particularmente complicada em face da precariedade de recursos financeiros e humanos.

As disputas em torno da regulamentação do PAA e PNAE mostraram que os mercados são construções políticas e institucionais. Mas o mesmo também é válido para os orgânicos, os produtos coloniais, as feiras-livres e os produtos de origem. São regras socialmente negociadas que determinam “o que”, “entre quem” e “como” os bens podem ser intercambiados. No caso das IG, se os pesquisadores podem amparar-se em uma justificativa técnica para legitimar a inclusão dos métodos da Produção Integrada de Frutas no Regulamento de Uso (como ocorre com a uva do Vale do São Francisco e o pêssego de Pelotas), por que os agricultores não podem demandar contrapartidas das indústrias e órgãos de pesquisa, ancorando-se em uma justificativa cívica relacionada à relevância socioeconômica da agricultura familiar para o território? É difícil mensurar, mas esse tipo de disputa regulamentar poderia ter impactos tão ou mais relevantes quanto as batalhas (não menos difíceis e cansativas) travadas nos Colegiados Territoriais em prol do acesso aos modestos recursos até hoje aportados pelos Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF).

### **A construção de uma nova convenção: alimentos saudáveis de mercados locais**

A expressão “agricultura alternativa” está na origem de um amplo movimento que, atualmente, abarca uma diversidade de “agriculturas de base ecológica”. Estabelecidos na periferia dos processos de modernização agrícola, foi justamente esta posição “marginal” que permitiu a muitos agricultores (com o suporte de ONGs e movimentos sociais) desenvolver algumas das experiências mais inovadoras no que diz respeito à organização do sistema alimentar. Hoje, o reconhecimento destas experiências faz com que a agroecologia se estabeleça como uma opção para inúmeros atores, inclusive alguns que, outrora críticos dessa “utopia camponesa”, agora reivindicam-na como uma oportunidade comercial em tempos de “economia verde”. Com efeito, os “orgânicos” convertem-se na galinha dos ovos de ouro de várias empresas. O crescimento deste mercado atrai novos entrantes a cada dia, interessados em preencher o espaço cada vez maior reservado aos orgânicos nas gôndolas dos supermercados.

Diferentemente do que ocorre alhures, a agricultura familiar ainda responde por uma parcela expressiva da produção de alimentos orgânicos no Brasil, inclusive por aqueles produtos que chegam ao grande varejo (geralmente pela intermediação de empresas processadoras). A trajetória recente de “convencionalização” deste mercado em vários países não nos permite, contudo, um otimismo exagerado sobre a participação de uma parcela expressiva de agricultores familiares (Niederle, Almeida e Vezzani, 2013). Com efeito, prevendo os riscos da dependência

aos atores dominantes, inúmeros movimentos e organizações rejeitam reiteradamente a inserção dos agricultores ecologistas nos circuitos convencionais. De outro modo, propõem a construção de mercados territorializados, redes alternativas que podem favorecer a inclusão de agricultores menos capitalizados e, ao mesmo tempo, permitir o acesso a alimentos agroecológicos para consumidores com menor poder aquisitivo.

Este é o caso das feiras livres. Até recentemente identificadas a um modelo arcaico de relações mercantis cuja extinção inevitável dependeria do ritmo de expansão das grandes redes varejistas, atualmente elas voltam a ocupar os espaços públicos de inúmeras cidades. Levantamento realizado em 2012 identificou 140 feiras de produtos orgânicos em 22 das 27 capitais brasileiras avaliadas (IDEC, 2012). Apenas Curitiba e Porto Alegre, as duas maiores capitais da região sul, possuem conjuntamente mais de cem pontos de feira livre, duas dezenas deles voltados à comercialização de produtos orgânicos e agroecológicos. Outro exemplo é a expansão das lojas especializadas em produtos ecológicos, orgânicos, naturais, sustentáveis etc. São pontos de comercialização que, mesmo sem constituir um vínculo direto entre produtor e consumidor, encurtam a cadeia de comercialização e valorizam alimentos diferenciados – às vezes utilizando como estratégia de marketing a identificação do produto com o nome do agricultor, da comunidade ou da região. Do mesmo modo, as experiências de venda pela internet começam a ganhar adeptos<sup>137</sup>, sobretudo a partir de pequenas lojas situadas no meio urbano, mas também com associações de produtores que criam sistemas de entrega em domicílio. Outro movimento em expansão envolve a criação de grupos de consumidores que, em moldes similares àqueles já existentes em outros países (AMAP na França, Tekey no Japão, CSA nos EUA), propõem-se a garantir renda aos agricultores em troca do abastecimento regular de alimentos saudáveis. Finalmente, soma-se a isso a novidade representada pelos mercados institucionais que têm impulsionado não apenas a produção agroecológica diversificada, mas a criação de circuitos que complementam a demanda governamental.

A formação desses *nested markets* (Hebinck, Ploeg e Schneider, 2014) demandou uma considerável engenharia social na construção de novidades institucionais. No caso dos orgânicos, a principal delas foi a regulamentação dos Sistemas Participativos de Garantia, os quais possibilitam a certificação com um custo irrisório e, sobretudo, fortalecem os processos de aprendizagem coletiva com vistas à transição agroecológica<sup>138</sup>. A organização participativa da certificação também potencializou novidades organizacionais. Os grupos de agricultores inovaram nas redes de distribuição, criando sistemas logísticos particularmente complexos, que envolvem inclusive pequenas centrais comunitárias (Perez-Casario, 2012). Se é verdade que estes sistemas respondem principalmente à precariedade das infraestruturas de transporte e armazenamento dos agricultores e associações, também pode-se perceber que eles são mais eficientes que os grandes centros de distribuição (como as CEASAs), seja do ponto de vista do custo e tempo de operação, seja com relação aos níveis de perda e desperdício (Belik e Cunha,

<sup>137</sup> Articulando experiências desse tipo, a criação da Rede Brasil Rural ([www.redebrasilrural.mda.gov.br/](http://www.redebrasilrural.mda.gov.br/)) pelo MDA também revela um passo importante neste sentido, conciliando não apenas um armazém virtual (em criação), mas o contato direto entre produtores e consumidores.

<sup>138</sup> Há ainda a regulamentação da “venda direta sem certificação”, a qual abarca justamente os mercados de proximidade social (incluindo compras públicas). No entanto, até o momento, esse mecanismo que envolve a criação de um Organismo de Controle Social (OCS) tem baixa adesão.



2012). Finalmente, no que tange às novidades técnicas pode-se notar um passo importante na direção da agroindustrialização em pequena escala, agregando valor aos alimentos e reduzindo os riscos de perda em face da perecibilidade dos produtos.

Existem inúmeras experiências locais para exemplificar esse fenômeno e seu potencial inclusivo para as agriculturas familiares. Na região central do Paraná, 85 unidades familiares associadas à COOPAFLORA produzem plantas medicinais e aromáticas com certificação orgânica. Dentre estas unidades estão inúmeros faxinalenses, que encontraram no seu sistema tradicional de agricultura o meio ideal para produção ecológica, valorizando um produto que tem conquistado um número crescente de consumidores. Por sua vez, no litoral norte do estado, na divisa com São Paulo, agricultores quilombolas construíram uma das experiências mais importantes de produção agroflorestal no Brasil. A COOPERAFORESTA tornou-se referência em sistemas ecológicos de manejo agroflorestal em áreas de Mata Atlântica, um dos biomas mais devastados pela agropecuária no sul do Brasil. Ambas as experiências estão situadas em Territórios da Cidadania. Elas foram construídas por comunidades tradicionais que encontraram nos recursos locais e nos seus sistemas alternativos de produção uma alternativa viável de reprodução social. Em dois territórios marcados pelo avanço do monocultivo (de soja no Paraná Centro; de pinus no Vale do Ribeira), estes agricultores criaram espaços de manobra para construir seus meios de vida. É certo que eles contaram com o apoio de inúmeras organizações e políticas públicas, mas, ao invés de negar a possibilidade de inclusão produtiva destas unidades “periféricas” ao projeto da modernização, isto só ratifica que, quando adequada às suas realidades socioculturais, a ação pública pode catalisar novas estratégias.

Em termos um pouco mais agregados, ainda no Sul do Brasil, o principal exemplo estrutura-se em torno da Rede Ecovida de Agroecologia, considerada por inúmeros estudos um dos exemplos mais inovadores de construção social de mercados territorializados (Ploeg, Jingzhong e Schneider, 2012; Radomsky, Niederle e Schneider, 2014; Perez-Casarino, 2012). A Ecovida foi constituída em 1998, por meio de uma articulação entre diversas organizações da agricultura ecológica cujos históricos remontam aos movimentos de contestação à Revolução Verde das décadas de 1970 e 1980 (Brandenburg, 2008). A ação da Rede envolve os processos de transição agroecológica, em particular a troca de experiências em espaços coletivos (grupos e núcleos). Em 2009, a articulação de caráter informal constituiu-se também enquanto Associação Ecovida de Certificação Participativa, passando a atuar diretamente na avaliação da conformidade e na construção de circuitos para produtos ecológicos. Atualmente, a Ecovida está presente em cerca de cem pontos de feira livre, além de vários projetos de compras governamentais (PAA e PNAE), grupos de consumidores e centros de distribuição, como o Box de Produtos Orgânicos recentemente inaugurado na Ceasa/SC.

Os grupos e núcleos são articulados com base na proximidade territorial, geralmente abarcando uma comunidade no interior de um mesmo município, mas sem se limitar à rigidez das fronteiras geopolíticas oficiais. Este tipo de enraizamento territorial permite uma organização de base que é fundamental para a troca de informações e conhecimentos técnicos e para acesso aos canais de comercialização. A conexão entre os grupos envolve ainda uma entidade de coordenação – cooperativa, associação ou ONG – responsável pela articulação

entre agricultores, técnicos e consumidores. Atualmente, a rede é constituída por 28 núcleos regionais que abrangem 300 grupos distribuídos em cerca de 170 municípios, 35 organizações, 8 cooperativas de consumo e 3,5 mil agricultores (Niederle, Almeida e Vezanni, 2013).

No Nordeste, mais especificamente no Rio Grande do Norte, uma das experiências mais conhecidas é a Rede Xiquexique. Similarmente à Ecovida, esta também se empenha na criação de infraestruturas para mercados locais socialmente enraizados, que se sustentam na reprodução dos laços de reciprocidade, intimidade e confiança entre produtores e consumidores. Para além das feiras livres, principal canal de comercialização, em Mossoró, a Rede também mantém um espaço de comercialização para produtos oriundos de cerca de 60 grupos que reúnem em torno de 600 produtores: artesanato, mel de abelha, castanha de caju, polpa de frutas, hortaliças, produtos a base de plantas medicinais, marisco etc. Uma das especificidades da Xiquexique é seu foco na valorização do trabalho das mulheres, as quais recuperam papel produtivo e social em um meio rural que é pressionado pelo fenômeno da masculinização. A própria Rede se apresenta com um conjunto de princípios que incluem a agroecologia, a economia solidária e o feminismo.

Se, por um lado, a expansão desses mercados está associada à gradativa incorporação do tema ambiental na pauta dos movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar e camponesa (Picolotto e Brandenburg, 2013); por outro, é necessário reconhecer o crescimento de um movimento (relativamente disperso) de “consumidores politizados”, ávidos não apenas por prover de alimentos ecológicos ou orgânicos, mas por algum engajamento em face da emergência da sustentabilidade como novo paradigma societário (Portilho, 2010). Assim, enquanto a venda de orgânicos nos supermercados se apoia em consumidores solitários angustiados com sua saúde<sup>139</sup>, as redes alternativas não apenas incorporam novos segmentos de consumidores solidários, mas também uma multidão dispersa de “consum-atores” (Stassart, 2010), para quem o que está em jogo é mais do que a saúde individual. Trata-se de uma prática política contra (*boycott*) ou a favor (*buycott*) de determinados sistemas de produção e consumo.

Aliás, em várias partes do mundo há movimentos de boicote inclusive às empresas do setor de orgânicos. Isto decorre de uma percepção sobre o modo como a própria referência à saúde e ao ambiente tem sido colocada à prova de um processo de apropriação e convencionalização em curso neste mercado. Se, no âmbito da produção agrícola, isto se expressa na crescente especialização, no aumento de escala produtiva e no uso crescente de insumos sintéticos autorizados pelos organismos de controle e regulação; no outro extremo a entrada de grandes redes de processamento e distribuição traz consigo o fenômeno dos “*organic junk foods*”, termo utilizado para designar uma cesta de produtos que, mesmo fieis à regulamentação que define um alimento orgânico, possuem uma imagem controversa com relação aos efeitos que ocasionam à saúde e ao meio ambiente. Desde a batata frita e o macarrão instantâneo, até os produtos com a presença de transgenia, a imagem destes alimentos questiona a idéia, geralmente associada aos orgânicos, de “*good for nature, good for you*”.

<sup>139</sup> O mais novo mercado é o dos chamados “superalimentos”, convenção de significado contraditório e sem definição formal, associada ao uso de alguns produtos para regular aos processos orgânicos. Dentre as “celebridades” desse mercado estão sementes tradicionais como quinoa e chia. No Brasil, o açaí vem ganhando esse status de alimento com potencial medicinal.

Em face dos abusos que este mercado vem presenciando, alguns movimentos sociais procuram criar novos significantes para expressar sutis, mas importantes, diferenças semânticas na agroecologia. Uma representação emergente de alimentos “saudáveis” tem sido reivindicada por adeptos da agroecologia que adicionam um componente relativo à segurança alimentar e nutricional. Isto é resultado, por um lado, do avanço das discussões que se processaram em espaços públicos como o FBSAN e o CONSEA, ambos com atuação fundamental na estruturação do PAA e PNAE. Acrescenta-se a isto os debates envolvendo o uso de agrotóxicos no Brasil, um tema que tem se tornado uma pauta societária em face do descontrole deste mercado. Por outro lado, destaca-se novamente a virada gastronômica acima referida, que converge com novas estratégias de realocização e territorialização dos circuitos alimentares.

Essas estratégias colocam em evidencia o potencial de determinadas práticas em atribuir significados aos alimentos. Os novos circuitos de produção e consumo criam infraestruturas institucionais (regras, normas, padrões, selos e, inclusive, moedas sociais) que não apenas sustentam as trocas econômicas, mas reforçam os mecanismos de confiança e reciprocidade. Nestes circuitos, mais do que uma mercadoria, o alimento também assume o caráter de dádiva, cercado por valores e representações que solidificam laços morais entre consumidores e produtores. Neste sentido, a convenção emergente de “alimentos saudáveis” – reivindicada por movimentos sociais<sup>140</sup>, organizações não governamentais<sup>141</sup> e fóruns públicos<sup>142</sup> – é expressão de um contramovimento à convencionalização e mercantilização dos produtos orgânicos.

No plano político, estes contramovimentos também vinculam uma convenção valorativa de “comida de verdade” a um modo camponês de produção. Uma das mais recentes expressões é o chamado Plano Camponês construído pela Via Campesina. Ele não apenas aponta para estratégias agrícolas de “produção de comida saudável e qualidade de vida no campo”, mas também para a necessidade de articular novos circuitos de consumo. Uma das propostas inclui a estruturação de pequenas unidades de abastecimento que recebem os alimentos e redistribuem para famílias, restaurantes populares, pequenos mercados populares e programas de compra governamental. Outra novidade é articulação proposta entre movimentos rurais e urbanos. Para a Via Campesina, o objetivo fundamental é usar o alimento como mediação entre “o campo e a cidade”, entre “camponeses e operários”. O Plano propõe um circuito de venda direta que, por um lado, promova a produção nos assentamentos e pequenas unidades familiares e, por outro, facilite a aquisição de alimentos saudáveis por consumidores organizados a partir dos movimentos sindicais urbanos.

<sup>140</sup> Neste sentido, veja o “Manifesto das Organizações Sociais do Campo” aprovado no “Seminário Nacional de Organizações Sociais do Campo”, realizado em Brasília em fevereiro de 2012.

<sup>141</sup> Veja, por exemplo, o projeto “Alimentos Saudáveis de Mercados Locais” coordenado pela AS-PTA, uma das mais influentes organizações não governamentais atuando no campo da agroecologia.

<sup>142</sup> O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional propôs inclusive uma definição ampliada para o conceito de “alimentação adequada e saudável” (veja Brasil/CONSEA, 2007).

## Implicações para as políticas públicas

As possibilidades e os limites dos instrumentos clássicos da política agrícola para a inclusão da agricultura familiar já estão bem relatados por inúmeros estudos. Do mesmo modo, também já existe certo entendimento acerca da contribuição da nova geração de políticas de aquisição de alimentos, as quais tornaram os mercados institucionais importantes mecanismos de inclusão, em que pese os desafios ainda significativos no que diz respeito à incorporação das comunidades tradicionais e unidades familiares mais vulneráveis (Aquino e Schneider, 2011; Grisa e Schneider, 2014; Sabourin, 2014). Não obstante, dentre as discórdias que perduram, uma diz respeito ao potencial dos distintos mercados alimentares para a inclusão das agriculturas familiares. Enquanto alguns acreditam que se deve tirar proveito da explosão das commodities agrícolas nos mercados internacionais (estratégia facilmente criticável considerando o cenário da cadeia global em 2015), outros apontam para a necessidade de fortalecer os circuitos territorializados de produção e consumo.

O reconhecimento de uma variedade de estilos de agricultura familiar não favorece conclusões ou recomendações genéricas. Por conseguinte, políticas de desenvolvimento rural baseadas em um modelo de múltiplos mercados parecem sensatas. De fato, inúmeros agricultores familiares inserem-se competitivamente em várias cadeias convencionais. A consolidação de unidades familiares altamente capitalizadas faz inclusive com que o referencial da modernização recupere seu vigor, não apenas político, mas intelectual. O discurso da tecnologia como solução da lavoura (academicamente traduzido na Produtividade Total dos Fatores como denominador da equação econômica) foi novamente incorporado nas políticas públicas e nas teses econômicas. Mas trata-se de uma opção distante da realidade daqueles agricultores familiares mais vulneráveis, que não podem suportar o *treadmill* tecnológico promovido pelos mercados de *commodities*.

Sequer o “esverdeamento” da agricultura convencional parece uma opção sustentável para os agricultores mais fragilizados. Apesar dos avanços que uma “agricultura de baixo carbono” representa em relação às práticas convencionais herdadas da revolução verde, até o momento a inserção de amplos segmentos da agricultura familiar na nova economia verde mostra-se tão incerta quanto outrora. No mercado de biocombustíveis, por exemplo, a agricultura familiar tornou-se fundamentalmente uma fornecedora de soja convencional. No caso do reflorestamento, ao monocultivo soma-se ainda o controle da indústria sobre a produção da matéria prima. A falência da empresa Aracruz Celulose, em 2009, como reflexo da crise financeira internacional do ano anterior, foi um episódio marcante para descortinar a precariedade e instabilidade que marca a inserção dos agricultores familiares nestes mercados.

É nesta perspectiva que o reconhecimento e o suporte a circuitos alternativos de produção e consumo constituem uma alternativa para a ação pública. Seguramente, nas condições atuais, não há espaço para todos os estabelecimentos familiares nestes novos circuitos, nem sequer para os dois milhões que se encontram em situação de maior vulnerabilidade social. Estes mercados ainda precisam ser construídos. Mas não se trata de “ganhar tempo”. Trata-se de readequar as políticas (agrícolas e assistenciais) para responder aos desafios da estruturação de

uma complexa arquitetura de redes de produção e consumo. Isto depende criticamente de uma mudança no referencial de desenvolvimento que orienta a ação pública, abrindo espaço para estratégias de inclusão baseadas no reconhecimento e na legitimação de um novo conjunto de valores sociais.

O momento parece particularmente oportuno para “qualificar o debate”. Como afirma Hoffmann (2014), “o reconhecimento da importância da agricultura familiar no Brasil não precisa de dados fictícios.” Se, até aqui, os embates se deram em torno da quantificação da capacidade produtiva agrícola, doravante a questão volta-se ao reconhecimento da agricultura familiar como portadora de qualidades distintivas, que se expressam tanto nos alimentos produzidos quanto nas características do mundo rural. Isto não significa de modo algum negar o potencial agrícola, mas reconhecer que o critério da legitimidade não pode se restringir aos coeficientes de produtividade. Infelizmente, em várias regiões brasileiras, o projeto da modernização fez os próprios agricultores familiares incorporarem este discurso. Na festa comunitária ou na reunião do conselho municipal, a conversa pauta-se pelo número de sacas de soja colhidas no ano, ou pela produtividade média das novas vacas holandesas. Reverenciam-se os agricultores cujas lavouras lhes tornam “campeões de produtividade”, ainda que camuflados por uma eficiência econômica e energética bastante questionável.

Embora parcela expressiva das unidades familiares reproduza o modelo convencional – acentuando os efeitos sociais, ambientais e econômicos do mesmo –, ainda é no interior deste amplo e heterogêneo segmento que se encontram grupos sociais portadores de valores que diferenciam os alimentos (saudáveis, ecológicos, sustentáveis, locais, caseiros, artesanais) que uma parcela crescente da sociedade tem reivindicado. Estes grupos são a expressão de uma agricultura pós-produtivista e multifuncional, de um “rural com gente”, de um rural que abriga uma miríade de povos e comunidades cujas práticas socioculturais são agora revalorizadas, em virtude da contribuição que aferem à preservação da sociobiodiversidade e de um importante patrimônio imaterial. Um patrimônio que, nos novos mercados, torna-se um ativo fundamental para a construção de modelos inovadores de produção e consumo, assim como para a dinamização de novas trajetórias de desenvolvimento territorial.

Este tipo de estratégia inclusiva depende, por um lado, do crescimento de um novo modelo alimentar dirigido pelo consumo. Por essa razão muitos críticos não veem na expansão destes mercados mais do que respostas conjunturais à melhoria nas condições de renda dos consumidores urbanos, algo que pode não perdurar no longo prazo. Mas, neste caso, o mesmo argumento também serviria para destituir as estratégias de inclusão via inserção no mercado de trabalho não agrícola. Seja como for, o ponto central é que, mesmo que as condições econômicas se alterem, as mudanças nos padrões de consumo respondem de forma menos conjuntural do que geralmente se imagina, sobretudo quando os novos modelos de consumo são mais resilientes nos contextos de crises econômicas e alimentares. Neste sentido, a ação do Estado para a mudança dos hábitos alimentares – pela via da alimentação escolar, por exemplo – possui um efeito tão ou mais importante para a consolidação destes mercados que a política agrícola.

É evidente que a ampliação desses novos mercados depende ainda da capacidade de regulação pública do sistema agroalimentar. Polanyi já demonstrou como os mercados modernos são construções institucionais e políticas. Em si, o crescimento dos novos mercados não garante a participação da agricultura familiar, muito menos dos agricultores mais pobres. Mas isto não é decorrência de uma suposta inviabilidade técnica ou econômica destas unidades de produção. É o resultado de uma disputa que envolve processos de apropriação e convencionalização. Uma disputa que se processa no campo institucional e, em particular, na legitimação de diferentes normas, padrões e convenções – onde a legislação sanitária atua como uma verdadeira barreira à entrada. A ‘simples’ inclusão de uma regra obrigando que 30% dos recursos da alimentação escolar fossem destinados à agricultura familiar causou uma transformação significativa neste mercado (insistentemente contestada por grandes cooperativas que forçam o ingresso no PNAE). A institucionalização da certificação participativa não foi menos significativa à estruturação dos mercados para alimentos agroecológicos, assim como a regulamentação dos queijos artesanais pode ter um impacto importante na circulação desses produtos.

Inúmeros outros obstáculos dificultam a inserção da agricultura familiar em alguns desses mercados emergentes. O caso das Indicações Geográficas é emblemático. O fato delas serem tratadas como um instrumento privado de propriedade intelectual, mesmo que pertencente à coletividade territorial, resulta em uma baixa ingerência do Estado, o que, por sua vez, incorre em uma notável fragilidade institucional, a qual soma-se a precariedade das políticas públicas. Alguns atores dominantes neste mercado fazem inclusive questão de que a regulamentação das IG seja mínima, assim como a ingerência do Estado. Isso permite alguns abusos no que diz respeito, por exemplo, a inserção de modos de produção não tradicionais ou ao uso de raças e variedades exógenas aos territórios. Nada impede, contudo, que o Estado assumira uma posição mais proativa na regulamentação deste mercado. Esta parece ser uma tarefa urgente. Caso contrário, é possível que este mercado seja institucionalmente desestruturado antes mesmo dos produtos com IG se tornarem conhecidos entre os consumidores brasileiros.

Está claro que esses novos circuitos não podem ser tomados como uma panaceia de soluções milagrosas. Seu potencial somente pode ser compreendido na medida em que os mesmos estejam articulados com um conjunto mais amplo de novidades técnicas, organizacionais e institucionais. As redes alternativas não se sustentam sem a criação de sistemas de produção agrícola e manejo animal igualmente alternativos, sem a construção de pontos de abastecimento integrados a sistemas logísticos inovadores, e sem um arranjo institucional que não apenas reconheça o diferencial qualitativo dos produtos, como impeça práticas de apropriação industrial dos valores característicos da agricultura familiar e camponesa.

Para finalizar, cabem alguns breves comentários sobre o papel do Estado na criação da infraestrutura material que viabiliza estes mercados. Inúmeras políticas já contribuem neste sentido, inclusive o PRONAF em suas mais diversas linhas de financiamento. Mas, mudanças importantes ainda precisam ser realizadas para facilitar o acesso a estas políticas aos agricultores mais pobres, comunidades e populações tradicionais. Em muitos contextos, a regularização fundiária continua sendo um ponto de estrangulamento. Mas não apenas a regularização, como uma política de reforma agrária que amplie o acesso a terra (e a água) continua sendo uma ação fundamental.

De modo geral, os novos mercados têm se constituído como o resultado do esforço de uma rede de atores onde, no centro, aparecem frequentemente os extensionistas rurais. Não apenas parece importante ampliar o sistema de ATER, como qualificar os agentes para atuar como facilitadores de novas redes. O aprendizado organizacional demandado pelos mercados institucionais contribuiu para mostrar que é possível inovar neste sentido. Ao mesmo tempo, parece urgente resolver problemas básicos de infraestrutura rural: estradas, internet, telefonia, pequenas centrais de distribuição, estruturação das associações e pequenas cooperativas, sistemas de gestão... são pontos de estrangulamento que, nas condições atuais, não apenas bloqueiam novas estratégias de comercialização, mas dificultam a presença da agricultura familiar naquelas já existentes, inclusive nos mercados institucionais.

No caso dos agricultores mais pobres, há ainda uma agenda importante de mudanças relacionadas à retomada das políticas de desenvolvimento territorial. Uma das críticas mais recorrentes dirigidas aos projetos implementados nos territórios diz respeito à baixa capacidade de inovação (Zimmerman et al., 2014; Favareto, 2010). De modo geral, a predominância de uma visão setorial e conjuntural nos Colegiados Territoriais faz com que os projetos reproduzam um referencial de desenvolvimento agrícola ancorado em atividades com resultados bastante duvidosos. Por sua vez, naqueles territórios em que se nota o surgimento de novidades técnicas e organizacionais, os projetos deparam-se com a rigidez do aparato institucional do Estado, que, em prol da eficiência e eficácia dos modelos de gestão, muitas vezes torna-se inapto a apoiar aquelas inovações que destoam dos padrões estabelecidos pelo regime sociotécnico prevalente.

## **Referências bibliográficas**

ALVES, E.; ROCHA, D.P. Ganhar tempo é possível? In: GASQUES, J.G.; VIEIRA FILHO, J.E.R.; NAVARRO, Z. A agricultura brasileira: desempenho recente, desafios e perspectivas. Brasília: IPEA/MAPA, 2010. pp. 275-289.

AQUINO, J. R.; SCHNEIDER, S. 12 Anos da política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): uma reflexão crítica. *Extensão e Estudos Rurais*, v. 1, p. 309-347, 2011.

ASHE, L. M.; SONNINO, R. At the crossroads: new paradigms of food security, public health nutrition and school food. *Public Health Nutrition*, v. 16, n. 6, p. 1020-1027, 2013.

BELAS, C.A.; BUCLET, B.; BARBOSA, D. F. Natura et les vendeuses d herbes de Belém: cosmétique éthique contre savoirs traditionnels. *Autrepart*, v. 50, p. 33-50, 2009.

BELIK, W.; CUNHA, A. R. A produção agrícola local e a atuação das centrais de abastecimento no Brasil. *Segurança Alimentar e Nutricional*, v. 19, p. 46-59, 2012.

BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, E. O novo espírito do capitalismo. São Paulo: WMF, 2009.

BRANDENBURG, A. Mouvement agroécologique au Brésil : trajectoire, contradictions et perspectives. *Natures Sciences Sociétés*, v. 16, p. 142-147, 2008.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Grupo Técnico de Alimentação Adequada e Saudável. Relatório Final. Brasília: Consea, 2007.

BUAINAIN, A.M. et al. Sete teses sobre o mundo rural brasileiro. In: \_\_\_\_\_. O mundo rural no Brasil do século 21. Campinas: UNICAMP, 2014. pp. 1159-1182.

CARVALHO, D. G.; CASTRO, V. M. O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE como política pública de desenvolvimento sustentável. In: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ECOLÓGICA, 8. Anais..., Cuiabá, 2009.

CARVALHO, H. M. (Org.). O campesinato no século XXI. Petrópolis: Vozes, 2005.

CAVALCANTI, J.S.; WANDERLEY, M.N.B. NIEDERLE, P.A. (Orgs.). Participação, território e cidadania. Recife: UFPE, 2014. (no prelo)

COSTA, F. A. Sete teses sobre o mundo rural brasileiro: antíteses. *Revista da ABRA*, edição especial, julho de 2013.

DELGADO, G. Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio. Brasília: IPEA, 2012.

DUQUE, G. Água para o desenvolvimento rural: a ASA e os Programas P1MC e P1+2. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org.). Políticas públicas para o desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: UFRGS, 2015. pp. 201-216.

FAO. Global food losses and food waste: extent, causes and prevention. Roma: FAO, 2011.

\_\_\_\_\_. El estado mundial de la agricultura y la alimentación: sistemas alimentarios para una mejor nutrición. Roma: FAO, 2013.

FAO-INCRA Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável. Brasília, DF: FAO-INCRA, 1994

FAVARETO, A.S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural - mudança institucional ou inovação por adição? *Estudos Avançados*, v. 24, p. 299-319, 2010.

FERREIRA, A. D. D. et al. Resistência e empoderamento no mundo rural. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 15, p. 123-159, 2007.



FROEHLICH, J. M. et al. A agricultura familiar e as experiências de Indicações Geográficas no Brasil meridional. *Agrociencia*, v. 14, p. 115-125, 2010.

GAZOLLA, M.; PELEGRINI, G. As experiências familiares de agroindustrialização: uma estratégia de produção de novidades e de valor agregado. *Ensaio FEE*, v. 32, p. 361-388, 2011.

SILVA, J. F. G. O novo rural brasileiro. Campinas/SP: Unicamp, 1999.

GRISA C.; SCHNEIDER S. (Org.). Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: UFRGS, 2015.

GRISA C.; SCHNEIDER S. Políticas públicas para la agricultura familiar en Brasil: trayectoria, análisis y desafíos. In: SABOURIN, E.; SAMPER, M.; SOTOMAYOR, O. Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina: balance, desafíos y perspectivas. Santiago de Chile, ed. CEPAL, Red PPAL, IICA, 2014, no prelo.

GUANZIROLI, C. Mercados viáveis para a inserção econômica dos agricultores familiares. In: CAMPOS, S.K.; NAVARRO, Z. A pequena produção rural e as tendências do desenvolvimento agrário brasileiro: ganhar tempo é possível? Brasília: CGEE, 2013.

GUIVANT, J. S. Os supermercados na oferta de alimentos orgânicos: apelando ao estilo de vida ego-trip. *Ambiente e Sociedade*, v. 6, n.2, p. 63-82, 2003.

HEBINK. P.; PLOEG, J. D.; SCHNEIDER, S. (Ed.). Rural development and the construction of new markets. Hague: Routledge, 2014.

HELDFAND, S.; PEREIRA, V. Determinantes da pobreza rural e implicações para as políticas públicas no Brasil. In: BUAINAIM, A. M. et al. A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas. Brasília: IICA, 2012.

HELDFAND, S.; PEREIRA, V.; SOARES, W.L. Pequenos e médios produtores na agricultura brasileira: situação atual e perspectivas. In: BUAINAIN, A.M. et al. O mundo rural no Brasil do século 21. Campinas: UNICAMP, 2014. pp. 534-557.

HOFFMANN, H. A agricultura familiar produz 70% dos alimentos consumidos no Brasil? *Segurança Alimentar e Nutricional*, v. 21, n. 1, 2014.

MACHADO, L. C. P. A dialética da agroecologia. São Paulo: Expressão Popular, 2014.

MIELITZ NETTO, C.G.A. Política agrícola brasileira, sua adequação e sua funcionalidade nos vários momentos do desenvolvimento nacional. In: LEITE, S. P. BONNAL, P. (Org.) *Análise*

comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011.

MORGAN, K. J.; SONNINO, R. The school food revolution: public food and the challenge of sustainable development. Oxford: Earthscan, 2008.

NAVARRO, Z.; PEDROSO, M. T. M. A agricultura familiar no Brasil: da promessa inicial aos impasses do presente. Revista Econômica do Nordeste, Ed. Especial, 2014.

NIEDERLE, P.A. Políticas de valor nos mercados alimentares: movimentos sociais econômicos e a reconstrução das trajetórias sociais dos alimentos agroecológicos. Século XXI - Revista de Ciências Sociais, v. 4, p. 162-189, 2014.

NIEDERLE, P.A. (Org.) Indicações Geográficas: qualidade e origem nos mercados alimentares. Porto Alegre: UFRGS, 2013.

NIEDERLE, P.A. et al. Os mercados e canais de comercialização para os produtos da agroindústria rural no Brasil: um comparativo macrorregional. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 49, Anais.... Brasília: SOBER, 2011.

NIEDERLE, P.A.; ALMEIDA, L. (Org.); VEZZANI, F. M. (Org.). Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura. Curitiba: Kayrós, UFPR, 2013.

PECQUEUR, B. Qualidade e desenvolvimento territorial: a hipótese da cesta de bens e de serviços territorializados. Eisforia. v.4, p.135-154, 2006.

PEREZ-CASSARINO, J. A construção social de mecanismos alternativos de mercado no âmbito da Rede Ecovida de Agroecologia. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento). Curitiba: UFPR, 2012.

PETERSEN, P.; MUSSOI, E.; DALSOGLIO, F. Institutionalization of the agroecological approach in Brazil: advances and challenges. Journal of Sustainable Agriculture, v. 18, 2012.

PICOLOTTO, E.L. A formação de um sindicalismo de agricultores familiares no Sul do Brasil. Sociologias, v. 16, p. 204-236, 2014.

PICOLOTTO, E.L.; BRANDENBURG, A. Sindicalismo da agricultura familiar, modelos de desenvolvimento e o tema ambiental. In: NIEDERLE, P.A.; ALMEIDA, L.; VEZZANI, F.M. (Org.). Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura. Curitiba: Kayrós, 2013. pp. 105-136.

PLOEG, J. D. van der. Peasants and the art of farming: a chayanovian manifesto. Halifax: Fernwood, 2014.

PLOEG, J. D. van der. Camponeses e impérios alimentares. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

PLOEG, J. D. van der et al. On regimes, novelties, niches and co-production. In: PLOEG, J. D. van der; WISKERKE, J. S. C. (Eds.) Seeds of transition: Royal Van Gorcum, 2004.

PLOEG, J. D. van der; JINGZHONG, Y.; SCHNEIDER, S. Rural development through the construction of new, nested, markets. *Journal of Peasant Studies*, v. 39, p. 133-173, 2012.

POLANYI, K. A Grande Transformação. RJ: Campus, 1980.

PORTILHO, F. Novos atores no mercado: movimentos sociais econômicos e consumidores politizados. *Revista Política e Sociedade*, v. 8, p. 199-224, 2009.

PORTO, S.I. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): dez anos de uma política pública múltiplas e inovadora. In: BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. PAA: 10 anos de aquisição de alimentos. Brasília: MDS, 2014.

PRAKASH, V.; AMBUKO, J.; BELIK, W.; HUANG, J.; TIMMERMANS, A. Food Losses and waste in the context of sustainable food systems. Roma: FAO, 2014.

QUIJANO, A. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, E. (Org). A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Buenos Aires: CLACSO, 2005. pp. 227-278.

RADOMSKY, G.; NIEDERLE, P.; SCHNEIDER, S. Participatory systems of certification and alternative marketing networks. In: HEBINK, P.; PLOEG, J. D.; SCHNEIDER, S. (Ed.). Rural development and the construction of new markets. Haia: Routledge, 2014.

RAYNAUT, C.; CAVALCANTI, J.S.; NIEDERLE, P.A.; FERREIRA, A. D. D (Orgs.). Lá no território: um olhar cidadão sobre o programa Territórios da Cidadania. Recife: UFPE, 2014.

SABOURIN, E. Origens, evolução e institucionalização da política de agricultura familiar no Brasil. In: Oficina “Agricultura familiar: atuais perspectivas e futuro”. Brasília: NEAD, 2014.

SANTILLI, J. F. Agrobiodiversidade e direitos dos agricultores. SP: Peirópolis, 2009.

SAUER, S.; LEITE, S. Agrarian structure, foreign investment in land, and land prices in Brazil. *Journal of Peasant Studies*, v. 39, p. 873-898, 2012.

SCHMITT, C. J. Redes, atores e desenvolvimento rural: perspectivas na construção de uma abordagem relacional. *Sociologias*, v.13, n. 27, p. 82-112, 2011.

SCHNEIDER, S.; GAZOLLA, M. (Orgs.). Os atores do desenvolvimento rural: perspectivas teóricas e práticas sociais. Porto Alegre: UFRGS, 2011.

SCHNEIDER, S.; NIEDERLE, P. A. Resistance strategies and diversification of rural livelihoods: the construction of autonomy among Brazilian family farmers. *Journal of Peasant Studies*, v. 37, p. 379-405, 2010.

STASSART, P. M. Le rôle des “consommateurs” dans la construction d’un accord entre agriculteurs et environnementalistes. In: ENCONTRO DA REDE DE ESTUDOS RURAIS, 4. Anais... Curitiba: UFPR, 2010.

VEBLEN, T. *The Instinct of Workmanship and the State of the Industrial Arts*. The Viking Press, 1914.

VEIGA, J.E. *Desenvolvimento agrícola: uma visão histórica*. São Paulo: Hucitec, 1991.

WAQUIL, P. D. et al. O perfil da agroindústria rural no Brasil: uma análise com base nos dados do Censo Agropecuário 2006. In: SCHNEIDER, S.; FERREIRA, B.; ALVES, F. (Org.). *Aspectos Multidimensionais da Agricultura Brasileira*: Brasília: IPEA, 2014.

WANDERLEY, M. N. B. Que territórios, que agricultores, que ruralidades? In: CAVALCANTI, J.S.; WANDERLEY, M.N.B. NIEDERLE, P.A. (Orgs.). *Participação, território e cidadania*. Recife: UFPE, 2014.

WANDERLEY, M. N. B. *O mundo rural como um espaço de vida*. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

WEBER, M. *Economia e Sociedade*. Volume I. Brasília: UnB, 2009.

WILKINSON, J. *Mercados, redes e valores*. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

ZIMMERMANN, S. et al. Desenvolvimento territorial e políticas de enfrentamento da pobreza rural no Brasil. *Campo - Território*, v. 9, p. 540-573, 2014.

# **A experiência agroecológica e o fortalecimento da racionalidade camponesa na relação com a natureza**

*Wilson Mazalla Neto*

Faculdade de Engenharia Agrícola – UNICAMP.

*Sonia Maria Pessoa Pereira Bergamasco*

Faculdade de Engenharia Agrícola – UNICAMP.

## **Introdução**

A revolução verde, modernização conservadora, modernização reflexiva, modernização dolorosa ou qualquer outro nome que lhe seja atribuída, modificou a forma de produzir, fazer agricultura e ocupar o campo. Desempenhou e ainda desempenha papel central no acirramento da crise ambiental e social na agricultura e no mundo rural. Esse modelo produtivista transformou a agricultura e a aproximou do processo industrial, através da mecanização, da modificação genética e do uso de insumos químicos. A agricultura foi artificializada e passou a ser organizada a partir da lógica do capital.

Este processo sócio-técnico fomentou também as indústrias produtoras de fertilizantes, herbicidas, pesticidas, adubos, maquinários, sementes, vacinas e medicamentos. Como consequência da adoção desse modelo, no decorrer das décadas seguintes, foi se observando no campo o empobrecimento do solo, a queda de produtividade da terra, o desequilíbrio nos ecossistemas, degradação ambiental, pobreza e êxodo rural.

Um dos grandes expoentes hoje da problemática ambiental no campo são os agrotóxicos e suas implicações sobre o meio ambiente e a saúde humana. Segundo dados da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), em 2009, o Brasil tinha relacionado 434 tipos de agrotóxicos e, nesse mesmo ano, foram vendidas 789.974 toneladas do gênero. Ainda segundo a Anvisa, o Brasil se destaca hoje no cenário mundial como o maior consumidor de agrotóxicos, respondendo, só na América Latina, por 86% do consumo desses produtos.

Neste contexto, a Agroecologia aliada a trajetória de luta e resistência camponesa e sua configuração nos movimentos sociais, passaram a chamar atenção através de formas organizativas, tecnológicas e culturais com potencial de superar o agravamento dos problemas sociais e ambientais no campo brasileiro.

Neste texto discutimos a racionalidade ecológica camponesa por dois caminhos analíticos, a sua permanência e resistência histórica como trajetória coletiva e sua articulação nos movimentos sociais, tendo para tal como norte a elaboração camponesa da relação com a natureza, distinta da prática ambientalmente destrutiva da agricultura industrial.

## 1. O ecologismo dos pobres e a perspectiva política da questão ambiental

A questão ambiental tem se constituído de uma forma bastante frágil, dentre os temas da pauta política, no mundo contemporâneo. Sendo, definitivamente um assunto premente, a problemática da finitude dos recursos naturais se acentuou de maneira definitiva nas últimas décadas. Desde então, surgiram inúmeras perspectivas e abordagens, muitas vezes contraditórias, para explicar e solucionar a degradação ambiental. Despontaram, muitas soluções hegemônicas, que tem defendido a confluência entre o crescimento econômico e a preservação ambiental dentro do marco do modo de produção capitalista, como algo possível e desejável.

Martínez Alier (1998) nos ajuda a contextualizar e problematizar a questão ecológica e seu lugar nas sociedades modernas, auxiliando na desconstrução da pretensa conciliação entre crescimento econômico e conservação da natureza. Para o autor, historicamente as correntes de esquerda rechaçaram os movimentos ambientalistas da segunda metade do século XX, sobre a prerrogativa de serem pautas de países de capitalismo avançado, onde seria possível, dada a estrutura de produção material instalada, preocupar-se com aspectos puramente estéticos e da qualidade de vida, relacionados à preservação ecológica. Essa perspectiva assinala a pouca importância dada a questão ambiental, como elemento relevante dentro de uma perspectiva de transformação da sociedade e de análise da crise do capital.

A lógica de produção e a relação com a natureza, presentes na agricultura moderna e no capitalismo industrial, como dinâmica relacional destrutiva, espalhou-se com facilidade e relativa aceitação no decorrer das décadas de 1960 e 1970 por todo o mundo, reforçando o caráter secundário dada a questão ecológica. Esse processo esteve ancorado ideologicamente, desde a perspectiva hegemônica, na neutralidade da Ciência e na fé no desenvolvimento tecnológico como progresso, desenvolvimento e evolução, tornando nebulosa a percepção social sobre a perda da biodiversidade agrícola e sobre a degradação ambiental. (Martínez Alier, 2009).

Assim, essa ampla difusão não encontrou muita resistência nos setores sociais mais críticos, a perspectiva industrial da produção material foi aceita com facilidades por muitas correntes de esquerda, que acreditavam no progresso técnico e no avanço das forças produtivas para a construção do socialismo. Nessa perspectiva de santificação e neutralização da Ciência e da Tecnologia na agricultura mundial, acompanhada do silêncio dos grupos contestadores, foi-se amenizando a politização das consequências desastrosas do modelo produtivo da agricultura industrial ao meio ambiente.

Outro elemento também atuou na dificuldade em se perceber a questão ecológica como parte integrante da crise do capital, a resistência de algumas frentes do marxismo aos estudos da natureza. Na visão marxista ortodoxa o sistema histórico de desenvolvimento humano, fruto das relações sociais não poderia estar sob o domínio das leis naturais, sendo um fenômeno de ordem social. Para Martínez Alier (1998), esta interpretação é um equívoco, para ele, não se pode explicar a história humana, de forma materialista e dialética, sem o componente ecológico. A ecologia humana, ou seja, a relação entre sociedades humanas e Natureza é determinante para compreender a história do desenvolvimento humano, tanto quanto a ecologia não pode ser entendida por completo sem as estruturas de organização e poder das sociedades, que guiam sua

intervenção na natureza. Nesta abordagem, os estudos da reprodução do capital não se fundariam apenas na contradição entre a acumulação e a exploração de classes, incluiriam também, a escassez e a deterioração dos recursos naturais, compondo o que poderia se denominar uma história ecológica.

Nesta ótica, o desenvolvimento do capital estabelece uma relação direta com a natureza, uma relação necessariamente exploratória e destrutiva. Tendo como objetivo último sua própria reprodução, a voracidade da acumulação e concentração de riquezas impõe a extração e degradação do recursos naturais à dinâmica da produção mundial.

À medida em que se expande a escala da economia, mais resíduos são gerados, mais os sistemas naturais são comprometidos, mais se deterioram os direitos da população à natureza. A FAO declarou que 75% das variedades agrícolas já teriam sido perdidas, 30% das raças de animais domésticas ou destinadas a alimentação humana também teriam desaparecido. Erosão genética, contaminação de solos, águas e baixa eficiência energética compõe o retrato da relação estabelecida entre capitalismo agrário e a natureza. (Martínez Alier, 2009).

Os deslocamentos e ocupações demográficas humanas determinam e são sobredeterminadas pela ecologia e pelos espaços naturais. A crises de água, a contaminação de solos e a escassez de recursos florestais tem interferido sobremaneira nas formas organizativas da produção industrial e até na localização geográfica escolhida para a produção. Observamos uma circulação geográfica extremamente desigual dos recursos naturais na esfera global. Os países ricos recebem quantias gigantescas de petróleo que se desloca do oriente médio, a América do sul transfere toneladas de soja transgênica para o hemisfério norte. Em geral as consequências negativas dessa exploração dos recursos naturais são transportados para as regiões pobres (Martínez Alier, 2009).

Desta forma, as populações pobres presentes nas marginalidades do globo destinadas as áreas degradadas e poluídas, reagem às agressões ambientais que afetam suas vidas, causadas por fatores econômicos exógenos à sua realidade. Expressam, assim, um interesse material sobre o meio ambiente como necessidade e condição de sobrevivência, que se atrela a uma demanda mais ampla de justiça social.

Para o autor, muitas das lutas populares são lutas ecológicas também, pois apresentam como fundo o ecologismo popular, são manifestações pelo direito a obter as necessidades ecológicas para a vida, energia, água, espaço para abrigar-se.

São movimentos ecologistas que tratam de retirar os recursos naturais do sistema de mercado generalizado, da racionalidade mercantil, para mantê-los ou devolvê-los à oikonomia ( no sentido com que Aristotele usou a palavra, como ecologia humana... (Martínez Alier, 1998, p. 281)

Ao mesmo tempo, que assistimos ao movimento de incorporação de territórios e recursos naturais ao sistema mundial de mercado generalizado, essas manifestações são formas de defender-se do capitalismo, que se apropria, mercantiliza e transforma os recursos naturais em propriedade privada. Observamos, então, reações dos pobres, que buscam recolocar no âmbito

público aspectos relevantes da organização social da vida, retirando do domínio do capital e do mercado, o controle sobre os recursos naturais, e os recolocando sob domínio do bem comum.

Trazendo essa análise global para a esfera do campo, o autor defende, então, que a questão ecológica e o ecologismo remetem, também, e principalmente, ao fluxo de energia e materiais, à diversidade biológica e ao uso agroecológico do solo como necessidades da sobrevivência camponesa e de outros setores populares. Ao contrário do ecologismo da abundância presente nos países do norte, se colocaria o ecologismo da sobrevivência, fortemente presente como forma de organização e lutas sociais nos países pobres. Exemplo e significativo ícone desses processos, foi Chico Mendes e os conflitos amazônicos. A história nessa visão, então, estaria repleta de movimentos ecológicos dos pobres, erupções de conflitos sociais cujos setores populares trazem conteúdos e percepções ecológicas (Martínez Alier, 1998).

Alier investiga as possibilidades das práticas tradicionais dos camponeses poderem constituir-se como uma ideologia política mobilizadora, no sentido da contraposição ao modelo de agricultura moderna. Uma racionalidade específica, nas palavras do autor, “*uma racionalidade radical*”, compondo organização técnica na agricultura e relação com a natureza, que apresentam superioridade no uso dos recursos biológicos, da terra, da água e da energia solar, sem destruí-los nem depreciá-los. Ele ainda acrescenta, “... *muitas vezes os grupos indígenas e camponeses têm co-evolucionado sustentavelmente com a natureza e têm assegurado a conservação da biodiversidade*” (Martínez Alier, 2009, p.34).

As variedades de plantas agrícolas e as raças de animais domesticados para a alimentação e outros usos humanos, foram criados pelo trabalho e engenhosidade de várias gerações de agricultores camponeses que, há milhares de anos, as elaboram e conservam nas áreas pobres do globo. São verdadeiros centros de diversidade agrícola, como os Andes em relação à batata e a mesoamérica para o milho, que engendram grande quantidade de variações adaptadas as mais diferentes condições ambientais.

Porém, com a avanço do capitalismo agrário, a partir da revolução verde, Estados Nacionais e empresas vêm se mobilizando para se apropriar massivamente desse conhecimento e mercantilizá-lo através da propriedade intelectual e das leis de patente. (Martínez Alier, 2009).

Aqueles agricultores tradicionais, que ancestralmente desenvolveram a base genética da alimentação no século XX, passaram por processos de coerção, os quais não iremos aprofundar neste momento, e foram obrigados a adotar essas variedades mercadológicas em detrimento às popularmente conservadas. Desta forma, as variedades tradicionais foram, ao poucos, abandonadas, os agricultores se tornaram dependentes das “novas” sementes e ainda aumentaram seus gastos produtivos com insumos externos. Essa conjuntura de implementação de pacotes tecnológicos industriais na agricultura trouxe a tona uma série de movimentações camponesas de luta em torno da preservação e controle das sementes tradicionais, ou mais recentemente chamadas de sementes crioulas.

Na Índia, se destacou o movimento Karanataka, que organizou diversas ações e mobilizações camponesas contra a instalação da empresa transnacional Cargil Seeds no país. Há também os movimentos sociais peruanos, que lutam contra as agressões ecológicas da fundição de Cerro de Pasco Cooper Corporation, causadora de contaminações múltiplas com



“fumaças de La Oroya”. No México atua movimento de “Defesa do Milho”, frente a entrada de variedades norte-americanas transgênicas no território, ameaçando as variedades locais. Esses movimentos contestatórios disseminam atos, marchas, e ações políticas das mais variadas ordens, no sentido de resistir à dependência de sementes, tecnologias e insumos estrangeiros. Como essas, multiplicam-se ao redor do mundo, muitas manifestações populares e camponesas pelo direito ao acesso a recursos naturais, como solo, água e florestas (Martínez Alier, 2009).

O reconhecimento recente da rápida destruição ambiental e o estabelecimento da pauta ecológica como uma necessidade para a transformação social e o enfretamento ao avanço destrutivo do capitalismo, fortalece a expressão de um pensamento agrarista-ecológico internacional e de articulações sociais várias, como é o caso da Via Campesina. Essa movimentação, em muito, se fundamenta numa lógica policultora, de baixo uso de insumos externos, e com base na agrobiodiversidade local ainda persistentes em muitas áreas de agricultura camponesa nos países periféricos do capitalismo. Ao aliar essas práticas à difusão internacional de um discurso agroecológico, conceitos pragmáticos como o de compostagem, por exemplo, demonstram a força do auto reconhecimento e do compartilhamento coletivo, e se demonstram poderoso instrumental mental de legitimação das práticas tradicionais e de contraposição aos vendedores de fertilizantes e agrotóxicos internacionais.

A construção de uma ideologia política difusora tem ganhado força, a FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura) tem reconhecido a atuação internacional da Via Campesina na disseminação e construção do papel da agricultura camponesa na preservação ambiental. Neste sentido, a prática dos movimentos camponeses de resistência se aliam à crítica ecológica e social para o enfrentamento da modernização agrícola, a formação de ideias e de discursos, que transbordam os limites das localidades e ganham contornos de ideologia e formação de cultura amplamente difundidos.

Como síntese dessa seção, ressaltamos as contribuições de Martínez Alier, que reforçam a perspectiva da busca histórica do campesinato em manter sua lógica particular de relação com a natureza na produção agrícola e na manutenção da vida. O autor mostra que a resistência dos camponeses se dá, muitas vezes como conflitos abertos, pelo direito de acesso aos recursos naturais necessários à reprodução das famílias, frente as imposições das mais variadas ordens do pacote tecnológico destrutivo da agricultura industrial.

Alier defende que os camponeses demonstram uma racionalidade de resistência ao domínio da agricultura moderna, que se ancora ao valor ecológico dos ecossistemas, na urgência do sustento vital, na dignidade da vida humana, na demanda pela segurança ambiental, na necessidade da segurança alimentar, nos direitos dos povos indígenas e camponeses ao território, no valor estético das paisagens e no valor cultural dos elementos ecológicos.

Expusemos nesta seção alguns dos fatores que dificultaram o amadurecimento da ideologia de resistência ecológica camponesa contra a agricultura moderna dentro de uma perspectiva emancipatória. Não defendemos aqui que este cenário, negue o ecologismo prático do campesinato, presente na secular conservação e criação de recursos genéticos, nos sistemas de gestão de terras e águas, no uso da fonte renovável de energia solar. Pelo contrário, buscamos indicar seu tardio amadurecimento e reconhecimento social como abordagem da questão

ecológica, e por conseguinte seu potencial transformador enquanto pensamento político, fator de articulação e mobilização frente ao avanço do capitalismo agrário.

## 2. Fragmentos da trajetória camponesa e da luta pela terra no Brasil

O campesinato brasileiro é marcado historicamente pela luta e resistência, por vezes para permanência, outras para a entrada na terra, sempre contra as expropriações a que fora submetido. Os camponeses lutaram para estar na terra, lutaram contra o cativo, para conquistar um pedaço de chão e por sua liberdade. Das mais variadas formas construíram suas organizações, resistiram no território produzindo alimentos e imprimiram sua marca na história do Brasil.

Desde os períodos coloniais as expressões camponesas se destacam, construindo lógicas e identidades específicas. Na época, dentro da estrutura social figurava um grande grupo de homens e mulheres livres ou libertos pobres, no qual se compunham negros libertos, brancos pobres, índios, mulatos e todas as formas possíveis de mestiçagem. Esse grupo social, relegado a um papel secundário e subalterno na estrutura escravocrata, se destinava a ocupar pequenas faixas de terra, em áreas periféricas e não cobiçadas pelos senhores de engenho, e tinham como objetivo buscar extrair da terra seu sustento. Esses sofridos sujeitos, viviam montando seus pequenos sítios, embora não se fixando definitivamente em nenhum local, sempre subjugados pelo sistema de poder colonial. *“Eram verdadeiros sítios volantes que se estabeleciam, atravessando no tempo e no espaço todo o período colonial, estendendo suas raízes até tempos recentes”* (Graziano da Silva et al., 1980, p.17).

Essa pequena produção camponesa era extremamente necessária e funcional à colônia, os períodos de carência de alimentos não eram tão raros, e nessas ocasiões as autoridades induziam esses pequenos produtores volantes a aumentar sua produção. Essa indução também ocorria quando o preço do açúcar no mercado internacional atingia cifras atraentes, assim os engenhos intensificavam a produção de cana, reduzindo o espaço destinado à lavoura para alimentação de seus moradores e otimizando a área plantada de cana de açúcar. As pequenas vilas onde viviam clérigos, pequenos mercadores, e outros habitantes com papéis técnicos e culturais específicos, quase sempre eram também alimentadas por essa pequena produção.

Faziam agricultura sem escravos ou trabalhadores assalariados, sem a posse legal da terra, trabalhando com suas mãos e precários instrumentos. Em geral, produziam gêneros diversificados para sua subsistência e para o mercado interno, para alimentação das vilas, das cidades e até dos engenhos. Imperava nessa produção camponesa de subsistência a venda ocasional de excedentes, a destinação à alimentação e o policultivo de milho, trigo, feijão, algodão, mandioca e marmelo (Graziano da Silva et al., 1980).

Desde muito cedo na colônia esses sujeitos do campo apresentavam em sua trajetória caráter móvel, volante, itinerante, cigano, como elemento fundante. Subordinados à dinâmica da economia colonial, eram expulsos das áreas ocupadas e obrigados a migrar sempre que havia interesse dos senhores de engenho em ampliar sua produção.

Soma-se, da mesma forma, a imagem de vadios, ociosos, vagabundos que se construiu no imaginário do país desde sua mais tenra formação histórica. Sempre foram considerados, pelas autoridades da colônia, como marginais, como um grupo inferior e nocivo. E, assim, foram sendo construídos ideologicamente no ideário da nação, pela classe dominante da época, e disseminados pelos anos seguintes na estrutura social futura.

A condição camponesa brasileira também vai se construindo nesta relação subalterna com as elites dominantes na busca por território, na relação com a terra e na produção com base no trabalho familiar, resistindo e criando alternativas à opressão, violência e miséria a que são submetidos secularmente no Brasil.

As semelhanças, da descrição desse grupo de sujeitos rurais pobres e livres, não são mera coincidência com os Sem Terra e os agricultores familiares que estão hoje no meio rural brasileiro. São parte do retrato histórico de sua formação camponesa. É importante ressaltar que esta pequena produção sempre se sustentava na posse ilegal das terras e tinham sua dinâmica de ocupação territorial e produtiva definida pelos interesses do capital mercantil, atuando nas margens do território e tendo como eixo de sustentação a funcionalidade de produção de alimentos dentro da ordem colonial.

A instituição da Lei de Terras de 1850, que transformará a terra em mercadoria, trocado por valor monetário, extinguiu o regime de posses e aumentava o interesse e os preços das áreas rurais. Assim a expulsão desses camponeses das áreas ocupadas se intensifica de forma significativa. A migração, então, é forjada como estratégia de sobrevivência e resistência, buscando distanciar-se das grandes propriedades de terra.

Desde o período da coroa e da exploração canavieira, alguns se estabeleciam nas terras ocupadas e começavam a produzir no arranjo da “posse”, que é por excelência a condição de não proprietários nas pequenas explorações agrícolas. Outros seguiam em luta e peregrinação por um pedaço de terra e, mais tarde, em algum momento poderiam se estabelecer. E os que, num primeiro momento, estavam cravados na terra produzindo, poderiam ser expropriados e expulsos de acordo com os interesses da produção latifundiária (Mazalla Neto, 2014).

Tendo a estrada como destino, seguem andando ao lado da cerca, alguns poucos conseguem trabalho nas grandes fazendas, outra grande parte segue em busca de terras marginais não ocupadas pelos latifúndios. Começava, assim, a se configurar a categoria, que no final do século vinte, viria a ser chamada Sem-Terra (Fernandes, 1999a).

O caráter de grande mobilidade do capital no campo traz essa dinâmica para os camponeses que, em certos momentos, estavam assentados sobre a terra e, no momento seguinte, estavam vagando sem terra. Essa característica marca o campesinato brasileiro até os períodos atuais, uma trajetória descontínua de momentos de posse, uso autônomo e vida na terra, que atravessam as gerações familiares. Uma categoria social móvel sobre o território que guarda, também, na relação subalterna com o capital agrário, sua morfologia social.

Outro traço relevante da formação histórica dessa condição camponesa foram as lutas diretas contra a exploração. Quando os portugueses aportaram em terras brasileiras já se verificaram as primeiras lutas contra o cativo, contra a expulsão da terra, contra o aprisionamento da terra na mão de senhores estrangeiros. Durante os séculos XVI e XVII aconteceram diversas

lutas indígenas contra o aprisionamento. Povos potiguaras, tamoios e guaranis lutaram contra a invasão de seus territórios e contra a escravidão. A repressão militar portuguesa levou, muitas vezes, a dizimação dos povos indígenas. Já o trabalho escravo empregado nos engenhos, chegou a atingir a faixa de 15 mil africanos escravizados no final do século XVI, e foi sempre acompanhado por resistência frente à dominação. Datam do mesmo período o surgimento dos quilombos, as terras de pretos, comunidades negras de escravos fugidos, onde podiam viver em liberdade (Fernandes, 1999a).

Muitos quilombos surgiram, foram atacados e destruídos em três séculos de uma das mais violentas formas de exploração, o cativo. Nos quilombos também viviam índios, e trabalhadores brancos livres marginalizados. Essa mestiçagem gestava, na resistência e na luta pela sobrevivência em períodos iniciais da colônia, o campesinato brasileiro.

Seguiram-se muitos outros episódios de resistência e luta camponesa pela permanência na terra, Canudos, Contestado, o Cangaço e muitos outros movimentos camponeses. Esses momentos históricos fomentaram o desenvolvimento de inúmeras formas de organização política camponesa no século XX: as ligas camponesas, associações e sindicatos de trabalhadores rurais. Lutas de pequenos proprietários, arrendatários e posseiros se multiplicavam no período, com o objetivo de permanecer na terra em que trabalhavam. Nestes processos o Partido Comunista Brasileiro (PCB) e a Igreja Católica tiveram papel central no apoio aos camponeses e trabalhadores rurais (Fernandes, 1999a).

As ligas camponesas surgiram por volta de 1945, ligadas ao partido comunista e, tinham como finalidade organizar os camponeses para se opor e resistir à expropriação e expulsão da terra e como recusa ao assalariamento. No início da década de 1960, as ligas já realizavam congressos e encontros para defender a reforma agrária e, neste período, foi possível verificar as primeiras ocupações de terra. Assim, o período de 1940 a 1964 demonstrou muita organização e luta dos camponeses (Medeiros, 1989).

Esses camponeses queriam continuar a produzir em suas terras com autonomia. Os conflitos muitas vezes eram causados pela expropriação ou tentativa de expropriação de posseiros, em terras que passavam a gerar interesse para uso econômico pelos fazendeiros. Esse desejo de produzir na terra livre persiste como traço camponês até os dias de hoje. A condição camponesa expressa o desejo de voltar à terra prometida, que guarda em sua memória social, o sonho do seu pedaço de chão, razão concreta, que ainda se escuta nas ocupações de terra existentes Brasil afora.

Com o golpe militar de 1964, as ligas camponesas e outras organizações políticas foram duramente perseguidas, reprimidas e aniquiladas. O debate que estava sendo construído, até então, pelas organizações camponesas na sociedade sobre Reforma Agrária, foi substituído pelo discurso do governo militar de colonização, de ocupação dos espaços vazios e de transformação tecnológica. Durante o regime militar, as repressões foram se intensificando até a militarização da questão agrária no final da década de 70. Com o aumento da violência por parte do Estado, ganha força a atuação das Comunidades Eclesiais de Base (CEB's) que, em meados da década de 1970, se multiplicavam por todo país. Através da Teologia da Libertação e de certa imunidade religiosa, as CEB's passaram a constituir lugares sociais onde os trabalhadores e trabalhadoras

rurais podiam se encontrar, compartilhar seus problemas, estudar e se organizar (Medeiros, 1989).

Esses processos de luta e resistência foram se qualificando como acúmulo histórico de enfrentamento aos latifundiários grileiros e somaram forças com apoio da Comissão Pastoral da Terra (CPT). No mesmo período, o regime foi começando a mostrar sinais de cansaço. Em 1979, no dia 7 de setembro, 110 famílias ocuparam a gleba Maçai, no município de Ronda Alta, no Rio Grande do Sul. Ocupações e espaços organizativos dessa natureza foram se acumulando e culminaram com a criação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) em 1984, no município de Cascavel no estado do Paraná.

O MST carregava a reforma agrária como seu grande mote de luta, defendendo que a terra é um bem de todos, e deve estar a serviço de toda a sociedade, sua materialidade se dá no cotidiano das famílias camponesas na luta pela terra. Nas últimas quatro décadas, o movimento realizou ocupações em pelo menos 22 estados brasileiros, a radicalização do pensamento democrático e organização dos pobres do campo, vem conquistando assentamentos rurais e construindo inúmeras iniciativas nas esferas da produção, educação e cultura.

Os elementos até aqui debatidos nesta seção confluem com a perspectiva de Martínez Alier, evidenciando o movimento destrutivo do capital no campo e a suas implicações negativas sobre as populações camponesas, que são constantemente deslocadas para áreas degradadas, mas que numa resposta dialética manifestam seu interesse sobre o meio ambiente e constroem lutas pelo acesso e uso dos recursos naturais.

Esses apontamentos expressam, da mesma forma alguns dos fragmentos históricos, que estruturam o mosaico da condição camponesa no Brasil e possibilitam seu entendimento a partir da trajetória de luta e resistência no campo. Nos ajudam também a compreender o papel e lógica desses agricultores camponeses presentes atualmente nos acampamentos e assentamentos de Reforma Agrária.

Maria de Nazareth Baudel Wanderley soma reflexões para localizarmos a trajetória camponesa e sua materialização na Reforma Agrária. Para a autora, a condição camponesa de forma mais ampla, se refere ao ator social do mundo contemporâneo, é o agricultor firmado na terra, produtor direto dos seus meios de vida, e que está no controle dos meios de produção e dos instrumentos de trabalho. Tem o domínio de um saber-fazer, adquirido ao longo da vida, sobre o próprio ato produtivo e sobre as condições imediatas, naturais e sociais, de sua realização. Inserido numa sociedade de classes, o camponês latino americano vive a condição de classe subalterna, produto de inúmeras formas de exploração e expropriação, têm como fundante, sua capacidade de se adaptar e perpetuar o projeto desse modo de vida singular (Wanderley, 2010).

Sujeitos que expressam sua força como trabalhadores e trabalhadoras da terra, tendo como elementos constitutivos o trabalho familiar, o projeto de patrimônio, as tradições locais de saber-fazer e de solidariedade. Valorizam os recursos internos do estabelecimento, que deixar permitam a sobrevivência da família no presente e no futuro e trabalha com diversidade e flexibilidade produtiva.

Esses agricultores têm uma forma de produção que se coloca como alternativa à matriz produtiva industrial da empresa capitalista patronal no campo. Em trabalho distinto na unidade

familiar, o camponês engendra seu próprio trabalho na gestão de plantas e animais, quase individualmente, afetivamente. Ele não mede seu tempo de trabalho e, sua dedicação à produção é ditado pela necessidade e premência da realização de cada atividade, o que o diferencia drasticamente do regime de salários da empresa capitalista. Daí deriva a autodisciplina do trabalhador e a transmissão de saberes articulado na comunidade local. Seu grande poder de ressignificação na produção de conhecimentos e processos de trabalho se coloca como alternativa à separação entre a concepção e a execução do ato de produzir e o trabalhador.

Para Wanderley (2010), sua relação profundamente comprometida com seu território de vida e trabalho, e sua experiência de saberes ligadas a manipulação da natureza na produção relacionada aos seres vivos, constituem uma fonte de inovação, no plano da produção, da sociabilidade e das instituições.

Segundo Sevilla (2011), essa lógica camponesa se expressa em um manejo de recursos naturais específico e um conjunto de técnicas ecológicas ressignificadas. Inventividade que se funda em processos de permanência e resistência na reprodução das unidades domésticas de trabalho e consumo através de trabalho próprio.

Assim, temos os sistemas de conhecimento local dos agricultores e agricultoras como potencializadores das biodiversidades ecológica e sócio cultural em suas experiências produtivas. Pode-se entender então esse movimento como um processo de ações político-produtivas. O que significa dizer, seu potencial de construir pelo trabalho, entendido como agricultura e vida no campo, relações de nova ordem com a natureza, uma relação muito menos destrutiva e com forte aspecto de preservação e convivência harmônica, que atuam em sua defesa frente aos diferentes tipos de conflitividades e diferentes agressões da modernidade (Sevilla Gúzman, 2001).

O laço de permanência na terra imprime um uso mais sustentável do ambiente mantendo ciclos de materiais e resíduos através de práticas eficientes de reciclagem. Práticas agrícolas voltadas para otimizar a produção a longo prazo e não maximizá-la a curto prazo, utilizam recursos locais e atentam para os limites espaciais e energéticos.

O uso da biodiversidade (ancorada em sistemas de policultivos, padrões agroflorestais e alta variabilidade genética de espécies) e de tecnologias simplificadas, além de diminuir os riscos de ataque de pragas, produz estabilidade produtiva a longo prazo e fornece grande gama de elementos necessários à rotina humana como materiais de construção, lenha, ferramentas, medicamentos, alimentos para os animais, utensílios gerais, combustível e artefatos religiosos (Altieri, 1989).

Neste sentido, as concepções trazidas nesta seção dialogam com a ideia de racionalidade radical trazida por Martínez Alier, que engendra uma relação entre camponeses e natureza muito distinta da apresentada na lógica dos sistemas econômicos industriais. A relação direta com o trabalho na agricultura e com a natureza, para reprodução da vida camponesa parecem dar relevo a outros contornos e sentidos para a questão ecológica no campo. Apresentam uma relação de extrema reciprocidade entre o próprio ato produtivo e as condições naturais imediatas de sua realização.

Com isso é possível refletir que a resistência camponesa e a luta pela terra, são historicamente no Brasil também lutas ecológicas, na medida em que pautam o direito ao acesso e controle sobre os recursos naturais, principalmente a terra, fundamentando assim, um sentido específico, destacado politicamente, da relação entre camponeses e natureza. Apesar de inicialmente não apresentar um caráter direto referenciado na preservação ambiental, essa nebulosidade não pode nos cegar frente a reação de camponeses e camponesas ao avanço do capital agrário e sua proposta distinta de organizar a produção e de se relacionar com o meio ambiente ancorada no modo de vida.

### **3. O fortalecimento da questão ecológica no MST**

O formação histórica do MST está relacionada, dentre uma série de fatores, também ao desenvolvimento da revolução verde e seus efeitos degradantes, que geraram desertos verdes de monocultivo com pouquíssima gente trabalhando e vivendo no campo. O contexto de expulsão e empobrecimento de milhares de camponeses e camponesas despertaram e fortaleceram a necessidade da luta pela terra.

Na avaliação do MST, através da mecanização, do uso de insumos sintéticos e melhoramento genético, prometia-se o aumento na produção de alimentos e de matérias primas agrícolas para o parque industrial em crescimento. Todavia o resultado mais acentuado deste processo de industrialização da agricultura foi a ampliação das desigualdades sociais e a da degradação ambiental. Em milhares de fazendas, famílias inteiras de trabalhadores rurais eram dispensadas e substituídas por tratores, colheitadeiras, e pelo uso de herbicidas, fungicidas e inseticidas. A industrialização da agricultura causou uma redução da necessidade de trabalho humano e resultou na saída de milhões de pessoas do campo brasileiro em cerca de quatro décadas (1960-2000) (Coordenação Nacional do MST, 2010).

Assim, a construção do MST e da luta pela reforma agrária, apresentam desde seus tempos iniciais uma base ecológica, já que se orientaram pela direito, acesso e controle dos recursos naturais, da terra, das águas e dos biomas. Coloca-se também em contraposição à exclusão e expropriação da terra, na disputa por esse bem natural, frente à dominação e exploração do latifúndio e do agronegócio. Nesses termos é possível uma primeira aproximação ao MST o que Martínez Alier chamou de lutas ecológicas e ecologismo dos pobres.

Apesar de sua criação em meados da década de oitenta, é no final da década de noventa, que podemos verificar uma aproximação mais evidente do MST à questão ecológica. Segundo Borges (2007) e Borsatto (2011), historicamente, a vinculação à Via Campesina em 1995 e a constituição da Bionatur em 1997, são eventos de grande importância, que sinalizam e evidenciam este acercamento à abordagem ecológica na luta social. A Via Campesina apresenta uma clara proposta de uso sustentável dos recursos naturais (terra, água e sementes) na relação entre camponeses e agricultura. No mesmo momento, a Bionatur passava a produzir e embalar sementes sem agrotóxicos nem substâncias tóxicas ou agressivas ao homem e à natureza, fortalecendo uma perspectiva de autonomia e controle sobre os recursos naturais e as matrizes genéticas.

No quarto Congresso Nacional do MST, em agosto de 2000, evidenciaram-se essas tendências de mudança no paradigma de produção, e se fortalecia o diálogo com a questão ecológica, estabelecendo a luta política e a preservação ambiental como elementos constitutivos de um projeto de transformação social com lócus nos assentamentos e acampamentos (Borges, 2007).

Aparecem, também, as preocupações com a propagação dos transgênicos e suas consequências à saúde humana, a degradação ambiental e a necessidade da soberania popular no controle dos recursos naturais, proteção dos solos, das fontes de água e nascentes e rios<sup>143</sup>.

A partir de 2002, começam as Jornadas de Agroecologia<sup>144</sup> dos Movimentos Sociais. A proposta da jornada era fortalecer a Agroecologia, criar intercâmbios de experiências, espaços de estudos, mobilizar e lutar contra o avanço do agronegócio no campo brasileiro. As jornadas são uma articulação de movimentos sociais e entidades ligadas à Agroecologia, que evidentemente se constituem como grande influência na perspectiva agroecológica do MST.

No quinto congresso do MST, no ano de 2007, a questão ecológica se consolida, trazendo a Agroecologia, explicitamente, no texto da carta de declarações públicas, evidenciando um caráter oficial e público de todas as ações agroecológicas, tanto práticas nos assentamentos, como em cursos de formação que o MST implementava. Vejamos o que diz a respeito a carta do quinto congresso:

...11. Defender as sementes nativas e crioulas. Lutar contra as sementes transgênicas. Difundir as práticas de agroecologia e técnicas agrícolas em equilíbrio com o meio ambiente. Os assentamentos e comunidades rurais devem produzir prioritariamente alimentos sem agrotóxicos para o mercado interno.

12. Defender todas as nascentes, fontes e reservatórios de água doce. A água é um bem da Natureza e pertence à humanidade. Não pode ser propriedade privada de nenhuma empresa.

13. Preservar as matas e promover o plantio de árvores nativas e frutíferas em todas as áreas dos assentamentos e comunidades rurais, contribuindo para preservação ambiental e na luta contra o aquecimento global...<sup>145</sup> (Carta do 5º Congresso Nacional do MST)

Já no sexto Congresso, realizado em fevereiro de 2015, o MST compõe a Agroecologia na estratégia de luta e organização política do movimento social. Estabelece como frente de ação, as mudanças estruturais na forma de usar os bens da natureza, na organização da produção e nas relações sociais no campo, com base na matriz agroecológica e como resistência ao modelo de agricultura capitalista do agronegócio.

Neste processo foi se organizando o olhar agroecológico do MST, no qual se faz necessário construir um novo modelo agrícola que enfrente a situação de dominação das empresas da cadeia produtiva agroalimentar, tanto as empresas de insumos, maquinário e sementes, quanto

<sup>143</sup> Linhas políticas reafirmadas no IV Congresso Nacional do MST – 2000, Disponível em: <http://www.mst.org.br/node/7692>. Acesso em: 20 de março de 2015.

<sup>144</sup> Participaram desta articulação MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra; o MPA - Movimento dos Pequenos Agricultores; o MAB - Movimento dos Atingidos por Barragens; o MMC - Movimento de Mulheres Camponesas; a CPT – Comissão Pastoral da Terra; a FEAB – Federação dos Estudantes de Agronomia do Brasil; a Terra de Direitos. Sobre as Jornadas: Disponível em: <http://jornadaagroecologia.com.br/node/1>. Acesso em 20 de março de 2015.

<sup>145</sup> Carta Do 5º Congresso Nacional Do MST, Disponível em : <http://www.mst.org.br/especiais/10>. Acesso em : 03 outubro 2013.



as agroindústrias de transformação dos produtos agrícolas. Uma agricultura que democratize a propriedade da terra como pilar da igualdade de condições e de oportunidades sobre os bens naturais, sendo capaz de reorganizar a agricultura para priorizar a produção de alimentos saudáveis direcionados ao mercado interno (Stédille, 2009).

De acordo com seus acúmulos recentes, o modelo produtivo agroecológico se coloca em oposição ao modelo dominante na agricultura controlado pelo agronegócio, quando traz a diversificação e utilização de insumos locais não advindos da indústria química da agricultura. *“A Agroecologia se baseia no aprendizado com a natureza, de forma a debater as relações presentes na tecnologia utilizada, a fim de potencializar os efeitos naturais de fertilidade, complexidade e produtividade ecossistêmicas”* (Coordenação Nacional do MST, 2010, p.13).

Segundo Tardin (2006)<sup>146</sup>, a agroecologia é uma forma de construir a agricultura que se baseia, também, no conhecimento tradicional. Aquilo que os agricultores, as comunidades e os povos indígenas desenvolveram ao longo de séculos, é uma das bases que orienta a agroecologia. Unindo os conhecimentos populares e as noções científicas sobre os processos ecológicos da vida e da natureza, pode-se organizar tecnologias e procedimentos técnicos para manejar a terra, a água, as sementes e os animais com maior racionalidade ambiental, desenvolvendo as relações humanas e produtivas na agricultura segundo um novo paradigma. A Agroecologia incorpora, da mesma forma, os campos da Biologia, Botânica e Química, também das Ciências Sociais e Políticas, trabalhando a formação da consciência dos camponeses e das camponesas.

Ainda segundo Tardin:

A agroecologia, ao juntar Ciências sociais e políticas, naturais, biológicas e o conhecimento tradicional, permite aos movimentos sociais ter um referencial mais completo. Uma forma de fazer agricultura que agregue também a mudança cultural do ser humano. (Tardin, 2006, p.1-2)

A Agroecologia surge como conjunto de experiências que estabelecem uma nova relação com a natureza e, entre os próprios seres humanos. Onde o latifúndio reproduzia a exploração do ser humano e a degradação ambiental, se produz alimentos saudáveis, se recupera e preserva a natureza, a biodiversidade, os solos e as águas. Com base nas características do ecossistema local são produzidos alimentos, reorganiza-se o trabalho e relações de produção não alienadas, nas quais as capacidades humanas e sua relação com a natureza se colocam de forma muito mais racional (Martins, 2010).

Os agricultores e agricultoras, nessa concepção, ganham autonomia na organização das ações que direcionam a vida cotidiana e a produção agrícola. A construção, a partir da cultura local, possibilita a adequação à multiplicidade de fatores e componentes do mundo da vida, desde os fenômenos naturais, técnicas de manejo da produção, até as necessidades do trabalho, da vida social e da segurança alimentar da família.

<sup>146</sup> Entrevista concedida por José Maria Tardin e publicada por Rodrigo Ponce e Solange Engelmann no site do MST em 6 de Junho de 2006. Tardin, em 2006 era integrante do setor de produção, cooperação e meio-ambiente do MST e parte da equipe pedagógica da Escola Latino-Americana de Agroecologia.

O consumo da família assentada ganha muito em qualidade nutricional e, além disso, se organizam experiências solidárias de circulação desses alimentos em feiras locais, redes de comercialização ecológicas e canais institucionais como o Programa de Aquisição de Alimentos/ Doação Simultânea e Compras da Agricultura Familiar para a merenda escolar (Martins, 2010).

Essas são razões básicas para se mudar o modelo tecnológico e produtivo dos assentamentos em particular e da agricultura brasileira em geral. E a agroecologia, com todas suas vertentes (permacultura, SAF's – sistemas agroflorestais, PRV – Pastoreio racional Voisin, etc), é a nossa ferramenta principal no caso da agricultura. (Coordenação Nacional do MST, 2010, p.14)

O projeto é desenvolver uma agricultura que democratize a propriedade da terra e as condições para poder produzir alimentos saudáveis e sem uso de agrotóxicos. Um modelo tecnológico em equilíbrio com a natureza e, que consiga garantir a produtividade física da área e do trabalho (Stédille, 2009).

Porém o estabelecimento concreto da Agroecologia apresenta muitos determinantes e como forma de resistência ao capital no campo, muitos desafios. Para Martins (2010), a Agroecologia ainda é limitada a algumas experiências locais e pontuais, porém já mostra sua importância dentro de um projeto societário que negue o capital. *“Apesar da agroecologia não ter força em si mesma para edificar uma sociedade socialista, tal sociedade perderá sentido e força humanizadora se tal projeto não incorporar a Agroecologia e realizar uma radical crítica ao modelo produtivista do capital”* (Martins, 2010, p.37).

Dentre as ações em Agroecologia estão àquelas no escopo do conhecimento e formação. São realizados vários cursos médios, técnicos e superiores, pelo menos um por bioma, na área da Agroecologia, destinados aos grupos sociais da Reforma Agrária. Estes cursos são realizados em parcerias com Universidades públicas e visam fortalecer a formação em Agroecologia de técnicos, que vão atuar em assentamentos e, os próprios agricultores (Stédille, 2009).

Segundo Stédille (2009), outra ação relevante é a construção de articulações para difundir e multiplicar o intercâmbio entre as experiências positivas em Agroecologia. Estas iniciativas contam com a participação de técnicos, ainda que com expressão proporcionalmente modesta, promovem trocas de conhecimento entre os agricultores e fortalecem a credibilidade da estratégia agroecológica.

Ações e articulações são construídas junto a outros movimentos camponeses da América Latina, como mostra a construção da Rede de Institutos Agroecológicos Latino-Americanos (IALAS), que difundem intercâmbios e o próprio ensino em Agroecologia com os diferentes aportes de conhecimento e acúmulo de experiências sociais nos espaços da América Latina.

Contudo, este processo social enquanto construção ecológica é complexo e contraditório, num primeiro momento, devido a força ideológica da agricultura convencional, em que muitas famílias assentadas adotaram o modelo industrial. Aos poucos esse movimento tem se revertido, algumas famílias abandonaram esse modelo porque foram contaminadas com agrotóxicos, outras porque perceberam um alto custo de produção neste modelo. Outras se deram conta da

erosão e degradação dos recursos naturais (água, solo, fauna, flora) que esta agricultura trazia ao seu redor e ao lugar onde moravam, e outras tantas, modificaram sua forma de produzir por compreender e negar a cadeia de submissão que tal modelo lhes impunha (Martins, 2010).

Além da força do agronegócio e seu avanço mais recente com a produção de cana-de-açúcar, pinos e, gado, há sempre a possibilidade da incorporação verticalizada subalterna das famílias camponesas, como fornecedoras de matérias-primas, no sistema de produção do agronegócio. Soma-se a intensificação das crises energética, alimentar e climática que vivemos no atual momento histórico. Essas crises estão intimamente ligadas à agricultura convencional, que se ancora na intensiva utilização de petróleo, carvão mineral e agrotóxicos, destina-se a produção de combustíveis e commodities exportadas, ou seja no deslocamento de biomassa, edificando-se sob a destruição de áreas da biodiversidade, a degradação do solo e a contaminação das águas.

Esses são fatos que se apresentaram, ajudando a compreender e clarear a complexa aproximação do MST à Agroecologia e a questão ecológica. A necessidade de contrapor um modelo destrutivo do ponto de vista social e ambiental como o agronegócio e seu modelo de agricultura industrial, as sucessivas crises climáticas, energéticas e a ameaça de reproduzir na reforma agrária, todas as relações alienadas exploratórias da agricultura convencional, tem apontando para a Agroecologia e para uma reorganização de base e profunda na produção, no modelo tecnológico e na relação com a natureza nos assentamentos e acampamentos.

Por fim, os elementos destacados nesta seção apontam que o MST tem estimulado, de forma prática, a agricultura de base ecológica nos assentamentos de reforma agrária através de cursos de formação, espaços trocas de saberes, realizando encontros, projetos e debates sobre o tema da Agroecologia com significativa incidência.

Também se tornam notórios o crescimento e o ganho de conteúdo ecológico das lutas e ações do MST na última década. São incisivas as mobilizações de enfrentamento público ao modelo ambientalmente destrutivo da agricultura industrial. Claramente de cunho ecológico, articulações como a campanha permanente contra os agrotóxicos, ações diretas contra a disseminação dos transgênicos pelas multinacionais do agronegócio, e a luta pelas sementes crioulas, expressam o acirramento e a evidência, que lutas ecológicas mediadas pelos movimentos sociais do campo ganham na esfera pública brasileira.

Essa conformação de um nexos político na Agroecologia, na prática dos movimentos sociais é extremamente relevante. A constituição de uma organização ajuda a sistematizar e confrontar os aspectos culturais trazidos pelos indivíduos, através da ação e dos espaços coletivos. Através do compartilhar dos sentimentos e das experiências de vida constrói-se, coletivamente, a consciência daquilo que oprime. A criação do manejo ecológico, das escolas, das casas, do método de reunião, das marchas, tudo isso vai se transformando em cultura, agitação social e em luta.

#### **4. A experiência agroecológica e a relação entre agricultores camponeses e a natureza**

Nesta seção, tendo como fundamento a questão ecológica, buscamos as possíveis relações e sinergismos na sua presença na experiência histórica de resistência e de um modo de vida

singular dos agricultores camponeses brasileiros, como também na organização e inserção da Agroecologia na pauta política e nos eixos de ação, mais recente nos movimentos sociais.

Discutimos, então, aspectos da experiência de alguns agricultores camponeses, que desenvolvem experiências agroecológicas em áreas de reforma agrária ligadas ao MST, e suas inter-relações com a Natureza. São memórias, valores, práticas, saberes e posturas compartilhadas como experiência social e coletiva, no percurso histórico desses agricultores e agricultoras, que revelam uma significação específica da questão ecológica<sup>147</sup>.

São elementos de uma construção cultural singular, verificados dentro das vivências em Agroecologia reveladas pelos agricultores assentados e acampados. Destacamos, assim, os significados impressos na percepção desses camponeses em relação à natureza que os cercava em seu lugar de moradia e trabalho e, a partir daí, verificamos a relação específica e particular estabelecida com ela.

Numa primeira análise, percebemos que o saber popular camponês está presente nessas experiências agroecológicas de maneira significativa. Como experiência coletiva que atravessa gerações, o fazer da horta para alimentação da família com diversidade, as práticas de cobertura do solo, que o protegem a partir de recursos locais, manifestam-se sempre ancoradas em elementos do passado.

O aprendizado da infância, a relação com agricultores camponeses nas trajetórias individuais e nas vivências cotidianas denotam uma experiência coletiva e de classe, porque não está registrada num conhecimento aprendido estritamente de forma direta e objetiva. Está impressa na condição de pobreza, está nos assentamentos e nos acampamentos, no compartilhar de conhecimento das famílias próximas, na busca por controlar a terra, está, muitas vezes, nas memórias e no imaginário coletivo.

A racionalidade camponesa, destacada por Alier e Nazareth, se faz presente nas experiências agroecológicas, como lógica de organização da produção e no território desses sujeitos como elemento permanente e trazido do passado, e se manifesta como conhecimento na forma de definir a reprodução da vida e no fazer agricultura.

Tomando a preservação da natureza, esta não aparece como algo distanciado e genérico, ela é uma necessidade objetiva, não utilizar agrotóxico é determinação direta para proteção da própria saúde e dos recursos naturais. Essa visão foi também forjada no contato com a produção destrutiva da agricultura industrial e na percepção da degradação da natureza, como no relato a seguir sobre a produção de cana.

Hoje se ocê sair por aí, se a gente pegá um carro e sair por aí, você num encontra nada, só encontra cana, nem os mananciais eles preservam, ela vai até na berada do rio... plantam com veneno. Pra nós é proibido, agrotóxico é veneno...(Agricultor Camponês 1).  
E o povo da cidade ainda num percebeu uma coisa... Quando eles passa com o avião pulverizando, jogando veneno nas cana, o vento leva esse veneno até 15, 20 quilômetro... (Agricultor Camponês 1).

<sup>147</sup> Estes elementos estão sistematizados e tem seu detalhamento de construção metodológica em Mazalla Neto (2014). Destacamos neste trabalho os aspectos virtuosos da relação entre agricultores camponeses e a Natureza. De forma alguma negamos os contradições e conflitos vários desta relação imersa no universo rural, todavia privilegiamos aqui seus elementos positivos, que possam contribuir para construções teóricas e políticas emancipatórias.

...Eu sei todos os ponto do inseticida, qual é o que faz mais mal, o que é mais feroz o que é menos... Falô veneno, inseticida, falô toda essa parte aí...Oiá!!! É destruição, é destruição pro planeta, pro ser humano, é destruição pra saúde, pro futuro dos filho que vêm, então, sempre vai acontecê problema, sempre vai aparecê doença que ocê num conhece... Enquanto você vai ficando de certa idade vai apontá essas doença, por quê? Já é um produto que fica no corpo da pessoa, ele acumula no corpo, ele entro num sai mais. É um tróço... um câncer vamô se fala. (Agricultor camponês 2)

Mediada por maiores níveis de controle nos processos de trabalho na agricultura, a interação estritamente direta com a natureza estabelece dimensões concretas e significados diversos, nas experiências dessas agricultoras e agricultores, que superam as verificadas na agricultura industrial. As falas que seguem expressam a relação dos agricultores com suas criações.

Essa cabra foi engraçado rapai, o cara ia matá ela... uma cabrita chocolate linda, linda! Eu disse, Dirceu: Eu vou comprar ela, peguei, comprei a cabrita e levei ela, deu duas cabritinha, ela tava prenha....

Daí foi uma benção de Deus, eu fiquei um bocado de tempo sem comprá leite pro meus filho, dava na faixa de dois litro de manhã e dois litro de tarde, ... economizô, e foi uma economia muito saudável... já quebrava bem o galho, viu?... (Agricultor Camponês 1).

Tinha galinha, viu?... Meu medo era esse, deixá as bichinha sozinha tudo aí, tava bem preocupado mesmo, Têm umas 150 cabeça.... Elas come milho... sobra couve, eu joga couve... Por enquanto num tô comprando milho, tá bom...tudo franguinha nova, têm umas chocadeira também...Tira os ovo põe na chocadeira...Se eu pudesse queria fazê tipo de um barracão pra elas, num levá chuva nem sol... deixá só o lugar delas dormi...

A galinha é o seguinte, tudo que joga elas come... foi o que tive, ela vai comendo tudo. É até bonito, quando chegava uma hora dessa, aqui, alí (apontando para as árvores no quintal) fica completo... tava lotado... (agricultor camponês 2).

Nesses trechos, então, a cabra não significa puramente leite para venda e fonte de dinheiro, suplanta a noção de um mero componente dentro da atividade econômica. A cabra é quase parte da família e ganha caracterizações de afetividade como “linda”. Além disso, o animal é responsável por realizar a função de prover uma alimentação saudável e confiável aos filhos e, não só gerar dinheiro, como forma genérica, impessoal e alienada. A natureza se aproxima do homem e da mulher pelo trabalho, e ganha significações múltiplas e concretas na vida humana. Uma natureza, não mais idílica, idealizada, distante e intocável como na sua relação alienada com o trabalhador mediada pela indústria, mas a natureza real, que faz parte da vida do camponês ao alimentar seu filho.

Também não é natureza transformada em “fábrica”, como na Revolução Verde, em que a agricultura realiza reprodução artificial das condições naturais de produção agrícola, recebendo insumos numa ponta e fabricando produtos na outra, para atender as demandas de ritmo e produtividade do capital.

Na experiência camponesa, a Natureza têm suas forças próprias e insere determinações na vida dos agricultores. Para esses agricultores, a relação com a natureza é de interdependência,

o agricultor não quer subjugar a cabra e fazer ela produzir cada vez mais leite, ele respeita a quantidade e o tempo que a cabra pode produzir. Na outra fala, o agricultor se preocupa com o bem estar das galinhas, elas não estão ali só para servi-lo.

No trecho a seguir, a natureza transformada pelo trabalho, evidencia ainda outros significados culturais, da ornamentação, da estética, do embelezamento do espaço de vida e, ainda se mostra como o palco do lazer e da brincadeira das crianças. Neste movimento, vai se evidenciando de forma orgânica dentre os agricultores um conceito de Natureza muito menos alienado e como forma cultural popular, pois se estabelece iminentemente na relação material direta no cotidiano camponês.

Ecologia... que agente pode falar de ecologia... tudo aquilo que a gente fizé no jardim é uma ecologia, se você fizer um jardinzinho, se você fizé um jardinzinho no seu quintal, bem arrumadinho você já tá colaborando, plantar dois, três vaso já tá colaborando também. Na área coletiva... você vai planta fruta... essa fruta é para os passarinhos... uma criança qué, come uma fruta, qué come uma goiaba, tem lá. Qué chupá uma laranja, tem lá. Não pra uso econômico... (agricultor camponês 1).

A natureza se aproxima do mundo da vida, do cotidiano, das vivências diárias, a preservação da natureza e manutenção da vida se misturam e se confundem. O pomar familiar como componente florestal, gera sim preservação ambiental, pela cobertura do solo, pela diversificação vegetal, pelo conservação do microclima, a sombra barra o vento e a variedade de frutas como elementos ambientalmente preservadores, também compõe um ambiente de vida mais agradável, um cenário, ou paisagem aprazível e o provimento da alimentação diversa, ou mesmo a formação de um “sistema do meio ambiente”, como explana o agricultor.

A gente tá formando fruta e árvore...ipê essas outras coisa aí, pra formá essa área um tipo de um bosque...forma um sistema do meio ambiente... Precisa né! Tá muito rápido o campo, a gente vai tê quê formá pra fazer um sistema de apara vento, fazê bastante sombra, bastante fruta... Aí tem limão, tem laranja, tem jabuticaba que cresce muito, vai tê, vai ter murunga também, romã, jatobá... Pé de urucum, pé de goiaba... vários tipos de árvore, salteada que elas vai ficá permanente... É pro consumo da família e se sobra a gente vende um pouco, tem esse objetivo ai...

Nos diálogos estabelecidos com os agricultores camponeses nos pareceu claro que esses sujeitos tem maior controle e autonomia sobre o processo de trabalho na agricultura, desenvolvem maior domínio técnico sobre a produção e decidem o que produzir e como produzir. Nessa relação “renovada” com a natureza, mediada por um trabalho menos subordinado ao capital, a interação com o espaço se modifica, pois o território não é só organizado para acumular riquezas, permitindo novas significações e funções para a natureza no universo dos agricultoras e agricultores camponeses. Assim, a relação direta mediada pelo trabalho na agricultura camponesa realça elementos profundos de preservação ambiental, não como um desejo fugaz e abstrato, mas como necessidade objetiva para reprodução da vida camponesa.

A próxima fala mostra que os corredores florestais têm uma função importante para a agricultura ao afastar os animais da produção. Há, então, uma construção diferenciada do trabalho na agricultura, pois a tônica não é ocupar a maior área possível com monocultivos. A constituição mais orgânica e integradora do trabalho percebe nos corredores uma função importante na proteção dos cultivares, estabilizando e aumentando a produtividade e, até mesmo, apresentando uma implicação econômica, mas como consequência e não como condição primordial. Ao mesmo tempo, os corredores exercem uma função estética e de preservação ambiental ao criarem espaços de plantio de árvores nativas e constituição de microbiomas locais.

Se o assentamento tirasse 5 metro do lote de cada um, vou explicar como.. no final do lote, quando tem lote com lote, meu lote dá de fundo com o outro, eu deixo 5 metros, ele deixa 5 metros, são 10 metros de corredor, seria um corredor de passarinho, de bixo... e assim fosse...a gente só teria trabalho de plantar fruta, plantar as coisa, plantar árvore nativa, e assim fosse, então, seria a parte mais importante da ecologia... porque daí você tá criando um caminho, criando um meio, dos bicho num tá vindo nem na sua propriedade, nem na sua horta.. nem nas suas coisa, porque ele vai encontra o que come lá, ia ser uma coisa maravilhosa, o mundo vai agradecer (agricultor camponês 1).

Quando a atividade produtiva se estabelece de uma forma mais ampla, mais conectada ao trabalhador, menos alienada e menos ligada à acumulação, sua relação com a natureza não é necessariamente exploratória e destrutiva. Ficou patente, por exemplo, nas falas dos sujeitos com quem dialogamos, a importância da água. Para os agricultores camponeses preservar os recursos hídricos é uma necessidade para pensar a produtividade no longo prazo, tendo a água como recurso essencial à agricultura e a manutenção da vida. Criar corredores e manter nascentes como atividades de preservação ajudam a aumentar a produtividade, ou seja, produtividade e preservação, nessa concepção camponesa, podem cooperar e se retroalimentar, o que não ocorre na visão da agricultura convencional, pois área de preservação ambiental, geralmente, significa menos área plantada de cultivos comerciais e, assim, menor produção e menor rentabilidade.

A natureza em sua relação com o homem e a mulher supera o papel do fornecimento de energia e matéria prima para a produção material industrial, quando essa relação é transformada pelo trabalho mais autônomo. Na forma camponesa ela adquire novas funções como a sombra, não só para tornar o trabalho mais confortável, mas para promover o descanso e ócio, um campesinato com seu caráter humano mais integrado, logra construções concretas para sua qualidade de vida. A natureza se “co-produz” como elemento constitutivo e em relação permanente com o trabalho na agricultura, de forma que na experiência camponesa, estabelece-se uma reciprocidade dialética entre trabalho e natureza extremamente potente, o meio natural promove no espaço e na atividade do laboro, o momento de se refrescar, hidratar e ter o prazer do alimentar-se. Assim, ensina o camponês na fala seguinte:

Hoje nós tâmo proseando aqui debaixo de uma árvore, da sombra, trabalho na sombra, eu trabalho às vezes no sol e quando o sol esquenta muito eu corro pra debaixo das árvores,

entendeu? ecologia é isso... é a gente poder desfrutar das coisas, vô ali pego bastante acerola, como... vou lá pego uma pokã, pego uma laranja, banana, por falar em banana, espera um pouquinho... pega aqui!(e me entregou uma banana que acabara de colher)... (agricultor camponês 1).

A alienação da humanidade em relação à natureza, que segundo Mészáros (2006), ocorria através da mediação do processo industrial alienado, torna em geral, nos espaços urbanos predominantemente, mas por vezes no rural também, a natureza algo fora da vida cotidiana humana, algo não participante. A relação com a natureza é percebida de forma extremamente frágil, pois na sociedade contemporânea, se dá por sua forma incompleta, alienada, parcial, fragmentada e distante. Retomando as formas apresentadas nas falas anteriores, evidencia-se uma relação distinta entre homens, mulheres e natureza para as agricultoras e os agricultores camponeses. A Natureza participa diretamente da vida desses camponeses, pela sua manipulação, gera alimentação, lazer e abrigo. O espaço de reprodução da vida e do trabalho na agricultura estão fundidos na experiência camponesa.

Assim, a noção substantiva de dependência da Natureza se potencializa para esses sujeitos, edificando a preservação ambiental como condição e necessidade central à estruturação produtiva e social.

Bogo (2009), ao falar das novas significações da relação entre homens e mulheres com a natureza como uma reconfiguração da cultura entre os camponeses sem terra diz:

Há uma profunda mistura entre gente, terra e ideologia, na medida em que a caminhada provoca o encontro do ser homem com o ser terra. São dois corpos físicos materiais que possuem características e identidades que agora irão resgatar reciprocamente a história das duas existências. (Bogo, 2009, p.34)

Essas novas significações da natureza, como o valor e a relação afetiva com os animais e plantas, o caráter de lazer, de ornamentação e estético, as funcionalidades dos elementos naturais como a sombra que tornam o trabalho mais confortável são expressões de uma racionalidade camponesa. Racionalidade expressa e construída na trajetória camponesa como experiência coletiva de um grupo social. Uma lógica estabelecida na relação direta com a natureza, mediada pelo controle do trabalho na agricultura, permite a criação de sentidos múltiplos e edificam o campo como espaço de reprodução da vida. Essa dupla determinação parece estabelecer de fato inúmeros sentidos e papéis materiais e subjetivos para a Natureza na vida dos agricultores e agricultoras camponesas.

São mudanças concretas na relação com a natureza, na forma de organizar o ritmo de trabalho, o trato dos animais, a conformação do espaço, a escolha do que vai ser plantado, a valorização do componente florestal, o papel do alimento, que compõe a materialização da racionalidade camponesa positivada com ação política. Os significados culturais no mundo da vida atingem dimensões superiores, quando a transformação do trabalho no campo, por exemplo, elenca a garantia de uma alimentação mais saudável para a família, a autopreservação da saúde e o conforto no trabalho, como critérios para a organização da vida.



É evidente também na fala dos agricultores camponeses a importância dos movimentos sociais articulando ações em torno da Agroecologia. A formação em espaços de cursos e oficinas fortalecem, num primeiro momento, as elaborações de conhecimentos técnicos e saberes populares como é o caso da formulação sobre corredores florestais, comentada anteriormente por um agricultor. A própria participação em espaços de estudos e organização da luta, não só àqueles diretamente ligados à Agroecologia e questão ecológica, parecem agir de forma sinérgica ao fortalecimento da abordagem agroecológica na produção dessas agricultoras e agricultores.

Num segundo momento, o movimento social traz uma validação coletiva e na esfera pública dos temas relacionados à agroecologia, ao passo que fortalece ideologicamente a racionalidade camponesa impressa nas práticas de manejo dos recursos naturais. É importante destacar que todos interlocutores dos diálogos apresentados neste texto tiveram participação na organização e nos processos de luta direta da organização política. Assim, muitas das articulações de ideias da relação com a natureza no trabalho da agricultura exposta por estes, foram catalisadas pela incorporação da Agroecologia no discurso e na prática dos movimentos sociais.

## **Considerações finais**

Por muitas décadas a questão ecológica não figurou dentre os elementos constitutivos da crítica e do enfretamento à ordem capitalista, todavia fica evidente nos elementos discutidos neste texto, que a exploração e utilização degradante da natureza se conformam como elementos centrais na reprodução do capital. Cada vez mais, a produção destrutiva afeta a vida dos mais pobres, que têm ocupado áreas degradadas, poluídas e contaminadas, sendo privados de recursos naturais essenciais à vida. Assim, tem se tornada mais difícil pensar a superação do capital sem propor e criar alternativas ecológicas na produção e pautar a preservação ambiental nos processos de organização da vida humana.

Na conformação da questão agrária brasileira não foi diferente, os conteúdos ecológicos presentes historicamente nas manifestações e organizações camponesas pouco foram e tem sido evidenciados e destacados no campo teórico. Torna-se, então, relevante evidenciar que no Brasil os camponeses se organizaram, reivindicaram e lutaram por terras, territórios, acesso ao solo e as águas. Através de seus complexos modos de vida, nos mostraram formas de fazer agricultura com preservação do solo, das águas e da biodiversidade.

Nos termos propostos por Martínez Alier, essas manifestações configuram lutas ecológicas, que desde períodos pregressos se opõe e evidenciam a ocupação destrutiva do capital no campo. Esses modos de fazer agricultura e organizar a vida no campo, que explicitam abordagens e relações preservadores do meio ambiente, permaneceram e ainda permanecem invisibilizadas no Brasil como alternativa e resistência à crise ambiental.

Neste cenário, os movimentos sociais do campo, sobretudo nas últimas duas décadas, têm atuado de forma contundente e vigorosa, trazendo forçadamente a questão ecológica para o centro do debate político, expondo a destrutividade implícita ao modo de produção capitalista

nas diferentes realidades rurais. Ao mesmo tempo têm mostrado que possíveis trajetórias emancipatórias passam pela construção de alternativas populares preservadoras, na produção agrícola, nas construções rurais e nos sistemas energéticos, o que tem fomentado organização, mobilizações e engajamento nos setores populares.

A pauta ecológica ao ser incorporada pelo movimento social, ganha força e visibilidade, as ações e manifestações travadas pelo MST contra a destruição ecológica se potencializam e trazem um ganho de visibilidade da problemática ambiental na esfera pública brasileira. A abordagem do MST reforça a questão ecológica como elemento central da estruturação e crise do modo de produção capitalista, e suas ações políticas e campanhas contra desmatamento, agrotóxicos e transgênicos, a reforçam como importante forma de opor, enfrentar e construir lutas para a superação das contradições do atual modelo hegemônico de ocupação do campo através da agricultura industrial.

Como objeto de articulação política no movimento social, a relação com a natureza e a preservação ambiental não se constituem numa pauta em si, genérica, abstrata e descolada da realidade. A Agroecologia como luta ecológica se forja na necessidade material de autonomia e soberania camponesa sobre o acesso e controle dos recursos naturais, como exigência de uma forma de fazer agricultura ligada a reprodução direta da vida, termos nos quais podemos apontar que qualificam a questão ambiental.

Mais especificamente a organização da questão ecológica no interior do MST, tem fortalecido a racionalidade camponesa em sua relação com a natureza. Práticas tradicionais e saberes populares ganham validação e reforço positivo na esfera coletiva através de intercâmbios, diálogos e projetos estruturados e realizados como ações agroecológicas. Com movimentos sociais, academia, e instituições públicas apoiando e divulgando a Agroecologia, a forma camponesa de construir a questão ecológica ganha legitimidade e incentivo e se fortalece como construção social e base ideológica de uma relação cultural específica com a natureza, alcançando cada vez mais abrangência no conjunto da sociedade. Ao mesmo tempo, a relação entre agricultura camponesa e preservação ambiental vai se tornando mais clara e explícita no campo das ideias.

Fica evidente, desta forma, a politização da pauta ecológica na ação dos movimentos sociais, ao mesmo tempo que se potencializa mobilização, engajamento e conformação de lutas de cunho ecológico, como expressões de uma ação política contra hegemônica, a qual busca superar as contradições do capitalismo agrário.

Observamos nas experiências agroecológicas uma relação forte entre preservação ambiental, agricultura e reprodução da vida, produzindo inúmeros sentidos culturais e papéis sociais para natureza na elaboração camponesa.

A natureza, como parte essencial da vida, na experiência agroecológica se faz presente diretamente no universo camponês e constrói significados culturais como representações simbólicas “refrescadas”, afetividade, respeito e cuidado com as plantas e os animais, a valorização daquela que oferece sombra para o trabalho, o lazer e a diversão das crianças. Traz também o embelezamento, a estética, e a ornamentação no espaço de vida, e estabelece uma relação de interdependência, pois da natureza obtém o alimento, o sustento da família e

a morada. A relação exatamente direta e cotidiana com a Natureza favorece a aproximação e convivência na experiência da agricultura camponesa, desencadeia múltiplos significados e funções desta na reprodução material e imaterial dessas famílias. Esses significados culturais trazem um sentido de pertencimento e colocam a Natureza como elemento fundante, qualificador e necessário à reprodução da vida camponesa, elegendo uma vinculação politicamente potente à preservação ambiental.

A racionalidade camponesa e a perspectiva agroecológica atuam de forma sinérgica se reforçando mutuamente, catalisando valores e sentidos da relação com o trabalho e com a natureza na agricultura camponesa, distintos da produção agrícola industrial. Na experiência agroecológica do camponês, trabalho na agricultura significa produzir alimentos, fazer corredores florestais para a preservação da natureza, manter os recursos hídricos, além de revelar satisfação e liberdade ao invés de obrigação e penosidade.

Nessas construções práticas, a preservação ambiental e a produção agrícola não se constituem em permanente oposição como na agricultura convencional. Em muitas situações, na perspectiva camponesa, a manutenção dos recursos naturais fortalece a agricultura, até mesmo em termos de produtividade. Ao contrário da produção agrícola industrial, na qual a natureza é explorada e solapada para acumular riquezas, para os camponeses, mesmo na agricultura e no trabalho, a natureza tem um nexos positivo, podendo fornecer conforto, sombra, hidratação ou uma pausa para degustar frutas.

A racionalidade da reprodução da vida camponesa mediada por uma agricultura com maior autonomia, controle do próprio processo de trabalho e relação direta com a natureza, parecem edificar uma relação de interdependência profunda e significação de papéis múltiplos da natureza na construção material e simbólica camponesa. Esse movimento enfrenta a lógica do capital na medida em que atua aproximando, desalienando a natureza da experiência humana, numa construção dialética entre organização da vida e meio ambiente.

Parece então estar se conformando uma reivindicação do “direito à Natureza”, fundado na autonomia e no controle dos recursos naturais pelos setores camponeses, alicerçado no espaço onde se reproduz um modo de vida particular e se produz alimentos, que explicitamente confronta a forma de organizar o campo do capitalismo agrário.

## **Referências bibliográficas**

ALTIERI, Miguel A; TOLEDO, Victor, M. La Revolución Agroecológica en América Latina: rescatar la naturaleza, asegurar la soberanía alimentaria y empoderar al campesino. Versión al español del artículo “The agroecological revolution of Latin America: rescuing nature, securing food sovereignty and empowering peasants”. *The Journal of Peasant Studies*, Vol.38, No 3, July 2011, 587-612.

ALTIERI, Miguel A. Agroecologia: a dinâmica produtiva da agricultura sustentável. Porto Alegre: Universidade/UFRGS, 1998.

ALTIERI, Miguel A. Agroecologia: As bases científicas da agricultura alternativa. tradução de Patrícia Vaz. Rio de Janeiro, PTA/FASE, 1989.

BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira; NORDER, Luiz Antonio Cabello. A Alternativa dos assentamentos rurais: organização social, trabalho e política. São Paulo: Terceira Margem, 2003.

BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira. Extensão Rural: Passado e Presente no discurso e na prática. In: Introdução à Engenharia Agrícola. Campinas, SP. Editora da Unicamp, 1992.

BOGO, Ademar. O MST e a cultura. São Paulo, Movimentos dos Trabalhadores Rurais Sem Terra- MST, 2009.

BORGES, Juliano Luis. A Transição do MST para a Agroecologia. 2007. 183 f. Dissertação (Mestre em Ciências Sociais) – Programa de Pós- Graduação em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Londrina, Londrina. 2007.

BORSATTO, Ricardo Serra. A agroecologia e sua apropriação pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e assentados da reforma agrária. 2011. 298f.. Tese (Doutorado em Engenharia Agrícola, Área de Concentração Planejamento e Desenvolvimento Rural Sustentável) – Faculdade de Engenharia Agrícola, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

CAPORAL, F. R. & COSTABEBER, J. A. Análise Multidimensional da Sustentabilidade: uma proposta metodológica a partir da agroecologia. Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável, Porto Alegre, v.3, n.13, jul/set 2002.

CHAYANOV, Alexander. The Theory of Peasant Economy. Homewood, Richard Irwin, 1966.

Coordenação Nacional do MST. O papel estratégico da agroecologia para o MST. Revista Sem Terra: edição especial Agroecologia, 2010.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Brasil: 500 anos de luta pela terra. In: Reforma Agrária. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA. Volumes 28 e 29. Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural, Rio Claro, 1999a.

FERNANDES, Bernardo Mançano. MST: Formação e territorialização. São Paulo: HUCITEC Ltda, 1999b.

GLIESSMAN, S. R. Agroecologia: processos ecológicos em agricultura sustentável. Porto Alegre: Editora da Universidade - UFRGS, 2000.

GRAMSCI, A. A Concepção dialética da História. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira S. A., 1978a.

GRAZIANO DA SILVA, José; KAGEYAMA, Angela Antonia; SIMON, Elias José; SOUZA, Fernando G. de Andrade e; PINHEIRO, Flávio Abranches; MEDEIROS, Leonilde Servolo de; ANTUNIASSI, Maria Helena Rocha; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Perereira. Estrutura agrária e produção de subsistência na agricultura brasileira. 2 ed. São Paulo: HUCITEC, 1980.

GRAZIANO DA SILVA, José. A modernização dolorosa, estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1982.

GRAZIANO DA SILVA, José. Progresso Técnico e Relações de Trabalho na Agricultura. São Paulo, Editora Hucitec, 1981.

GUZMÁN CASADO, G.; GONZÁLEZ DE MOLINA, M.; SEVILLA GUZMÁN, E. (Coord.). Introducción a la Agroecología como desarrollo rural sostenible. Madrid: Mundi- Prensa, 2000.

MARTINS, Adalberto. Agroecologia: modelo que une alimentos saudáveis e luta por Reforma Agrária. Revista Sem Terra: edição especial Agroecologia, 2010.

MEDEIROS, Leonilde Sérvolo. História dos movimentos sociais no campo. Rio de Janeiro, FASE, 1989.

MÉSZÁROS, István. A teoria da alienação em Marx. São Paulo, Boitempo, 2006.

MST – MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM-TERRA. Disponível em <[www.mst.org.br](http://www.mst.org.br)> . Acesso em 03/01/2007.

RODRIGUES, Fabiana de Cássia. MST: Formação Política e Reforma Agrária nos anos de 1980. 2013. 180f.. Tese (Doutorado em Educação, Área de Concentração: Filosofia e História da Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

SEVILLA GUZMÁN, Eduardo. Sobre los orígenes de la agroecología en el pensamiento marxista y libertario. La Paz-Bolivia, Plural Editores, 2011.

SEVILLA GUZMÁN, Eduardo. Uma estratégia de sustentabilidade a partir da Agroecologia. Agroecol. e Desenv. Rur. Sustent., Porto Alegre, v.2, n.1 p.35-45, jan./mar. 2000b.

SILVA, Priscilla Gomes da. A incorporação da Agroecologia pelo MST: reflexões sobre o novo discurso e experiência prática. 2011. 177f.. Dissertação (Mestrado em História) - Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

STÉDILE M. J.P; GORGEN, F. S. . A luta pela terra no Brasil. São Paulo: Scritta, 1993.

STÉDILE, João Pedro. A Agroecologia e os movimentos sociais do campo In: Agricultura familiar camponesa na construção do futuro. Paulo Petersen (org). Rio de Janeiro, AS-PTA, 2009.

TARDIN, José Maria. Brasil não tem política para agroecologia. MST – Movimento dos trabalhadores Rurais Sem Terra, 06 de junho de 2006. Disponível em: <<http://www.mst.org.br/node/1863>>. Acesso em: 03 outubro 2013. Entrevista concedida à Rodrigo Ponce e Solange Engelmann e publicada no site do MST.

VIA CAMPESINA. De Maputo a Jacarta: 5 Anos de Agroecologia em La Vía Campesina. Via Campesina, Jakarta, 2013.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. A sociologia rural na América Latina: produção de conhecimento e compromisso com a sociedade. In: Congresso Latino Americano de Sociologia Rural. Porto de galinhas, 2010.

\_\_\_\_\_. Em busca da modernidade social: uma homenagem a Alexander V. Chayanov. In: Para pensar outra agricultura. FERREIRA, Ângela Damaceno; BRANDENBURG, Alfio. (Orgs.). Curitiba: Ed. da UFPR, 1998. p. 29-49.

\_\_\_\_\_. Raízes históricas do campesinato brasileiro. In: TEDESCO, João Carlos (org.). Agricultura familiar: realidades e perspectivas. Passo Fundo: Editora da Universidade de Passo fundo, 1999.

\_\_\_\_\_. Um saber necessário: os estudos rurais no Brasil. Campinas, SP, Editora da Unicamp, 2011.

# **Circuitos de agricultura familiar no Brasil: notas para discussão**

*Walter Belik*

Professor Titular do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Livre docente em Economia Agrícola (IE/Unicamp), Administrador de Empresas (EAESP/FGV), Mestre (EAESP/FGV) e Doutor (IE/Unicamp) em Economia com pós doutoramento na Universidade de Londres e na Universidade da Califórnia em Berkeley, Estados Unidos.

## **1. Introdução**

São diversas as definições de agricultura familiar ao redor do mundo e a determinação de um critério único que estabeleça um padrão uniforme de operação para o segmento encontra diversas dificuldades. As diferentes visões sobre os fatores delimitadores da categoria agricultura familiar impedem um consenso entre os estudiosos e os técnicos e, no campo político, observam-se também dificuldades no encaminhamento de uma agenda comum para efeito das políticas.

No que se refere ao crédito especificamente, identificamos a atividade de comercialização da produção familiar como uma das maiores vulnerabilidades do segmento. Individualmente, na qualidade de pessoa física, não há nenhuma linha do PRONAF voltada à comercialização cujo acesso seja disponível a esses agricultores. Por outro lado, no âmbito do Sistema Nacional de Crédito Rural, outras modalidades gerais de crédito podem ser acessadas pelo agricultor familiar, mas as condições desses empréstimos não fazem nenhuma separação privilegiando essa categoria. Na realidade, o crédito de comercialização está disponível para todos, contudo são as agroindústrias e as empresas comercializadoras que fazem uso do mesmo suprir suas necessidades de capital de giro na aquisição de matéria prima junto aos agricultores familiares.

A comercialização é uma atividade fundamental no processo de produção na agropecuária e assumir o protagonismo nessa fase permitiria capturar parte importante do valor gerado na atividade primária. Não há informações sistematizadas sobre as margens de comercialização de produtos da agropecuária, mesmo porque as possibilidades colocadas pelo fluxo de produção na cadeia agropecuária são muito diversas: abastecimento local, mercados nacionais, matéria-prima para o processamento ou exportação; para ficarmos apenas nesses quatro tipos. As margens de comercialização também irão variar segundo as características do produto, estrutura de mercado, elasticidade renda dos mercados consumidores e a situação dos estoques. A composição de todos esses elementos com as estratégias microeconômicas impede que se possa estabelecer um modelo ou uma tendência para a agropecuária. Ademais, não existem pesquisas regulares que possam estabelecer uma série histórica de dados ou informações sobre comercialização.

O Sistema de Contas Nacionais do Brasil apresenta dados sobre o Valor Adicionado de cada setor da economia. O Valor Adicionado é o resultado, calculado por diferença, entre o Valor Bruto da Produção e o Consumo Intermediário – ou o gasto com os insumos, e a sua totalização nos permite chegar ao Produto Interno Bruto aos preços de mercado (PIB pm). Por

meio desse levantamento é possível saber a participação de cada setor ou subsetor da economia na riqueza gerada pelo país em um determinado ano. Embora não tenhamos um ajuste fino das relações entre a esfera da produção e da comercialização da agropecuária, os dados gerais levantados para o PIB pm brasileiro mostram uma queda na participação da agropecuária ao mesmo tempo que cresce a participação de setores como o Comércio e Serviços assessoriais da produção como é o caso do transporte, informações de mercado e serviços de intermediação financeira.

Outra informação importante que nos apresenta pistas sobre a comercialização pode ser retirada da Pesquisa Anual do Comércio. A partir dos dados deste levantamento do IBGE é possível calcular uma espécie de taxa de margem, calculado sobre o diferencial entre vendas e compras dos agentes comerciais. Esses dados, por sua vez também demonstram crescimento em um patamar que já pode ser considerado elevado.

Essas informações, que serão mostradas mais adiante, corroboram com a hipótese de que as atividades da “porteira para fora” são determinantes para o desempenho da agropecuária e recolhem parte importante do valor gerado no sistema agroalimentar. Existem diversos mecanismos que permitiriam ao segmento da agropecuária “capturar” parte dessas rendas, mas, o que se observa, é que o crédito – principal mecanismo não está disponível para esses produtores.

A comercialização é uma face importante da atividade produtiva da agricultura familiar. A troca de informações e os processos coletivos de construção e organização dos mercados são um elemento fundamental para a reafirmação da identidade da agricultura familiar. A falta de instrumentos que possam reduzir a perda de valor e densidade da produção familiar impostos por mercados de corte oligopsônicos, custos logísticos crescentes e exigências legais cada vez mais proibitivas vão minando a capacidade desse segmento produzir para a sua sobrevivência e para os mercados. O foco da política de financiamento, que teve como base os créditos para investimentos e custeio com a aquisição de insumos permitiu ao agricultor familiar ter acesso às inovações, que incrementaram a produtividade do trabalho, mas, ao mesmo tempo, garantiram um mercado crescente para as indústrias à montante. Já o crédito de comercialização, que poderia garantir uma maior parcela do Valor Adicionado, encontrou dificuldades para a sua consolidação no conjunto das políticas agrícolas, atuando de forma pálida no apoio da Agricultura Familiar.

Atualmente se observa uma grande diferenciação entre os mais de 4,1 milhões de agricultores familiares. O acesso ao crédito para esse segmento ainda é um fator de diferenciação significativo, mas os resultados do Censo Agropecuário de 2006 demonstram que talvez esse volume de crédito tenha chegado ao seu limite. Essa constatação permite levantar ao menos três linhas de investigação:

- a) Os créditos de comercialização não são específicos para a agricultura familiar e aquelas modalidades à disposição no SNCR reduzem o acesso ao produtor familiar;
- b) As modalidades de crédito de comercialização não foram desenhadas para servir ao produtor rural sendo muito mais adequadas aos elos de processamento e comercialização, adiantando capital de giro com recursos subsidiados para as atividades à jusante ao mesmo tempo em que disponibilizam recursos para o pagamento à vista ao produtor, nem sempre em condições adequadas.



- c) O volume de compras governamentais ainda é reduzido não exercendo influência sobre o volume total comercializável seja em termos de preço praticado seja em termos de disponibilidade de crédito.

Pretende-se trabalhar com essas três linhas de investigação no sentido de contribuir para o debate reforçando o argumento de que muito embora a delimitação da agricultura familiar seja positiva em termos de política pública a falta de opções de um programa mais amplo que envolva financiamentos para a comercialização acaba por empurrar produtores para soluções individuais.

## 2. O crédito e a agricultura familiar

Grosso modo, podemos caracterizar a Agricultura Familiar brasileira de três maneiras, a saber: pelos critérios oficiais estabelecidos na , pelos critérios teóricos da metodologia FAO / Inca e, finalmente, pelos critérios constituídos para a habilitação dos agricultores ao acesso ao PRONAF.

O primeiro critério foi utilizado pelo IBGE na construção de tabelas referentes à agricultura familiar do Censo Agropecuário de 2006. Mais recentemente, através de tabulações especiais desenvolvidas pelo IBGE e pelo MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário, sobre as quais apresentaremos um recorte especial, foi possível construir também algumas tabelas separando os agricultores familiares em “pronafricanos” e “não-pronafricanos”. Já a metodologia FAO / Inca (Guanziroli et al., 2010), promove um aprofundamento da discussão quanto à predominância do trabalho familiar sobre o trabalho contratado, utilizando-se de critério mais dilatado para a definição da parcela da familiar. O que diferencia esse último critério dos demais é o limite de renda do estabelecimento. A partir de um exercício estatístico proposto pelo IBRE/ FGV e pela CNA (FGV – IBRE /CNA, 2010) construiu-se outro recorte da familiar tomado como base os critérios do Conselho Monetário Nacional para o enquadramento no Pronaf.

O Censo Agropecuário de 2006 levantou a situação do conjunto dos 5.175.636.100 estabelecimentos rurais. Na Tabela 1 apresenta os diversos recortes da agricultura familiar.

**Tabela 1**  
**Brasil: delimitações da agricultura familiar a partir do censo agropecuário de 2006**

Variáveis	FGV		IBGE		FAO/INCRA	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Nº de estabelecimentos	3.330.667	64,0	4.367.902	84,23	4.551.855	87,29
Área Total dos Estabelecimentos (milhões ha)	59,4	18,0	80,3	24,3	106,7	32,0
V. B. da Produção (R\$ bilhões)	32,8	22,9	54,3	37,8	59,2	36,1

Fonte dos dados brutos: IBGE – Censo Agropecuário 2006, FGV (2010) e Guanziroli et al. (2012)

Observa-se pela Tabela 1 que, em 2006, a Agricultura Familiar reunia um conjunto de 4,3 milhões de estabelecimentos (84,3% do total) ocupando 80,2 milhões de hectares e gerando uma produção de R\$54,3 bilhões segundo a FGV. A diferença em número de estabelecimentos chega a mais de um milhão em relação à estimativa da FGV e é inferior em quase 200 mil estabelecimentos com o estudo com base na metodologia FAO / INCRA. Diferenças metodológicas explicam essas variações que, se levadas para a formulação de políticas públicas, poderia levar a interpretações muito distintas sobre as características da agricultura familiar.

Ao se comparar a estimativa da FGV com os dados do Censo do IBGE de 2006 percebe-se a imensa diferença que existiria no que toca à participação da agricultura familiar na oferta de alimentos. Por ter capturado o estrato de maior renda da agricultura familiar e transformando-o em patronal pelo fato de não atender as regras do Pronaf, a FGV demonstra a importância dessa última na garantia de segurança alimentar da população. Na comparação da entre as duas metodologias, respectivamente IBGE e FGV, a participação da agricultura familiar na produção física vegetal seria a seguinte: Feijão preto – 76,8% contra 36,6%, Milho – 45,9% contra 68,3%, Mandioca – 86,7% contra 42,0%, Café – 39,2% contra 30,1% para ficarmos apenas nos exemplos disponíveis. Essa enorme diferença nas estimativas, mesmo em produtos que são tradicionalmente da agricultura familiar, teria como objetivo político demonstrar a supremacia da organização patronal sobre a agricultura familiar, dado que o estudo da FGV teria sido encomendado pela CNA – Confederação Nacional da Agricultura.

Tomando-se, portanto, apenas os dados censitários apresentados pelo IBGE seria oportuno destacar algumas características da agricultura familiar.

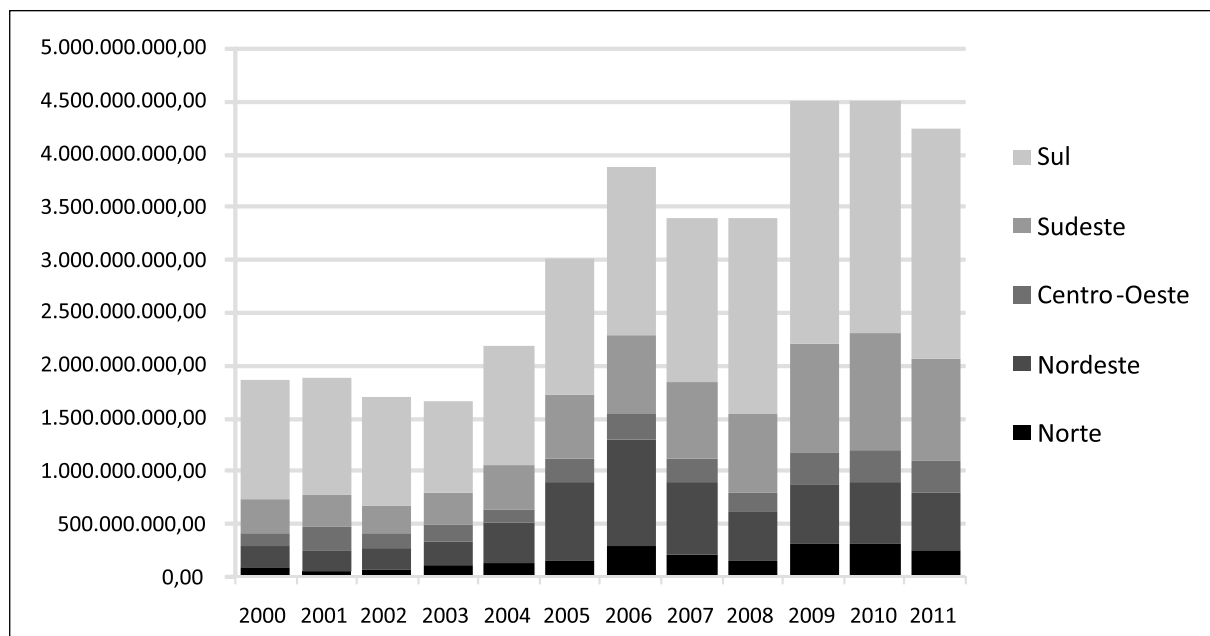
Quando se compara essas cifras com a não familiar verifica-se que a área média do estabelecimento familiar era 18,4 ha contra 39,2 ha da não familiar e o valor da produção por pessoa empregada na atividade era de R\$ 4.442 contra R\$ 21.309 no comparativo para os dois tipos de em 2006. Essas diferenças por si só já denotam a enorme diferença que existe entre os valores médios praticados nos dois modelos, que é reforçada pelo caráter multifuncional da exploração agropecuária: um total de 10,9% da renda dos estabelecimentos da agricultura familiar era proveniente de atividades não diretamente ligadas à agropecuária como a indústria rural, prestação de serviços de beneficiamento e para integradores e, turismo rural, artesanato e outros. Nos estabelecimentos da agricultura não familiar a participação de atividades não próprias da agropecuária era 6,5%, segundo o Censo. Essa diferenciação se refletia também na pluriatividade sendo que 80,9% do pessoal ocupado com laço de parentesco com o produtor residiam no estabelecimento contra 64,7% da agricultura não familiar. Contudo, 25,5% dos produtores familiares declararam ter alguma atividade fora do estabelecimento contra 45,2% dos não familiares. Situação essa justificável, pois umas das condições estabelecidas pela é a de que o produtor deve residir na propriedade (ou próximo) e ter a sua principal atividade centrada no estabelecimento. Curiosamente, o Censo identificou um total de 255 mil produtores (94,9% familiares) sem área de produção (aquicultores, apicultores etc.). Esse contingente de trabalhadores sem área faz com que a quantidade de produtores que tenha declarado ter atividade fora do estabelecimento seja ligeiramente subestimada.

Outra característica importante da agricultura familiar é o laço de parentesco daqueles que estão ocupados na atividade com o produtor. Observa-se que 89,5% do pessoal ocupado no estabelecimento familiar tinham laço de parentesco contra apenas 41,6% nos estabelecimentos patronais. Vale mencionar que 74,3 % do pessoal ocupado na agropecuária está em estabelecimentos familiares, portanto duas em cada três pessoas ocupadas no setor rural tem algum laço de parentesco com o produtor do estabelecimento.

Feita essa caracterização vamos passar para o estudo das formas de financiamento da agricultura familiar com base nos dados de 2006. O objetivo é demonstrar que o avanço realizado desde a criação do Pronaf foi, de certa forma, relativo, pois ainda há um grande número de produtores familiares que não tem acesso ao crédito. Em que pese a introdução de novos instrumentos de incentivo para a agricultura familiar como o PAA – Programa de Aquisição de Alimentos e as compras obrigatórias da agricultura familiar para a alimentação escolar (Lei 11.947 / 2009) faltam recursos para esse segmento. Portanto, estabelecendo-se como meta melhorar o aporte de recurso e a capitalização desses produtores, dentro de uma ótica de melhoria da produtividade, o relativo atraso da agricultura familiar poderia estar se perpetuando.

Informações extraídas do Anuário de Crédito Rural do Banco Central mostram o avanço do Pronaf na última década. Em valores nominais o volume de crédito – para custeio e investimento, passou de R\$1,8 bilhão para R\$13,3 bilhões entre 2000 e 2011. Nesse mesmo período o número de contratos se ampliou de 834 mil para 1.539 mil, representado um crescimento de 84,6% no período. Tomando-se como deflator o IPA – Agrícola podemos observar que o volume de empréstimos cresceu 127,5% nesses onze anos, o que representa uma taxa média de crescimento de 7,8% ao ano (Gráfico 1). Considerando que o número de contratos cresceu a uma taxa média de 5,7% podemos deduzir que houve um aumento no valor médio do contrato que salta de R\$ 2.814,23 em 2000 para R\$ 3.685,21 em valores constantes de 2000. Analisando o movimento das fontes de financiamento para a agricultura familiar De Conti & Roitman (2011) chamam a atenção para as mudanças que ocorrem a partir de meados da década que culminaram com o grande crescimento dos empréstimos em 2006. Os autores atribuem à resolução CMN 3.244 de 2004 autorizando os bancos a usarem a exigibilidade sobre depósitos à vista para o Pronaf ao aumento de empréstimos, além de novos recursos do FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador (exclusive recursos diretos do BNDES) autorizados para a equalização das taxas de juros e Fundos Constitucionais. A somatória de recursos do FAT com os Fundos Constitucionais chegaram a representar 69% dos recursos disponíveis para empréstimos no Pronaf (De Conti & Roitman, 2011: 154) em um volume duas vezes maior que na safra anterior. No ano seguinte, os montantes disponibilizados para o Pronaf observam uma queda que é devida, principalmente, a escassez de recursos do FAT para passa a dirigir uma parcela maior para a cobertura do seguro desemprego, cujos valores haviam crescido bastante em função dos aumentos reais do salário-mínimo.

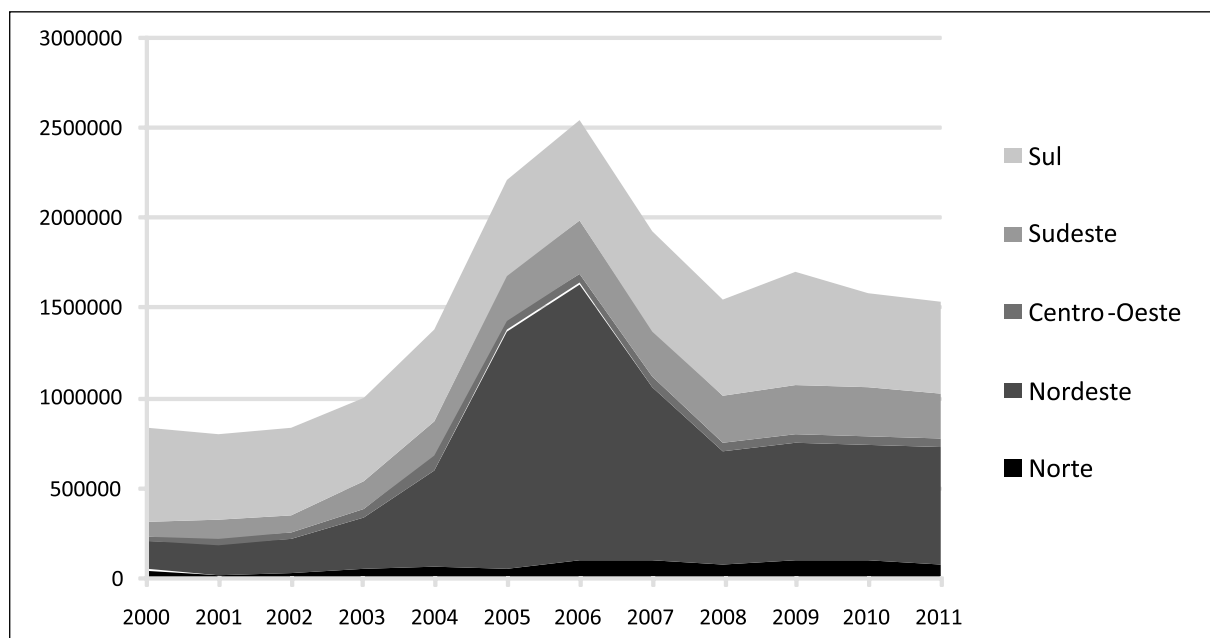
**Gráfico 1**  
**Volume de recursos no Pronaf por região, em reais (2000-2011)**



Fonte: Anuário de Crédito Rural – Banco Central  
 Obs: valores deflacionados pelo IPA – Agropecuária (base 2000)

Em 1996, o primeiro ano de operação do Pronaf, a região Sul concentrava 78,2% dos créditos, seguido pela Região Sudeste com 12,0% e o Nordeste vinha em seguida com 6,6% do volume de empréstimos. As causas para essa concentração no Sul eram atribuídas à preferência do sistema bancário por agricultores mais capitalizados (Rufino de Aquino & Schneider, 2010) ou porque havia uma maior mobilização por parte desses produtores, que conseguiam sair na frente na captação dos recursos disponíveis (Belik, 2000). O fato é que, à medida que as práticas do Pronaf foram se disseminando pela rede bancária oficial e também devido a pressões do próprio Ministério do Desenvolvimento Agrário, começa a ocorrer uma desconcentração lenta da distribuição dos recursos do Pronaf. Com isso, cai a participação da Região Sul nos créditos do Pronaf até atingir um piso de 40,7%, aumento tempo que a Região Nordeste bate em um teto de 26,0% no total de créditos em 2006 (Gráfico 1). A partir de meados da década passada a participação da Região Sul volta a crescer, assim como o Sudeste, e no ano de 2011 observamos uma situação onde o Sul permanece com 51,2%, o Sudeste com 23,0% e o Nordeste reduz a sua participação no total dos créditos do Pronaf para apenas 12,6%. As Regiões Norte e Centro-Oeste mantêm uma pequena participação no total de créditos do Pronaf, não ultrapassando um total de 18%, no seu conjunto, para toda a década passada.

**Gráfico 2**  
**Volume de contratos do Pronaf por região, em número de contratos (2000-2011)**



Fonte: Anuário de Crédito Rural – Banco Central

No Gráfico 2 apresentamos o volume de contratos do Pronaf e o seu crescimento ao longo da década passada. Após uma brusca subida do patamar de 800 mil contratos a partir 2003 e um pico no ano de 2006 com 2.552 mil contratos assinados, o Pronaf se estabiliza em torno de 1.500 mil contratos a partir de 2007 até os dias atuais. É interessante notar que o grande crescimento no volume de contratos que ocorre no meio da década se explica pelo peso da Região Nordeste. Essa região era responsável por um total de 158 mil contratos no ano de 2000 elevando o volume para 1.536 mil contratos em 2006, quase dez vezes mais que no ano inicial. Em 2007 o número de contratos no Nordeste vai se reduzir para 650 mil mantendo-se nesse patamar até hoje. Podemos afirmar que durante a década passada, com exceção da região Nordeste, o volume de contratos de cada região permaneceu praticamente constante e que a expansão do programa – em volume de contratos, ocorreu em função do crescimento do Nordeste. Schneider & Xavier (coords.) (2013) chamam a atenção para o fato de que a elevação do número de contratos do Pronaf no Nordeste ocorreu de forma a restabelecer um equilíbrio entre as regiões do Brasil pois mais da metade dos estabelecimentos da Agricultura Familiar estão localizados no Nordeste. No caso dos estabelecimentos elegíveis para o Pronaf B (aquele de faixa de renda mais reduzida), 64,9% dos produtores estavam concentrados no Nordeste (Schneider & Xavier (coords.), 2013: 22)

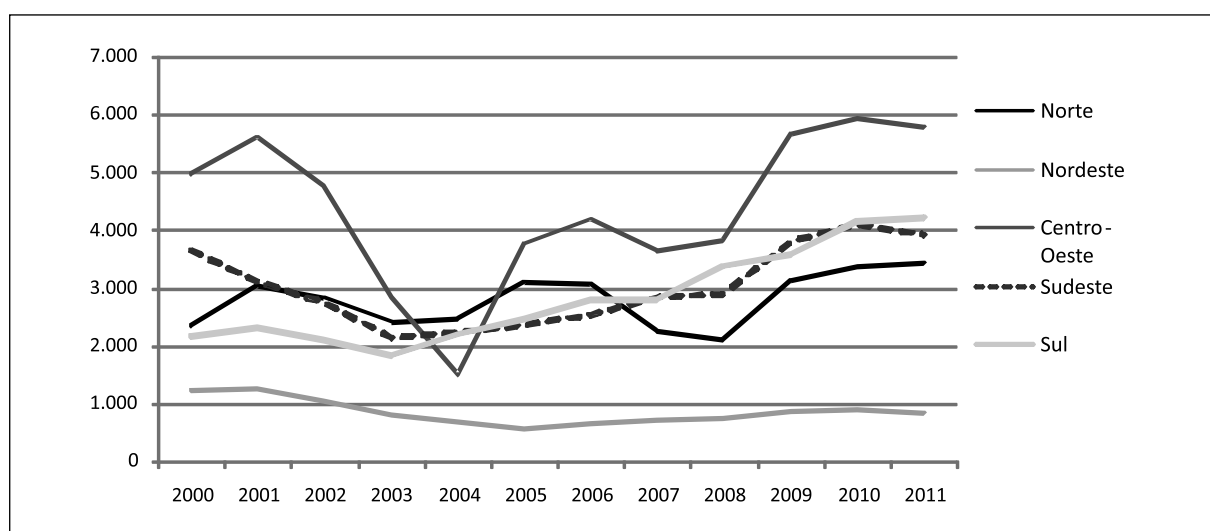
É interessante observar que o grande aumento do número de contratos observado provém da modalidade investimento, seja na como na pecuária. O número de contratos nordestinos de investimento na cresceu de 10.268 em 2000 para 211.235 em 2006, estabilizando no patamar de 105 mil nos últimos anos da década. No caso da pecuária, o número de contratos sobe de 14.149 em 2000 para 1.128.041 em 2006 estabilizando-se depois em 467.163 em 2011 no Nordeste.

Nesse caso, a participação do Nordeste no total de contratos da pecuária sobre de 33,9% para 83,5% entre 2000 e 2006, sendo que atualmente a participação nordestina se estabilizou em 70,6%. Atribui-se a uma melhor atuação do Banco do Brasil e do Banco do Nordeste (Programa de Microcréditos AgroAmigo) na região o crescimento no número de contratos principalmente pela participação desses bancos em Fundo de Aval com os agricultores (Corrêa & Silva, 2007) e a criação de novas modalidades de crédito dentro do próprio programa além do reforço para algumas atividades como a bovinocultura de leite, corte, ovinocultura e caprinocultura.

No Gráfico 3 estão representados os valores médios dos contratos do Pronaf por região do Brasil aos preços de 2000 (deflacionados pelo IPA agropecuária). Os resultados são muito significativos pois demonstram que apesar da queda relativa no montante geral do Pronaf acessado pelos produtores do Sul do país, o valor dos contratos praticamente dobrou passando de R\$ 2,1 mil para R\$ 4,2 mil. Já o valor médio dos contratos da Região Nordeste oscilou para baixo caindo de R\$1,2 mil para R\$ 825 entre 2000 e 2011, sendo que no período de maior crescimento do número de contratos do Nordeste – em meados da década, o valor médio do contrato chegou a R\$656 o que vem a corroborar com a afirmação de que o crescimento dos créditos na região esteve amparado numa maior presença dos microcrédito. Nas demais regiões observou-se uma variação normal em torno dos valores históricos de crédito.

Muito embora os 2.552 mil de contratos do Pronaf firmados em 2006 representem um marco importante esse montante é pequeno quando comparado com o universo dos estabelecimentos familiares detectado pelo Censo e considerando também que a um mesmo estabelecimento pode ter acessado o Pronaf diversas vezes no ano, considerando as diferentes modalidades de financiamento. Sabemos que o acesso ao crédito representa melhores oportunidades para esses produtores e portanto valeria a pena investigar se não há recursos no montante suficiente, o tipo de crédito é inadequado ou se os procedimentos utilizados para a assinatura do contrato tornam esse tipo de política inacessível.

**Gráfico 3**  
**Valor médio anual dos contratos do Pronaf por região, em Reais (2000-2011)**



Fonte: Anuário de Crédito Rural – Banco Central  
Obs: valores deflacionados pelo IPA – Agropecuária (base 2000)

### 3. Acesso ao crédito

Em face da necessidade de acessar o crédito rural, o produtor familiar normalmente se apresenta em condição de vulnerabilidade perante os bancos. Independentemente de produzir em uma área média menor, o que pode representar um fator de desvantagem em termos de garantia do empréstimo ou capacidade financeira por parte do pequeno, existem outros fatores importantes quanto ao tipo de financiamento e a condição do produtor. Quando analisamos a condição do produtor em relação à terra, segundo o Censo 2006, vamos verificar que uma parcela menor de agricultores familiares são proprietários. Quando comparados com os agricultores patronais verifica-se que 74,7% dos familiares são proprietários contra 84,5% dos não familiares. A essa menor condição de proprietário associa-se uma maior participação de parceiros, ocupantes e produtores sem área na agricultura familiar. Verifica-se também uma maior participação da mulher na direção dos trabalhos da agricultura familiar, uma proporção de 13,4% estabelecimentos familiares mulheres são dirigidos por mulheres contra apenas 6,7% dos estabelecimentos familiares patronais. Os produtores de estabelecimentos da agricultura familiar têm também uma maior proporção de receitas não relacionadas à produção como aposentadorias, salários de fora do estabelecimento, doações de parentes, programas sociais, desinvestimentos e captura de pescado. Do total de receitas do produtor familiar uma proporção de 15,8% não são obtidas no estabelecimento contra apenas 5,7% dos produtores não familiares.

Não obstante essas vulnerabilidades da agricultura familiar, o percentual de estabelecimentos que não obtiveram financiamento desse segmento é muito semelhante ao observado pela agricultura não familiar. O resultados mostram um percentual de 81,1% e 81,3% na comparação entre o familiar e o não familiar. No entanto, como será discutido em seguida, as razões para o não acesso ao crédito são muito diferentes entre os segmentos analisados. Dado que os percentuais demonstram que o acesso ao crédito em 2006 (empréstimos e financiamentos - sem considerar os refinanciamentos) para o agricultor familiar encontravam-se nos mesmos patamares que aqueles observados para o agricultor não familiar pode-se especular sobre diversas razões que levaram a essa situação.

Uma das explicações para essa equivalência - já mencionada, é o crescimento do Pronaf naquele ano da pesquisa. Estudo realizado por Souza et al. (2011:114) para o período 1999-2009 demonstra que o ano de 2006 foi aquele no qual o crédito do Pronaf teve a maior participação no volume total de crédito rural, atingindo a marca de 14,1% contra 11,5% do total de recursos do crédito rural da média do período. Outra explicação possível é a de que o crédito rural oficial tem recursos limitados e que dado o valor unitário dos contratos da agricultura não familiar as possibilidades de estender o crédito para um número muito elevado de produtores é muito restrita. Sugere-se no entanto uma enorme concentração dos créditos em poucos estabelecimento, principalmente da não patronal. Enquanto a média estimada de contratos por estabelecimento na agricultura familiar variou entre 0,18 e 0,50 entre 1999 e 2009 na patronal a variação foi de 1,67 a 8,56 no mesmo período, tendo como pico ao ano de 2006, a partir dos dados levantados por Souza et al. (2011). Isso quer dizer que se menos de 20% dos estabelecimentos tiveram acesso ao crédito em 2006, na patronal – principalmente, alguns poucos estabelecimento

firmaram um grande número de contratos. “Constata-se que, para cada R\$ 1.000,00 gerados no segmento familiar, foram utilizados cerca de R\$ 132,00 de crédito, ao passo que o segmento não-familiar financiou cerca de R\$ 490,00, quase a metade do valor produzido, o equivalente a 3,71 vezes o volume de crédito por valor produzido na agricultura familiar (em 2006)” (Souza et al., 2011: 122).

Os dados do Censo demonstram que se considerarmos todas as modalidades de empréstimos (Investimento, Custeio, Comercialização e Manutenção de estabelecimento) apenas uma pequena parcela dos estabelecimentos teve acesso a esses créditos. Mesmo considerando o múltiplo acesso dos agricultores aos créditos e comparando esse acesso à massa de estabelecimentos, a participação é de 19,0% para os agricultores familiares e 18,9% para os não familiares segundo o Censo Agropecuário 2006.

Nesse sentido, Souza et al. (2011) acrescentariam mais um elemento importante - que é consequência desse processo. Dado o fato de que “os agricultores familiares não estão plenamente inseridos no padrão tecnológico vigente e, desse modo, ressentem-se menos da falta de crédito”. (op. cit, pag. 109). Já os produtores não familiares contam com alternativas aos financiamentos oficiais como, por exemplo, o crédito direto dos fornecedores de insumos e das empresas comercializadoras ou processadoras.

A Tabela 2 apresenta a situação dos agricultores que conseguiram acessar o Crédito rural, em todas as suas modalidades, e nesse caso observa-se que 780.344 produtores familiares tiveram acesso a programas de crédito representando 84,9% de todos os produtores que tiveram acesso ao crédito. Desse total, 676.322 agricultores familiares tiveram acesso a crédito por fontes oficiais (86,6% do total). Entre os agricultores patronais com acesso ao crédito a proporção dos que tiveram acesso aos programas oficiais foi menor (74,0%) representando 102.781 produtores, o que demonstra que as demais redes de financiamento com créditos privados têm um peso maior para esse segmento.

**Tabela 2**  
**Estabelecimentos que acessaram crédito, 2006**

	Número de Estabelecimentos que adquiriram crédito	Não são provenientes de programas de crédito	São provenientes de programas de crédito
<b>Total Geral</b>	919.116	140.013	779.103
<b>não familiar</b>	138.772	35.991	102.781
<b>familiar -</b>	780.344	104.022	676.322

Fonte dos dados brutos: Censo Agropecuário - IBGE

Os dados recolhidos pelo IBGE no Censo 2006 chamam a atenção também porque existe uma parcela não desprezível de agricultores patronais que declararam terem obtido créditos oficiais, inclusive do Pronaf. De fato, segundo o Manual do Recenseador do Censo Agropecuário do IBGE existe a alternativa do entrevistador assinalar que recebeu créditos do Pronaf, exclusivamente ou parcialmente, e em combinação com outros programas.



Como foi mencionado existe uma divergência entre o critério estabelecido pela agricultura familiar na de 21 de julho de 2006 e os critérios para a habilitação de produtores ao Pronaf. Portanto se tomarmos o conjunto dos estabelecimentos rurais pode-se encontrar um total de 5.175.636.100, dos quais 809.369 (15,6%) são produtores não familiares e outros 283.341 (5,4%) produtores familiares não pronafianos além dos 4.082.926 (78,9%) produtores familiares plenos segundo o Censo Agropecuário de 2006. Observa-se pela Tabela 2 que dos 102.781 estabelecimentos patronais 58.122 estabelecimentos obtiveram créditos totalmente ou parcialmente do Pronaf (56,5%) e outros 1.698 estabelecimentos obtiveram os créditos do Pronaf combinados com outros programas oficiais de crédito. Evidentemente a porcentagem de agricultores familiares que obtiveram crédito proveniente do Pronaf dentre os que acessaram crédito é bem maior atingindo 82,4% daquele público.

Entre os diversos motivos pelos quais os agricultores não acessaram o crédito rural aparece como motivo principal “não precisou”. Conforme se observa na tabela 3, o motivo “não precisou” aparece em 61,7% dos casos da agricultura não familiar e 50,1% dos estabelecimentos da agricultura familiar. Ao contrário do esperado, o motivo “burocracia” aparece em pouco mais de 8 % dos casos gerais de agricultores familiares e não familiares. Entretanto, quando se analisa a condição do produtor, observa-se que o motivo “burocracia” sobe para uma proporção superior a 15% para os agricultores familiares.

A tabela 3 apresenta outras informações interessantes como a pequena proporção do motivo “falta de garantias pessoais” para obtenção dos empréstimos. Esse motivo aparece com maior proporção quando a condição do produtor é de ocupante ou produtor sem área mas mesmo assim inferiores ou próximos a 5. Chama a atenção o fato de 21,8 dos agricultores familiares que não tomaram financiamento apontaram como razão o fato de terem receio de contrair dívidas. Em termos absolutos são aproximadamente 764 mil agricultores familiares que estariam fora da política de crédito por motivos de precaução contra o desequilíbrio financeiro. Esta situação está mais presente no caso da agricultura familiar e nas condições de parceiro e ocupante.

O grupo de atividade econômica no qual o motivo “não precisou” é o mais elevado é dos pecuaristas não familiares no qual 64,8 declararam não ter necessidade de crédito. Já os pecuaristas familiares acusaram menor incidência de “não necessidade de crédito” (52,4), mas uma alta incidência de “medo de contrair dívidas” (20,8) sendo uma das mais elevadas entre os diversos grupos de atividades. Os dados revelam também que a soma dos motivos “não sabe como conseguir” e “burocracia” representam em torno de 10 dos motivos pelos quais os agricultores não obtiveram crédito em 2006. Exceção deve ser feita aos pescadores e aquicultores, principalmente os familiares cuja somatória dos dois motivos se eleva a mais de 15. Essa é uma indicação de que o sistema bancário ainda não conseguiu incluir esses produtores entre a sua clientela e também porque as normas e a burocracia dos agentes não devem considerar esses produtores “sem terra” suficientemente capazes para receber financiamentos. Por essa razão o motivo “falta de garantias pessoais” aparece com 5,0 entre os pescadores e aquicultores familiares - a maior porcentagem entre os grupos de atividade econômica.

**Tabela 3****Motivo da não obtenção do financiamento, por condição do produtor, 2006 (em %)**

Condição do Produtor	Agricultura	Total de estabelec.	Falta de garantia pessoal	Não sabe como conseguir	Burocracia	Falta de pagamento do empréstimo anterior	Medo de contrair dívidas	Outro motivo	Não precisou
Total	não familiar	669.955	1,35	0,83	8,17	2,48	14,18	11,31	61,68
	familiar -	3.584.984	1,92	1,57	8,40	3,26	21,86	12,90	50,09
Proprietário	não familiar	565.599	0,88	0,63	7,86	2,24	12,80	10,47	65,12
	familiar -	2.646.890	1,36	1,28	7,99	3,15	20,92	11,82	53,48
Assentado sem titulação definitiva	não familiar	15.621	3,85	1,74	14,53	10,18	16,93	22,44	30,32
	familiar -	139.362	3,56	1,95	15,04	10,25	16,03	21,44	31,73
Arrendatário	não familiar	26.148	2,11	0,85	8,93	1,61	13,91	11,32	61,27
	familiar -	158.913	2,72	1,70	8,88	1,95	23,53	13,80	47,43
Parceiro	não familiar	13.267	3,51	1,98	9,03	2,14	25,58	13,47	44,28
	familiar -	106.340	3,44	2,05	9,14	2,24	28,64	15,21	39,27
Ocupante	não familiar	37.833	5,06	2,42	8,99	3,45	26,48	16,40	37,19
	familiar -	316.540	3,90	2,45	8,87	2,97	27,66	16,22	37,93
Produtor sem área	não familiar	11.487	4,89	2,74	9,07	2,73	25,55	18,45	36,56
	familiar -	216.939	3,48	3,25	7,63	1,92	24,05	14,05	45,60

Fonte dos dados brutos: Censo Agropecuário - IBGE

#### 4. Crédito de comercialização

A comercialização é uma atividade inerente à produção sendo que o ciclo produtivo em qualquer situação só se completa com a “realização” do esforço de transformação. No caso da pecuária, a fase de comercialização carrega certa complexidade uma vez que essa exige que as decisões de produção – em um ambiente incerto e pouco controlado sejam chanceladas pelo mercado consumidor a preços remuneradores. Nesse sentido o crédito de curto prazo para a comercialização, que garante a estabilização nas rendas do produtor tem um efeito dinamizador importante, alavancando a produção e garantindo a permanência para o próximo ciclo.

Na ausência de recursos oficiais para a comercialização, os produtores mais vulneráveis acabam acionando os intermediários que adiantam o valor da venda de seus produtos, que são entregues em consignação. Em outros casos, o produtor se submete ao agente de comercialização ou ao processador recebendo pouca informação sobre os preços praticados e condições de mercado. O acesso ao mercado é considerado o fator chave para a erradicação da pobreza rural (HLPE, 2013) e as comunidades pobres poderiam se beneficiar diretamente de políticas que mantenham a estabilidade de preços e condições de venda.

O principal crédito para a comercialização utilizado no Brasil é o EGF – Empréstimo do Governo Federal. Não cabe aqui retomar a discussão sobre a importância histórica do EGF e o seu esvaziamento após os anos 90. Cumpre apenas registrar que essa modalidade de crédito

era destinada segundo o tipo de produto, sem fazer discriminação entre produtores, incorpora também processadores e comercializadores. Ademais, o EGF não estaria disponível para todos os produtos e tão somente para um conjunto restrito de matérias-primas para processamento ou produtos finais para exportação.

Já o AGF – Aquisição do Governo Federal é um instrumento de compra antecipada do governo que deveria atuar segundo uma lógica da segurança alimentar, combatendo as grandes oscilações e o desabastecimento por meio de intervenções de mercado. O AGF sempre se concentrou em alguns poucos produtos – principalmente grãos (milho) e passou a funcionar de forma “automática” com a criação do PLE – Preço de Liberação de Estoques, em 1998. Ou seja, toda vez que os preços de mercado se aproximassem do PLE o governo por meio da CONAB colocar produto no mercado. Do outro lado, supostamente o Preço Mínimo estabelecido pelo governo, garantia a renda do produtor, funcionando como um “hedge” contra futuras quedas nos preços. Como destaca Farina & Nunes (2002) o governo jamais conseguiu cumprir esses objetivos de estabilização de preços uma vez que sempre faltou recursos para a execução da política. Com efeito, observando a distribuição dos volumes de crédito rural nas últimas duas décadas verifica-se que os créditos de comercialização representavam não mais de 20 do total disponibilizado aos agricultores e pecuaristas.

Nos anos 2000, o governo aperfeiçoou a política com os Prêmios de Escoamento, que permitiriam compensar deficiências regionais em termos de produto com um pagamento direto aos agentes privados referente ao diferencial de preços, permitindo com isso que se pudesse gerir a estabilização de preços sem a formação de grandes estoques públicos. Contribuiu também para a redução dos estoques públicos de grãos a abertura comercial e os acordos comerciais que permitiriam o acesso rápido e fácil aos mercados internacionais sem a necessidade de imobilização de recursos em estoques internos. Esse novo formato da política pública, que teve como base o recurso de fazer a políticas de estabilização de preços pela via do mercado, contou com a ajuda dos baixos preços internacionais que estiveram vigentes até o início de 2008. Segundo estudo da FAO (Santana & Nascimento, 2012) os gastos com a política de sustentação de preços do governo atingiram um máximo em 2006, reduzindo-se para menos de uma quarta parte desses valores em 2008. O ano de 2006 é representativo pois o gasto com a sustentação de preços e a equalização por meio do AGF alcançou R\$1 bilhão, ao mesmo tempo que o volume total de financiamentos liberados pelo PRONAF foi de R\$ 1,1 bilhão, em valores correntes.

A alta dos preços internacionais e os problemas de suprimento decorrentes de um ano agrícola com problemas climáticos somados a uma política de retenção de estoques por parte dos principais produtores mundiais colheu os armazéns do governo em situação vulnerável. Nesse período, o estoque público de feijão não ultrapassava três dias de consumo, no caso do arroz o governo tinha em estoque 26 dias de consumo, quantidades consideradas pequenas diante do desafio da segurança alimentar. De forma sintomática o volume de crédito de comercialização começa a subir após 2008 e relativamente aumenta a sua parcela no total dos créditos disponibilizados no SNCR. Em 2011, por exemplo, a parcela voltada ao crédito de comercialização fica com 27 do volume total de crédito rural.

## 5. Canais de comercialização

Essas dificuldades na gestão da política de comercialização e a sua colocação em segundo plano entre as principais modalidades de crédito rural no Brasil fazem com que voltemos os olhos para as duas modalidades de comercialização que são exclusivas da agricultura familiar: o PAA – Programa de Aquisição de Alimentos; e as compras públicas da agricultura familiar no âmbito do PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Muito já foi estudado sobre esses dois programas no que se refere às suas origens e desempenho. O ponto que queremos destacar é o baixo alcance desses dois programas até o momento. O volume de recursos disponível é considerável, estima-se que em 2014 serão destinados R\$ 1,2 bilhão para o PAA e outros R\$ 1,1 bilhão para o PNA, sem considerar as possíveis complementações de programas regionais ou estaduais e a parcela que poderia ser gasta pelos municípios na alimentação escolar.

No caso do PAA o volume de recursos cresceu rapidamente nos últimos cinco anos. Em termos nominais, o orçamento anual do PAA que estava em R\$ 461 milhões em 2007 dobrou de tamanho em 2012 (Brasil - MDS, 2013) e nesse ano de 2014 deve atingir um novo patamar de R\$1,1 bilhão. As estatísticas oficiais mostram que o PAA aumentou também o número de beneficiados. Atualmente o programa beneficia diretamente 128 mil produtores (Brasil - MDS, 2013: 41) com valores anuais de aquisição que variam de R\$ 5,5 mil a R\$ 8 mil por agricultor familiar.

Segundo a tipologia construída por UNDP (2013), os gastos do PAA podem ser divididos em dois tipos: assistência alimentar e intervenções para estabilização de preços. No primeiro caso, levaram-se em conta as modalidades do PAA que são voltadas para a doação para programas sociais e para a alimentação escolar. No segundo caso, foram consideradas as modalidades que visam a estruturação do mercado por meio da formação de estoques públicos que, podem ou não, serem doados no futuro. Ao longo dos seus dez anos de operação observa-se uma mudança de orientação do PAA, privilegiando as compras com doação simultânea e outros programas de doação – que representam hoje 86 dos recursos do PAA em detrimento do que os autores denominam estruturação de mercados. Assim, muito embora do ponto de vista do produtor o tipo de intervenção do governo não faça diferença, observa-se que efetivamente não houve uma mudança de orientação da política agrícola na atividade de formação de estoques do governo visando privilegiar a agricultura familiar.

A parcela de compras diretas da agricultura familiar no âmbito do PNAE, por sua vez, representa um montante potencial – e não real, de gasto do Governo Federal, uma vez que as unidades executoras (Prefeituras e Governos Estaduais) não têm cumprido integralmente as suas cotas. Não há informações gerais sobre a obediência dos municípios à Lei 11.947 de 2009 que estabelece a obrigatoriedade do gasto junto à agricultura familiar. O FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, órgão fiscalizador do Ministério da Educação, estabelece que os municípios que não estiverem em conformidade na sua prestação de contas poderão ter o repasse de recursos para a alimentação escolar suspensa ou reprogramada. Dados recolhidos pelo FNDE em 2011, referentes às prestações de contas dos municípios de 2010 – ou seja, um

ano após a promulgação da lei demonstram que ainda são poucos os municípios que estavam comprando gêneros da agricultura familiar e muitos menos aqueles que estavam preenchendo a proporção de 30 determinadas pela lei. Examinadas 4.996 prestações de contas municipais 54 (2.697 municípios) foram consideradas aptas para análise. Desse total apenas 1.316 municípios (48,8) comprovaram ter comprado gêneros da agricultura familiar mas apenas 469 municípios (35,6 dos que comprovaram a compra) estavam adquirindo uma proporção igual ou superior a 30<sup>148</sup>. Em nova pesquisa realizada em 2012, com número não declarado de prestações de contas analisadas, constatou-se que a porcentagem dos municípios que haviam adquirido produtos da agricultura familiar havia subido para 67 sendo que 45 desse total haviam adquirido o mínimo de 30 do repasse do FNDE. Em média, os municípios haviam adquirido 29 do valor do repasse em produtos da agricultura familiar (Soares (coord.), 2013) .

Evidentemente essas cifras devem ter crescido ao longo dos últimos anos muito embora não existam informações gerais sobre o desenvolvimento do programa. Estudos indicam que o programa tem encontrado dificuldades para acessar as capitais e as regiões metropolitanas (Corá & Belik (orgs), 2012). Apesar do esforço de algumas prefeituras, as compras da agricultura familiar acabaram se concentrando em municípios de maior presença agrícola e naqueles onde a agricultura familiar já desempenhava uma função importante no abastecimento da população e das instituições públicas. Em outras palavras, feito o cálculo da abrangência do PNAE, tomando-se como base a sua participação na quantidade de refeições servidas iremos notar que a sua presença deve ser muito menor que aquela apontada pelos dados do FNDE.

As compras das prefeituras junto à agricultura familiar até o momento não ganharam escala e isso decorre de diversos problemas mencionados na literatura de teses, estudos desenvolvidos pelo PNUD e pelo próprio MDA. Os problemas ocorrem pelo lado da demanda das prefeituras com a falta de conhecimento do funcionamento das chamadas públicas, ausência de cardápios adequados aos produtos da local, corrupção etc. Pelo lado da oferta, observa-se dificuldades na preparação da documentação, projeto de venda, falta de interesse dos agricultores, dificuldades logísticas etc.

Essas constatações demonstram que seja para o caso do PAA como do PNAE o alcance desses programas é limitado, mesmo com a sua tendência ao crescimento. Para o universo dos 4,1 milhões de agricultores familiares são ainda poucos os produtores que tem acesso a esses programas de comercialização. Mesmo considerando o Governo Federal fez a opção de dispersar os recursos entre o maior número possível de fornecedores, o alcance ainda é muito baixo.

Para o PAA optou-se por estabelecer um limite de R\$ 6.500 por família / ano quando o programa é acessado por meio de organizações fornecedoras. No caso da organização ter um percentual de beneficiários fornecedores cadastrados no CADÚNICO maior ou igual a 50, o limite sobe para R\$ 8.000 por unidade familiar/ano, que é o mesmo no caso da compra direta. No caso do agricultor individual, o PAA também faz a aquisição mas o limite é de R\$ 5.500 / ano e R\$ 4.000/ ano para a compra de leite. Já o PNAE trabalha com valores um pouco mais

<sup>148</sup> Informação de Maria Luiza da Silva - Coordenadora da COMAC/PNAE. Oficina Nacional com Prefeitos, Prefeitas e Gestores Municipais do PAA: modalidade de Compra Direta Local da Agricultura Familiar, Brasília, junho/2011.

elevados de compra chegando a R\$ 20.000 por família / ano<sup>149</sup>. Observa-se por esses valores que para preencher o orçamento do PAA em 2014 seriam necessários aproximadamente 180 mil agricultores ao mesmo tempo que o PNAE demandaria, na melhor das projeções 55 mil produtores, sem considerar que um mesmo produtor poderia fornecer para os dois programas ao mesmo tempo. Esse montante a ser gasto nas compras da agricultura familiar poderia, portanto atender apenas algo em torno de 5 do universo dos agricultores familiares apontados pelo Censo Agropecuário 2006.

Pelo lado do produtor, dada a opção por se estabelecer valores baixos de compra governamental verifica-se que o montante acumulado pelos dois programas é insuficiente para garantir uma renda mensal mínima para uma família de agricultores. Evidentemente, um agricultor que dependa unicamente das vendas para o governo receberá uma renda que o colocará muito próximo da linha da pobreza. Nesse sentido o PAA e o PNAE devem servir de aprendizado e formalização para esses produtores – principalmente para os mais pobres no sentido de abrir os horizontes para a comercialização dos seus produtos atendendo as conformidades estabelecidas pelos padrões de qualidade.

No que se refere à comercialização de produtos da agropecuária em mercados constituídos observa-se um estreitamento das possibilidades na medida em que o sistema de distribuição vai se concentrando. No varejo, atualmente 80 do abastecimento público está em mão dos supermercados<sup>150</sup> e os circuitos estabelecidos por esses agentes já se encontram estabilizados. Ademais a crescente concentração do setor supermercadista brasileiro está levando à consolidação de sistemas de certificação privados que acabam por se tornar o padrão para o segmento. As quatro principais redes de supermercados faturaram o equivalente a 50,2 de todo faturamento do setor supermercadista estimado em R\$ 272 bilhões em 2013<sup>151</sup>. Ao mesmo tempo, vale notar que aproximadamente 10 do faturamento de supermercados (Belik & Chaim, 1999; Wegner, 2011)<sup>152</sup> está na seção de FLV – Frutas, Legumes e Hortaliças representando um montante de R\$27 bilhões em vendas em 2013. Ainda no campo das estimativas, o Anuário Brasileiro das Hortaliças 2013 apresenta valores que variam entre R\$25 bilhões e R\$40,6 bilhões para as vendas do setor<sup>153</sup> – dependendo dos produtos comercializados e do ano tomado como base. No comparativo entre essas duas estimativas fica bastante claro o peso das grandes redes de supermercados na comercialização de alimentos, principalmente para o caso das hortaliças.

No atacado, o sistema brasileiro de mercados atacadistas de hortigranjeiros é composto por 41 instituições gestoras e 72 entrepostos, distribuídos em 22 unidades da federação mas boa parte desses mercados já não atua na sua função original que seria a aproximação dos produtores locais em relação ao varejo ou mesmo o consumidor final. Segundo o Diagnóstico dos Mercados Atacadistas de Hortigranjeiros preparado pelo PROHORT, programa desenvolvido pela CONAB – Cia. Nacional de Abastecimento do Governo Federal o sistema atacadista público passou por uma “perda de uma visão estratégica de longo prazo, dificultando a interação entre os agentes envolvidos no processo de produção, comercialização, distribuição e consumo alimentar” (CONAB, 2010: 9). Nesse caso, o documento estaria se referindo à agricultura familiar e aos circuitos locais de distribuição.

<sup>149</sup> Valores vigentes em agosto de 2014.

<sup>150</sup> Pesquisa CNA / SENAR 2011.

<sup>151</sup> A partir dos dados do ranking da ABRAS – Associação Brasileira de Supermercados 2013.

<sup>152</sup> Tomando-se uma estimativa conservadora com base nas informações levantadas em pesquisas.

<sup>153</sup> Anuário Brasileiro das Hortaliças 2013 pag. 11 (editora Gazeta Santa Cruz).

De fato, estudos realizados pelo PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e CONAB em 2009 no Brasil, demonstram que participam como fornecedores das Centrais atacadistas brasileiras 21.574 produtores rurais cadastrados em 33 entrepostos. O estudo apontou que são frequentes em “dias fortes” de comercialização 8.656 produtores rurais, cerca de 40 do total dos produtores cadastrados (Cunha, 2013). Além da pouca expressão desses produtores diante do conjunto da agricultura familiar observa-se também as mudanças que vem ocorrendo no perfil desses entrepostos, pois muitos passaram a atuar estrategicamente como centros de distribuição em escala nacional sem que outros entrepostos menores viessem a cumprir o seu papel de captação primária dos alimentos produzidos nos espaços locais ou regionais (Cunha & Belik, 2012).

A concentração de capital e importância dos setores à jusante da produção sugere que as atividades ligadas à distribuição (transporte, logística, serviços comerciais, atacado e varejo) têm ampliado as suas margens diante da fragilidade dos produtores – principalmente os familiares no que se refere à comercialização. Certamente o principal elemento que envolve a comercialização nesse caso é a falta de capital de giro. Uma evidência desse processo é a perda de participação da agropecuária no PIB em comparação com os setores ligados à comercialização. Infelizmente, os Sistema de Contas Nacionais do IBGE não faz uma separação entre os produtores familiares e os demais mas, por outro lado, permite examinar uma série extensa desses dados.

Tomando-se a participação da agropecuária e de outros subsectores da economia brasileira no PIB nas Contas Nacionais Trimestrais verifica-se que a participação da agropecuária declinou ligeiramente ao longo dos 17 anos estudados (1995-2013) ao mesmo tempo em que o comércio, transporte e serviços de informação aumentam ligeiramente a sua participação. Constata-se que a participação no Valor Adicionado das atividades de transporte e serviços de informação, em alguns anos, já apresentam contribuições para o PIB maiores que a agropecuária isoladamente<sup>154</sup>.

Muito embora certas comparações sejam indevidas as estatísticas refletem uma tendência histórica de crescimento dos serviços auxiliares à produção agrícola e uma perda de densidade da produção em si. Analisando os custos logísticos das 500 maiores empresas agroalimentares européias na década de 1980 o Ministério da França detectou que 31,0 do Valor Adicionado do setor estava sendo transferido para a logística de comercialização (Green & Rocha dos Santos, 1992). Por outro lado, há evidências de que a participação do setor logístico tende a se estabilizar à medida que os países aumentam a sua renda. Shepher (2011) analisou o peso do setor logístico nas contas nacionais de 45 países (31 países da OCDE) e concluiu que a participação média desse setor no PIB está em torno de 5 sendo maior nos países de renda mais baixa e se estabilizando a partir de uma renda per capita acima de US\$ 10 mil por ano.

Outra informação importante sobre o peso das atividades ligadas à comercialização é a taxa da margem de comercialização calculada na pesquisa anula do comércio do IBGE. Por meio dessa pesquisa é possível verificar o chamado “mark-up” sobre o custo da matéria prima e corresponde “grosso modo” ao valor adicionado na etapa de comercialização<sup>155</sup>. Verifica-

<sup>154</sup> Nesse cálculo está representado apenas o último trimestre do ano para efeito de simplificação, o que poderia subestimar a participação da em função da sua sazonalidade, entretanto o mais importante são as variações entre os anos e não entre os trimestres.

<sup>155</sup> Calculado a partir do valor das vendas dividido pelo valor total das compras de cada estabelecimento.

se pela tabela 4 que as margens de comercialização no atacado e no varejo são elevadas e se mantém estáveis ao longo do período 2007-12 estudado. A tabela apresenta também uma separação específica para o atacado e varejo de alimentos – *in natura* e industrializados, e nos anos analisados as margens praticadas pelo varejo ainda são maiores que as observadas no comércio em geral.

**Tabela 4**  
**Brasil: Taxa de margem de comercialização (%)**

Divisão de comércio, grupo e classe de atividade	Ano					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Comércio por atacado	21,7	21,3	23,3	24,1	23,6	24,4
Atacado de matérias-primas agrícolas e animais vivos	13,7	14,6	14,7	16,6	14,7	16,2
Atacado especializado em produtos alimentícios, bebidas e fumo	24,2	21,1	23,4	25,1	24,1	24,5
Comércio varejista	36,3	34,3	35,5	35,5	24,1	24,5
Outros tipos de varejo não especializados com predominância de produtos alimentícios	33,8	31,8	32,5	29,2	30,7	32,6
<b>Total</b>	<b>26,5</b>	<b>25,6</b>	<b>27,3</b>	<b>27,6</b>	<b>28,3</b>	<b>29,6</b>

Fonte dos dados brutos: Pesquisa Anual do Comércio

Essas evidências mostram que a atividade de comercialização representam uma parcela importante do valor adicionado, a sua tendência é se manter estável e que - na produção de alimentos, dadas as condições de perecibilidade e a necessidade de garantir a inocuidade do produto, os custos deverão se manter relevantes e até mesmo se ampliar. Talvez essas condições possam explicar o movimento observado nos últimos anos de integração à jusante de produtores – principalmente para os grandes exportadores, em direção às atividades de comercialização. Da mesma maneira, as principais *traders*, que haviam buscado uma integração para trás nos anos 2000, passando a produzir e industrializar produtos alimentícios, desmobilizaram capital e voltaram às suas atividades originais de compra e venda de produtos concentrando as suas atividades nos estágios mais lucrativos da cadeia produtiva (Rama & Martínez, 2013).

## 6. Conclusões

Observamos ao longo do texto que o desenvolvimento de políticas para a Agricultura Familiar no Brasil nos últimos anos privilegiou a transformação da base produtiva desses estabelecimentos por meio de créditos para o custeio e o investimento na produção. A atividade de comercialização em termos de financiamento e políticas acessórias foi perdendo espaço não apenas no segmento familiar como na em geral. Atualmente, os recursos destinados à



comercialização por meio do SNCR totalizam algo em torno de 20 do valor total do crédito sendo que os recursos são compartilhados entre produtores rurais, agroindústria e empresas de comercialização. No caso do Pronaf, apenas a linha “Custeio e Comercialização de Agroindústrias Familiares” atende a demanda por crédito de capital de giro para a comercialização entre outras finalidades sendo que o limite do empréstimo individual não pode ultrapassar R\$ 10 mil. O Plano Safra 2014-15 da Agricultura Familiar prevê um orçamento de R\$1,1 bilhão, representando 4,5 do total destinado ao financiamento do segmento.

Os resultados do Censo 2006 mostraram que surpreendentemente, apenas um contingente de 20 dos agricultores familiares acessou o crédito rural oficial sendo que o principal motivo pelo qual esses produtores não fizeram uso dos recursos colocados à disposição é o motivo “não precisou” (50,05). As porcentagens maiores de “não precisou” se encontram entre os grupos de proprietários e de produtores de hortaliças e flores, demonstrando que esses grupos utilizam capital próprio ou são financiados por agentes de comercialização. Vale notar que há um grupo significativo de agricultores familiares que não tomaram empréstimos por que “tem medo de contrair dívidas” (21,86) e esses são parceiros e ocupantes e se dedicam à produções de todos os tipos.

Na ausência de recursos públicos para a comercialização, os agricultores familiares estriam deixando uma parcela importante do valor adicionado gerado no processo para de apropriação por agentes e intermediários. Nesse sentido, os dois programas de compras governamentais poderiam suprir essa lacuna mas, não foram desenhados para essa finalidade e o volume de recursos disponibilizado ainda é muito pequeno. Com efeito, verifica-se que tanto o PAA como o PNAE não utilizam a sistemática de adiantar recursos (compra antecipada) para o produtor. Ao mesmo tempo as dificuldades em termos de documentação ainda não elevadas e os problemas quanto à logística para o atendimento às grandes cidades e os padrões de qualidade estabelecidos por muitas prefeituras dificultam uma maior inserção dos produtores.

Muito embora os legisladores tenham optado por reduzir o teto individual para as compras junto à agricultura familiar, a quantidade de produtores envolvidos com essa política ainda é pequena. Para os produtores já inseridos em outros mercados e que possuem acesso privado ao financiamento para a comercialização, a sua inserção em programas de compras públicas não é interessante seja pelo baixo limite das compras ou seja por não possuírem capacidade de atender a outros mercados além daqueles que já participam. Com isso, mais uma vez esses produtores acabam abrindo mão de ganhos que poderiam estabilizar as suas rendas de forma permanente.

As atividades ligadas à distribuição – principalmente de alimentos frescos, e as margens e participação no valor adicionado gerado na têm se expandido no Brasil. Esse movimento tem privilegiado os segmentos à jusante na cadeia produtiva e impactado diretamente no desempenho dos agricultores mais fragilizados. Isso quer dizer que lado a lado com investimentos na produção (visando ou não ganhos de produtividade) torna-se fundamental e cabe à política pública garantir uma maior capacidade e posicionamento na comercialização dos produtos da agricultura familiar. Algumas propostas de políticas que permitam “equilibrar o jogo” para esse

segmento produtivo colaborariam no esforço que os governos têm feito no sentido de garantir e segurança alimentar e ao mesmo tempo combater a pobreza rural.

A reestruturação do sistema de crédito voltado à agricultura familiar aparece no topo da lista como uma política de resultados imediatos diante do iminente esgotamento das linhas tradicionais de custeio e investimento, ainda que estas apresentem condições especiais para grupos de maior vulnerabilidade. Torna-se necessário envolver os produtores na comercialização, financiando instalações e equipamentos de embalagem, adiantando recursos (compra antecipada), promovendo a produção de especialidades e quebrando a intermediação na cadeia produtiva. Os programas de abastecimento têm uma relação direta com essas medidas, pois permitem aproximar produtores de consumidores e organizar a produção segundo o destino dos produtos: mercados locais, regionais, nacionais ou internacionais. Já os programas de compras governamentais caminham na direção correta, mas é fundamental aumentar a escala dessas aquisições seja para a formação de estoques reguladores públicos, seja para ampliar o alcance da produção local nos programas de alimentação escolar e outras demandas institucionais. A comercialização é a chave para um desenvolvimento rural equilibrado e não excludente.

## **Referências bibliográficas**

Belik, W. & Chaim, N. A. Formas híbridas de coordenação na distribuição de frutas, legumes e verduras no Brasil. Revista Cadernos de Debate (VII) Núcleo de estudos e pesquisas em alimentação. UNICAMP, 1999

Brasil – MDS Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. PAA: 10 Anos de Aquisição de Alimentos, Brasília, 2013

CONAB – Cia. Nacional de Abastecimento (2010) Diagnóstico dos mercados atacadistas de hortigranjeiros

Corá, M. E. J & Belik, W. (orgs.) (2012) Análise da Inclusão da Agricultura Familiar na Alimentação Escolar no Estado de S. Paulo. São Paulo: Via Pública / MDA.

Corrêa, V. P.; Silva, F. F. (2007) Análise das Liberações Recentes de Recursos do Pronaf: Uma Mudança na Lógica de Distribuição? Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 38, nº 1, jan-mar. 2007, pp. 48-66

Cunha, A. R. A. A. & Belik, W. (2012) A Produção Agrícola Local e a Atuação das Centrais de Abastecimento no Brasil. Revista Segurança Alimentar e Nutricional 9(1): 46-59, 2012

Cunha, A. R. A. A. (2013) Qual a ruralidade das Ceasas? Evidências sobre a inserção da Agricultura familiar nas Centrais de Abastecimento brasileiras (51o. Encontro da SOBER, Belém do Pará)

De Conti, B. M. & Roitman, F. B. (2011) Pronaf: uma análise da evolução das fontes de recursos utilizadas no programa. Revista do BNDES 35, junho 2011. pp 131-168.

Farina, E. M. Q & Nunes, R. (2002) A evolução do sistema agroalimentar no Brasil e a redução de preços para o consumidor: os efeitos da atuação dos grandes compradores. Convênio CEPAL/IPEA. Policy Assistance Support Service (TCSP), Brasília.

Fundação Getúlio Vargas - Instituto Brasileiro de Economia / Confederação da Pecuária do Brasil (FGV – IBRE /CNA) (2010) . Quem produz o que no campo: quanto e onde II: Censo agropecuário 2006: resultados: Brasil e regiões. Brasília: CNA.

Green, R. H. & Rocha dos Santos, R. (1992) Economía de Red y Reestructuración del Sector Agroalimentario. Rev. Des. Economico. (32) 126. (jul-set, 1992) pp. 129-225

Guanziroli, C. E.; Buainain A. M. & Di Sabbato, A. (2012) Dez anos de evolução da agricultura familiar no Brasil: (1996 e 2006) Rev. Econ. Sociol. Rural . 2012, vol.50, n.2, pp. 351-370

High Level Panel of Experts (HLPE) (2013) Investing in smallholder agriculture for Food Security. Committee on World Food Security, Rome

Rama, R. & Martínez, C. (2013) The changing structure of the global agribusiness sector In : Frank Giarratani, Geoffrey J.D. Hewings and Philip McCann (eds), Handbook of industry studies and economic geography, Edward Elgar.

Rufino de Aquino, J & Schneider, S. (2010) (Des)caminhos da Política de Crédito do Pronaf na Luta contra a Pobreza e a Desigualdade Social no Brasil Rural. (Artigo apresentado na I Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a Pobreza e a Desigualdade, realizada no período de 10 a 12 de novembro de 2010, em Natal – RN)

<http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/Artigos20REVISADOS/28DES29CAMINHOS20DA20POLC38DTICA20DE20CRC389DITO20DO20PRONAF20NA20LUTA20CONTRA20A20POBREZA20E20A20DESIGUALDADE20SOCIAL20NO20BRASIL20RURAL.pdf>  
Acesso em 30/05/2013.

Santana, C. A. M & Nascimento, J. R. (2012) Public Policies and Investment in Brazil (Final Report), Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO),

Schneider, S. & Xavier, L. (coords.) (2013) Caracterização do Público Potencial do PRONAF “B” na Região Nordeste e no Estado de Minas Gerais. Uma análise baseada nos dados do Censo Agropecuário 2006. Brasília: IPEA (Relatório de Pesquisa)

Shepherd, B. (2011) Logistics costs and competitiveness: measurement and trade policy applications. Banco Mundial - DFID, Washington.

Soares, F. V. (coord.) (2013) Structured Demand and Smallholder Farmers in Brazil: the Case of PAA and PNAE. International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC - IG). United Nations Development Programme. Brasília.

Souza, M.; Fornazier, A.; Ponciano, N & Ney, M. (2011) Agricultura Familiar Versus Agricultura Não-Familiar: uma Análise das Diferenças nos Financiamentos Concedidos no Período de 1999 a 2009. Revista Econômica do Nordeste. Vol. 42 nº 01. Jan / Mar| 2011. pp 105-124.

Wegner, R. C. (2011) Configuração da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: o estado e o mercado no abastecimento alimentar. Campinas: Unicamp (Dissertação de Mestrado)

## **PARTE IV**

### **Políticas públicas: balanço e perspectivas**

Historicamente até a década de 90, a Agricultura Familiar brasileira não havia conhecido ainda um conjunto tão amplo de instrumentos de políticas públicas voltados para a proteção e o desenvolvimento desta categoria social. Criado em 1995, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, PRONAF, tem destinado um volume significativo de recursos para financiar as atividades produtivas da Agricultura Familiar. Nos últimos dez anos, o crescimento do volume de recursos disponibilizados foi exponencial, saltando de 2,4 bilhões de reais em 2003 para 30 bilhões de Reais em 2016. No mesmo período, outros instrumentos coadjuvantes foram disponibilizados, de modo a criar uma rede de proteção social e propiciar as condições de inclusão da Agricultura Familiar brasileira no mercado nacional e internacional. Programas como o PNAE, PNATER e ANATER, PAA, e muitos outros projetos especiais foram implantados. Na perspectiva de um balanço dos resultados desse conjunto de políticas e programas, esta seção pretende identificar avanços e gargalos, apontar para as perspectivas e desafios futuros, sobretudo considerando as peculiaridades locais e regionais. No centro desse debate está a questão: a Agricultura Familiar sofreu impactos significativos a partir destas políticas ou não? Podemos falar de uma outra Agricultura Familiar brasileira depois destas políticas e destes programas?

# **Perspectivas para a agricultura familiar brasileira: elementos de um projeto político de desenvolvimento rural, para além de uma "questão tecnológica"**

*Sérgio Luiz de Oliveira Vilela*

Eng. Agrônomo pela UFRPE, Mestre em Sociologia pela UFPB/Campina Grande, Doutor em Ciências Sociais pela Unicamp, Pesquisador da Embrapa Meio-Norte na área de Socioeconomia – Teresina-PI.

## **Resumo**

Um importante debate, sobre as condições atuais e as perspectivas de futuro da agricultura familiar está em andamento no Brasil. Trata-se de avaliações diversas baseadas em estatísticas oficiais, com implicações para as políticas públicas, em especial para o Pronaf. Os termos do debate padecem de limites dimensionais ao tratarem o tema ou pela dimensão setorial (agrícola) ou pela dimensão social. Para os que limitam-se à dimensão setorial, só haveria uma saída para viabilizar economicamente a agricultura familiar: a incorporação de tecnologias modernas dando-lhes capacidade para competir nos mercados. Pelo outro lado, a dimensão social, mesmo considerando fundamental a incorporação de tecnologias, defende a necessidade de o Estado rever a atual política de geração de tecnologias priorizando as tecnologias de baixo consumo de recursos externos ao estabelecimento. Para esta corrente, além da atividade agrícola, faz-se necessário incorporar, nas políticas públicas, instrumentos que apoiem as atividades não-agrícolas, além de políticas de transferência de renda como suporte às atividades produtivas. Neste documento, propõe-se uma revisão nos termos do debate no sentido de dar anterioridade à definição do lugar a ser ocupado pela agricultura familiar em um projeto político de desenvolvimento que se deseja construir. A partir desta definição, todos os instrumentos – tecnológicos e não-tecnológicos – serão ajustados para viabilizar este objetivo.

**Palavras-chave:** agricultura familiar, políticas públicas, tecnologias agrícolas

## **Abstract**

An important debate about current conditions and future prospects of family farming is underway in Brazil. This is several reviews based in official statistics, with implications for public policy, in particular for Pronaf. The terms of the debate suffer from dimensional limits when dealing with the subject or the sectoral dimension (agricultural) or the social dimension. For those who are limited to the sectoral dimension, there would only a way for economically viable family

farming: the incorporation of modern technologies empowering them to compete in the markets. On the other hand, the social dimension, even considering the incorporation of technologies, advocates the need for the state to review the current policy of generating technologies prioritizing technologies for low power consumption from external resources to the establishment. For this current, in addition to agriculture, it is necessary to incorporate into public policy instruments that support non-agricultural activities, and income transfer policies to support productive activities. In this paper, we propose a revision under discussion in order to give precedence to the definition of the place to be occupied by family agriculture into a political project of development that it is desired to construct. From this definition, all instruments—both technological and non-technological—will be adjusted to facilitate that goal.

**Key-words:** Family agriculture, public policy, agricultural technologies

## 1. Introdução

Um importante debate, decorrente de interpretações do Censo Agropecuário de 2006 e, em menor proporção, do Censo Demográfico de 2010, está em evidência no meio acadêmico e em movimentos sociais do campo brasileiro. Trata-se de dados estatísticos que revelam uma situação de marginalização econômica e social da maioria dos estabelecimentos rurais brasileiros, todos caracterizados como familiares, mesmo após 18 anos de criação do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, a partir do qual, investimentos muito mais significativos foram feitos, quando comparado a períodos históricos anteriores.

Chama a atenção o viés “econômico-produtivista” das posições majoritárias no debate, as quais adotam os mesmos parâmetros analíticos para analisar a “eficiência” das diferentes categorias de agricultores familiares. Este viés compara, a partir dos dados censitários, agricultores familiares com alto índice de incorporação de tecnologias “modernas” à agricultura familiar com baixo índice de incorporação destas mesmas tecnologias<sup>156</sup>.

A questão de fundo que preside os debates desenvolve-se em torno da importância desta categoria social – agricultores familiares – no que se refere à produção de alimentos, ao desenvolvimento rural e, em síntese, ao seu lugar na sociedade. Os dados do IBGE (CENSO AGROPECUÁRIO, 2006 e CENSO DEMOGRÁFICO, 2010) têm sido objeto de interpretações divergentes dos estudiosos, levando à proposição de caminhos antagônicos para enfrentar o quadro atual. Sob quaisquer perspectivas analíticas, no entanto, os dados censitários revelam uma situação preocupante à medida que a marginalização econômica da maioria dos estabelecimentos rurais brasileiros produz consequências sociais importantes para a toda a sociedade rural e urbana.

Algumas interpretações consideram que, do ponto de vista econômico, constata-se o fracasso das políticas públicas para a agricultura familiar tendo em vista que “apenas 0,62%

<sup>156</sup> Os agricultores familiares com alto índice de incorporação de tecnologias modernas são classificados, pelo Pronaf, como grupo “D”, tendo sido nominados, por parte da literatura dos anos 1990, como “Consolidados”. Já os agricultores familiares com baixo índice de incorporação de tecnologias modernas são classificados, pelo Pronaf, como grupos “A” e “B” e, na literatura dos anos 90, como “Periféricos”.

do total dos estabelecimentos respondiam por aproximados 51,2% do total da produção agropecuária e pouco menos de dez por cento dos estabelecimentos respondiam por 85% do valor bruto total da produção agropecuária” (NAVARRO et al., 2013, p. 4).

Outras interpretações enxergam avanços importantes, nas duas últimas décadas, principalmente, na dimensão social da vida da agricultura familiar<sup>157</sup>, argumentando que os instrumentos de política do Pronaf contribuíram para uma maior independência deste segmento social, bem como para sua permanência no campo, dentre outros resultados positivos. Para esta corrente,

A importância da Agricultura Familiar sustenta-se nos seguintes aspectos: (a) está intrinsecamente vinculada à segurança alimentar e nutricional; (b) preserva os alimentos tradicionais, além de contribuir para uma alimentação balanceada e salvaguardar a agrobiodiversidade e o uso sustentável dos recursos naturais; (c) representa uma oportunidade para impulsionar as economias locais, especialmente quando combinada com políticas específicas destinadas a promover a autonomia do agricultor, reafirmando sua identidade, a proteção social e o bem-estar das comunidades e o desenvolvimento rural sustentável; e d) demonstra o potencial para geração de postos de ocupação econômica. (EMBRAPA, 2014, P. 4)

Os termos do referido debate centram-se, por um lado, em avaliar aspectos intrínsecos aos instrumentos de políticas públicas e sua eficácia e, por outro lado, em dar relevância à importância social da agricultura familiar brasileira. Mesmo existindo divergências importantes sobre o primeiro aspecto (eficácia dos instrumentos de políticas), existem algumas semelhanças entre as duas teses. A principal semelhança é a de que esta categoria social é importante na configuração social brasileira, sob muitos aspectos.

No entanto, o cerne do debate localiza-se nas questões de maior ou menor eficiência e eficácia das políticas públicas dirigidas à agricultura familiar nas duas últimas décadas. Não está sendo posta em discussão a importância estratégica da agricultura familiar para o desenvolvimento brasileiro. Nota-se a “ausência”<sup>158</sup> de uma reavaliação do papel estratégico da agricultura familiar, a exemplo do que ocorreu na década de 1990.

Chama-se a atenção, neste texto, para a necessidade de se redefinir o papel da agricultura familiar no projeto de desenvolvimento nacional em uma conjuntura de perda de hegemonia política deste segmento social. Esta perda de hegemonia política tem como consequência principal o exercício do “controle” relativo das políticas públicas pelas forças do agronegócio, hoje, politicamente hegemônicas. Portanto, recolocar a agricultura familiar em lugar de destaque no projeto político de desenvolvimento é fundamental para a democracia.

Existem duas grandes correntes de interpretação do estado atual e futuro possível para a agricultura familiar, que divergem a partir das mesmas bases de dados dos Censos Agropecuário (2006) e do Censo Demográfico (2010). Em comum, ambas são reducionistas ao enfatizar certa

<sup>157</sup> O conceito de Agricultura Familiar também vem sendo alvo de muitos debates, porém, para efeitos deste documento, este conceito será considerado nos termos do que está definido no Pronaf. Ao mesmo tempo, a Agricultura Familiar é tomada aqui mais como categoria analítica do que como categoria social homogênea.

<sup>158</sup> Sobre “sociologia das ausências”, ver Santos (2002).



dimensão produtivista e ao focar apenas na eficiência econômica e, deterministas, ao confiar que a tecnologia sozinha determina o desempenho geral da agricultura e, por isso, será capaz de tirar a agricultura familiar de sua vulnerabilidade econômica atual. Estas correntes negligenciam as dimensões política e sociológica que são também constitutivas da complexidade da agricultura familiar como um modo de vida, diferente do agronegócio que reduz a agricultura apenas a um negócio.

É neste cenário de certa displicência em relação a um debate sócio-político fundamental que “salta aos olhos” a ênfase que alguns autores colocam no papel das tecnologias modernas para a viabilização dos estabelecimentos rurais familiares no Brasil. Atribuem à tecnologia uma responsabilidade extraordinária no sucesso destas unidades produtivas.

No entanto, a argumentação que segue busca demonstrar que a incorporação de tecnologias modernas não é capaz, por si mesma, de dar solução para a viabilidade da agricultura familiar nem no Brasil nem em qualquer lugar do mundo. O acesso à tecnologia constitui-se em apenas um dos instrumentos de política agrícola úteis ao desenvolvimento. Outros instrumentos de política agrícola e não-agrícola, sistematicamente ordenados e disponibilizados, é que serão capazes de dar respostas aos desafios cotidianos de um desenvolvimento rural, do qual a agricultura familiar é parte indissociável.

Este documento conclui pela indispensável revisão dos termos do debate para fazer emergir suas dimensões ausentes e indicar as implicações disso para o processo de revisão das políticas públicas existentes e de formulação de novas.

O texto foi construído e está ancorado em publicações recentes que buscam analisar o quadro atual da agricultura familiar brasileira. O objetivo é chamar a atenção para aspectos sociológicos e políticos que, apesar de parecerem óbvios, não têm sido suficientemente considerados no âmago do debate. A obviedade passa, aqui, a ser objeto de análise sociológica necessária à problematização do tema em debate.

Faz-se mister, ainda, esclarecer que o termo “agricultura familiar brasileira” é tomado, neste documento, como categoria política que incorpora as outras categorias analíticas: camponês, pequeno produtor, sem terra, quilombolas, indígenas, povos da floresta, povos das águas, povos dos mares, entre outros com perfil sociológico semelhante aos citados e que constroem outros nominalismos a partir de identidades locais.

## **2. Revelações censitárias e suas interpretações**

Os Censos Agropecuário e Demográfico constituem-se na mais ampla pesquisa sobre o processo evolutivo e abrangem vários aspectos da vida social e econômica da sociedade brasileira. Especificamente, no caso da atividade agropecuária, o Censo Agropecuário delinea tal evolução e tem servido de base para vários estudos interpretativos e, em decorrência, sido um poderoso instrumento de orientação na elaboração de políticas públicas. Não obstante serem dados estatísticos com margens de erro insignificantes, estes dados têm sido lidos de maneiras muito diferentes e, assim, produzido conclusões as mais variadas.

Uma das leituras do Censo Agropecuário de 2006 informa que

A Agricultura Familiar compreende 4,3 milhões de unidades produtivas (84% do total de unidades); 14 milhões de pessoas ocupadas, o que representa em torno de 74% das ocupações no campo; 80.250.453 hectares (25% da área total), contribuindo expressivamente para a produção de alimentos essenciais da dieta básica do brasileiro, além de ter papel preponderante na geração de emprego rural no Brasil (EMBRAPA, 2014, p. 4).

Não obstante a leitura acima, que torna relevante o papel social da agricultura familiar nos aspectos de geração de emprego e de produção de alimentos básicos, Del Grossi (2013), ao classificar os estabelecimentos agropecuários de acordo com o tipo de agricultura utilizando-se de uma categorização baseada em classes de renda, identificou os seguintes grupos de agricultores familiares (AF):

AF sem receita, AF de baixa renda com receita, AF em transição e AF dinâmica. Os dados mostram expressivo contraste: somente 3,9% dos agricultores familiares têm receita maior ou igual a 10 salários mínimos por mês – os chamados dinâmicos –, ao passo que 25,3% não possuem receita e 34,6% têm receita menor ou igual a 1 salário mínimo por mês (apud EMBRAPA, 2014).

Configura-se, assim, uma perversa concentração da renda proveniente da agricultura e que, no que se refere à atividade agrícola, põem em xeque a sobrevivência de mais de 60% dos estabelecimentos rurais. No entanto, observa-se, nas duas citações anteriores que aspectos da pujança da dimensão social da agricultura familiar, acima sublinhados, quando cotejados com dados econômicos obtidos pelo mesmo instrumento de pesquisa – o Censo Agropecuário – evidenciam um contraste de difícil compreensão à primeira vista.

Em outra perspectiva de interpretação econômica do Censo Agropecuário (2006), Alves e Rocha (2010) informam que

apenas 0,62% do total dos estabelecimentos rurais respondem pela metade do total produzido (em valor), opondo-se à vasta maioria dos estabelecimentos mais pobres, cuja renda bruta (em salários mínimos mensais) atinge no máximo dois salários mínimos. Esses últimos, embora compoemdo 66% do total dos estabelecimentos rurais, respondem por magros 3,27% do total da produção medida na forma de renda bruta (apud NAVARRO e CAMPOS, 2013, p. 15).

Neste mesmo diapasão, a tabela 1 oferece um panorama do quadro sócio-econômico dos últimos censos, por região, considerando a população rural e a renda bruta anual por estabelecimento rural. Os dados revelam que os estabelecimentos rurais nordestinos são os mais afetados pelos descaminhos do processo histórico do desenvolvimento rural brasileiro. O que chama a atenção é que após uma década (1996-2006) de implementação do Pronaf – considerado, neste documento, como o mais importante programa de apoio à agricultura familiar da história brasileira – a renda bruta agropecuária média anual dos estabelecimentos nordestinos situa-se em torno de um mil reais mensal.

**Tabela 1**  
**População rural e renda bruta por estabelecimento (população censo demográfico 2010 e renda bruta por estabelecimento rural no censo agropecuário 2006)**

Regiões	Número	(%)	Renda Bruta p/ Estabelecimento
Norte	4.202.494	14,1	20.199,13
Nordeste	14.261.242	47,8	12.367,08
Centro-Oeste	1.570.468	5,2	91.177,27
Sudeste	5.691.847	19,1	58.033,84
Sul	4.126.935	13,8	43.991,28
Brasil	29.852.986	100,0	32.199,13

Fonte: Navarro e Pedroso (2014, p. 7).

Estes dados levam alguns autores a conclusões apressadas, a partir das quais apresentam soluções tão equivocadas quanto. Nesta direção, Navarro e Pedroso (2014, p. 10) classificaram os estabelecimentos rurais em quatro grandes extratos:

- A) 500 mil que respondem por 85% do total da produção agropecuária (em valor bruto) não necessitam de assistência técnica pública, pois contratam no setor privado.
- B) 2 milhões de estabelecimentos requer acesso urgente às tecnologias da agricultura moderna para transformarem-se em classe média rural.
- C) 500 mil poderão, também ser incorporados aos segmentos acima desde que sejam providos de serviços qualificados de acesso à tecnologia, além de outros instrumentos de políticas públicas (como níveis elevados de subsídio financeiro).
- D) para 1,5 a 2 milhões não existe solução agrícola capaz de oferecer níveis de renda satisfatórios para permanecerem no campo como produtores. Estes sobreviverão da produção para autoconsumo e de políticas sociais. A maioria concentra-se no Nordeste.

Os mesmos autores afirmam, categoricamente, que

a única saída para ainda garantir a persistência de uma proporção de pequenos produtores é o acesso à ciência e à tecnologia operada pela agricultura moderna. (...). Ou os pequenos produtores se integram fortemente aos mercados, mas conduzindo fortes compreensões (e adoção) da agricultura moderna ou, então, seu destino estará selado em tempo médio relativamente próximo (NAVARRO e PEDROSO, 2014, p. 9).

Não é difícil perceber que, ainda que se admita que a classificação acima esteja correta do ponto de vista econômico, a solução parece um tanto quanto equivocada, pois remete à tecnologia a responsabilidade de viabilizar economicamente os que estão em situação de vulnerabilidade, bem como generaliza esta mesma solução para todo o país, desconsiderando a diversidade (social, territorial, ambiental, ecossistêmica). Trata-se, a meu ver, de certa

“ingenuidade analítica”. A solução não é e nem será técnica enquanto for operada nos limites do debate atual, pleno de uma razão indolente e, assim, de ausências que, efetivamente, levam a um diagnóstico distorcido da realidade, diagnóstico este, seja baseado nos censos do IBGE ou em, qualquer outra fonte.

Assim como não é profícuo pensar uma “solução tecnológica”, como resposta ao problema, também não se pode pensar que o crédito agrícola voltado para a agricultura familiar, mesmo tendo saído de 2,4 bilhões em 2002 para 24 bilhões de reais, em 2014, possa ser uma panacéia para a solução das agruras por que tem passado a agricultura familiar brasileira ao longo da sua história. A experiência do Pronaf, após mais de uma década de execução, mostra que

a política de crédito do PRONAF, a despeito dos seus impactos positivos na esfera econômica, não tem sido capaz de estimular uma mudança efetiva nas características do padrão de desenvolvimento agrícola que vigora no meio rural brasileiro. Pelo contrário, ao que tudo indica o programa mantém e incentiva entre os agricultores familiares o viés setorial e produtivista do modelo convencional, ou, em outros termos, está “fazendo mais do mesmo”. De fato, essa realidade pode ser evidenciada ao se comparar o uso dos recursos dessa política pública nas duas regiões brasileiras que concentram a maioria dos estabelecimentos familiares do Brasil: Nordeste e Sul (AQUINO e SCHNEIDER, 2010, p. 13)<sup>159</sup>.

Os autores ainda acrescentam que “o debate público não pode ficar restrito apenas a luta por mais crédito. Além dessa bandeira, é preciso ampliar a discussão sobre a correção dos rumos do programa na direção de um projeto alternativo que eleja a diversificação social e econômica como estratégia viável para o meio rural nacional” (AQUINO e SCHNEIDER, 2010, p. 16).

A principal estratégia ancora-se na decisão política de fazer da agricultura familiar um ator social estratégico no projeto de desenvolvimento. Faz-se mister, antes de discutir qual o mais eficiente instrumento de política pública, perguntar qual o lugar da agricultura familiar no projeto de sociedade capitaneado pelo Estado? Esta definição conduzirá à elaboração de políticas públicas que podem abranger desde uma visão setorial agrícola até uma visão sócio-política que considere a agricultura familiar parte da paisagem rural e que, portanto, seja qual for a hipótese, lá deve ser mantida utilizando-se os instrumentos de política pública necessários.

Assim, o critério deixa de ser eficiência econômica pura e simples e passa a ser o de inclusão social e cidadania a partir de uma concepção de que a unidade familiar rural é unidade de produção e de vida, dimensões inter-relacionadas e indivisíveis na lógica destes atores sociais. Nesta perspectiva, estratégias de sobrevivência e de reprodução, como diversificação produtiva, multifuncionalidade, agroecologia a partir de uma “refundamentação” da agricultura na natureza, novas formas de cooperação, visão territorial, entre outras, entrelaçam-se para incorporar uma lógica própria da agricultura familiar.

### 3. A dimensão tecnológica, suas contradições e sua dependência de um projeto de desenvolvimento

Os dados da tabela 2 indicam um quadro de ampla desigualdade na apropriação da renda bruta gerada na agricultura.

**Tabela 2**  
**Distribuição dos estabelecimentos rurais por estratos de renda bruta (em salários mínimos mensais) e distribuição da renda bruta apropriada.**

<b>Estrato (salário mínimo mensal)</b>	<b>Número de estabelecimentos</b>	<b>(%)</b>	<b>Renda Bruta-RB (%)</b>	<b>RB/estabelecimento (salário mínimo mensal)</b>
(0 a 2]	2.904.769	66,01	3,27	0,52
(2 a 10]	995.750	22,63	10,08	4,66
(10 a 200]	472.702	10,74	35,46	34,49
>200	27.306	0,62	51,91	861,91
<b>Total</b>	<b>4.400.527</b>	<b>100,0</b>	<b>100</b>	<b>10,45</b>

Fonte: Censo Agropecuário (2006), Alves e Rocha (2010)

Trata-se de um movimento que, apesar da intensificação dos programas de apoio à agricultura familiar nas duas últimas décadas, segue concentrando a renda e deixando à margem do processo de desenvolvimento econômico a franca maioria dos estabelecimentos rurais, principalmente os de menor porte e situados na região Nordeste.

Para Navarro e Campos (2013, p. 22), Os estabelecimentos de renda alta consideram a capacidade de absorção tecnológica como um problema secundário. Para estes estabelecimentos,

as políticas devem ser voltadas para o ambiente macroeconômico de estímulo às exportações e melhoria da estrutura logística para redução de custos. Contudo, para o grupo de baixa eficiência tecnológica as ações públicas deveriam ser focadas em políticas que promovessem o aumento da capacidade de absorção tecnológica (educação e extensão rural) e políticas de transferência de renda.

Nesta mesma direção, Buainain e Garcia (2013, p. 38), consideram que “nas condições de hoje não há saída para os pequenos agricultores elevarem a renda agrícola sem aprofundar – e até radicalizar – o uso de inovações e a inserção nos mercados mais dinâmicos. Ocorre que essa trajetória é complexa e, para muitos, é inviável”. Depreende-se, desta assertiva, uma mera simplificação e “ingenuidade” analítica à medida que as análises do caso dos integrados do oeste catarinense, por exemplo, desnuda e põe em xeque a idéia de que a simples incorporação de tecnologias modernas viabiliza, economicamente, a unidade produtiva agrícola, seja ela empresarial ou familiar, o que, por sua vez, põe em questão a noção da incorporação de tecnologias modernas como panacéia.

A maioria dos agricultores familiares integrados à agroindústria da suinocultura do oeste catarinense, que incorporaram tecnologias no limite das exigências da empresa integradora, foi sendo excluída do rol de fornecedores e sendo levados literalmente à falência. Navarro e Pedroso (2014, p. 8) – analisando estudo de Miele e Miranda (2013) – consideram que

a intensificação tecnológica, o aumento das escalas de produção, e o crescente adensamento monetário da atividade, produziram, também, ao longo das décadas mais recentes, um nítido processo de diferenciação social que foi selecionando os produtores que melhor atendiam aos interesses dos demais agentes econômicos participantes da cadeia produtiva.

Os contornos do processo de seleção dos mais eficientes passa por um contínuo aumento na escala da produção com um crescimento da produção de quase 200% entre os anos de 1985 e 2006, ao mesmo tempo em que o número de suinocultores foi reduzido em 77%. Um segundo aspecto foi a crescente especialização dos produtores, em especial, a partir da década de 1990 (o “ciclo completo” da produção foi sendo modificado, com o surgimento de produtores crescentemente especializados em operar apenas partes do ciclo de produção). O terceiro aspecto diz respeito à crescente intensificação tecnológica, especialmente nos últimos 15 a 20 anos. Do ponto de vista social, e como decorrência de tais transformações econômico-produtivas, há um quarto aspecto, que diz respeito a um mecanismo social de seletividade entre os produtores articulados à cadeia produtiva, que criou também um acirramento concorrencial.

Por um lado, poder-se-ia interpretar que ocorre, neste caso, uma “transformação virtuosa”, à medida que tende a levar ao limite a adoção de tecnologias modernas, o que produz, por sua vez, um aumento da produtividade total dos fatores. Mas, por outro lado, instala um processo de seleção de um número cada vez menor de integrantes da cadeia produtiva, excluindo aqueles que não conseguem transformar em reserva ou realizar como riqueza a elevação da produtividade. O resultado é que, aos poucos, estes vão sendo excluídos dos mercados. Portanto, a experiência dos agricultores familiares integrados do oeste catarinense reforça a compreensão de que a modernização tecnológica não se basta enquanto solução, podendo até contribuir para impactos sociais negativos, como, vale lembrar, ocorreu de forma significativa como consequência da tentativa de adoção generalizada de um padrão tecnológico da chamada Revolução Verde, no âmbito da mudança de padrão tecnológico da agricultura brasileira.

Especificamente no caso da questão tecnológica, faz-se necessário rever os termos do debate e dar relevância ao que Santos (2007) chamou de uma “sociologia das emergências” que, em contra-ponto, opõe-se a uma “sociologia das ausências”. Em outros termos, a experiência indica que não há uma relação de causa e efeito natural entre a incorporação de tecnologias modernas ou alternativas<sup>160</sup> e o sucesso sócio-econômico dos atores que as adotam.

<sup>160</sup> Por tecnologias alternativas, concebe-se, neste documento, todas as tecnologias, conhecimentos, saberes, que não se enquadram no modelo hegemônico de tecnologias modernas ancoradas nos agroquímicos, máquinas e implementos pesados, entre outras.

A “razão indolente”<sup>161</sup> produz ausências. Produz exclusão. Dou um exemplo: a razão indolente acredita que só a ciência é pensamento rigoroso. E todos os outros saberes são irracionais. Acontece que a biodiversidade nos mostra quão importante é o saber dos índios, o saber de povos originários de certas regiões. Saberes sem os quais não conseguiremos preservá-la. Portanto, a visão indolente da ciência, como única fonte de saber, produziu, por exemplo, a ausência do pensamento indígena. É simples: se eu quero ir à lua, precisarei do pensamento científico. Mas se eu quero preservar a diversidade amazônica, preciso conhecer o pensamento do índio.

Já a sociologia das emergências é outro lado disso tudo. É a incorporação de saberes, a inclusão de experiências humanas que, mesmo pequeninas, funcionam como embriões de alternativas. Não é à toa que, hoje, a economia solidária é a sétima do mundo! Microcrédito, mutualidades, cooperativas, projetos populares, programas de terceiro setor... não é pouca coisa (SANTOS, 2007, p. 3).

Assim como a tecnologia por si mesma, o crédito rural também não é uma panacéia. Nem mesmo estes dois instrumentos de política pública atuando juntos é a solução para a integração sócio-econômica e produtiva da maioria dos agricultores familiares. A complexidade envolve uma herança histórica de baixo grau de instrução do produtor ou do gestor do estabelecimento, falta de infra-estrutura para o escoamento da produção, carência de recursos e conhecimentos básicos para a incorporação de novos sistemas produtivos e métodos, entre outras restrições.

De acordo com Buainain e Garcia (2013, p. 32),

o processo de modernização da agricultura brasileira, impulsionado fundamentalmente pelo crédito rural, excluiu grande parte dos pequenos produtores rurais, deixando-os à margem das transformações estruturais positivas registradas no período 1970-2000. Apenas uma pequena parcela desses produtores aproveitou as oportunidades surgidas pelo intenso processo de incorporação tecnológica na produção rural, notadamente aqueles localizados nas regiões Sul e Sudeste do país. O resultado, confirmado pelos dados censitários, foi o descompasso entre a modernização dos pequenos e grandes estabelecimentos, que se traduz na redução, e não no aumento, da disponibilidade de terra apta à agricultura ainda que o tamanho absoluto dos estabelecimentos não tenha sido alterado.

Em qualquer das duas dimensões acima delineadas (setorial ou social), não é possível desconhecer a diversidade multidimensional da agricultura familiar em todo o país. Assim,

o quadro que se apresenta é de diferentes “agriculturas familiares” que são também retratos das diferenças de acesso às políticas públicas, mercados e tecnologias. Grande parte dos agricultores foi atingida negativamente pelo processo de modernização da agricultura brasileira, desde a chamada “revolução verde”. Assim, a Agricultura Familiar brasileira apresenta um quadro de grande diversidade cultural, social e econômica, que inclui desde o campesinato tradicional até a pequena produção modernizada (Embrapa, 2014, p.4).

---

<sup>161</sup> A Razão Indolente “é como uma pessoa preguiçosa. É a razão que não trabalha, não pensa, não se esforça, acomoda-se na superficialidade das coisas. Anos atrás o modelo thatcherista foi apresentado como uma idéia acima de qualquer contestação, idéia para a qual não havia qualquer alternativa. Foi aceita no mundo inteiro, num movimento passivo, guiado pela razão indolente. Hoje acreditamos que existem economias e economias, que as européias são diferentes da americana, que esta por sua vez é diferente das latino-americanas, e assim por diante” (SANTOS, 2007, p.3).

Ocorre que, na ânsia de apontar uma saída para o quadro delineado pelos dados do Censo Agropecuário 2006 e do Censo Demográfico 2010, alguns autores terminam por simplificar as estratégias a serem adotadas e defendem a variável “produtividade total dos fatores” (PTF) como única alternativa para o aumento da produtividade. Nesta direção, Buainaim e Garcia (2013, p. 38), afirmam que

a produção agropecuária depende, em parte, das características edafoclimáticas, tais como disponibilidade de água, fertilidade do solo, clima predominante etc. No entanto, quando se considera a viabilidade e a sustentabilidade desde um ponto de vista sistêmico, as características ou vantagens associadas à natureza, ainda que relevantes, são relativizadas e até mesmo anuladas pelo progresso tecnológico em geral, que tem força para redefinir a vocação e a viabilidade da exploração agropecuária em territórios com características edafoclimáticas diferentes, inclusive desfavoráveis.

Os mesmos autores ainda afirmam que “descartada a alternativa de uma reforma agrária voltada para a reestruturação das zonas de minifúndios, a alternativa é focalizar no aumento da produtividade total dos fatores naqueles estabelecimentos e contextos selecionados como viáveis” (BUAINAIM e GARCIA, 2013, p. 67).

A visão destes autores está voltada para soluções que impliquem em lançar mão de fatores intrínsecos à atividade agrícola como se o aumento da produtividade total dos fatores, a partir da incorporação de tecnologias, fosse suficiente para enfrentar um conjunto de outros entraves e desafios, cujo melhor exemplo em sentido contrário, anteriormente mencionado, tem sido o dos agricultores familiares integrados do oeste de Santa Catarina que vivem um paradoxo consubstanciado na contínua incorporação tecnológica e exclusão do mercado.

Diversos casos de incorporação tecnológica e de inovações (vide caso da criação de patos no peru) levam ao sucesso enquanto sistema de produção, porém, com pouca melhoria da renda dos produtores, pois produzindo e vendendo mais, têm os preços reduzidos. Assim, penso como Salles Filho e Bin (2014, p. 441) que a “inovação tecnológica junto à pequena produção sem inovações organizacionais, comerciais e institucionais tem efeitos muito pequenos, às vezes perversos”. Estes mesmos autores reforçam a compreensão, acima destacada, afirmando que

Por definição, o que precisa de escala não deve ser produzido sem escala. Transferir tecnologia de produtividade de soja, trigo, arroz, algodão, pato, frango, boi, peixe para o pequeno produtor só faz sentido se acompanhada de inovações que lhe permitam apropriar do valor adicionado, ou de parte substantiva dele. Caso contrário, melhor mudar a pauta, porque continuarão gerando riquezas para os outros. De certa forma, há um legado de preconceitos que faz com que a pequena produção sofra com as soluções que lhe são oferecidas: seja pela orientação da eficiência econômica produtiva para produtos que só terão eficiência em larga escala de produção; seja pela orientação da tecnologia apropriada incapaz de superar condições de renda familiar pouco acima da pobreza, senão dentro dela. Em quanto as orientações tidas à direita insistem em soluções de eficiência alocativa, as à esquerda insistem em construir uma economia de pobreza limiar. Nenhuma destas orientações fez melhorar as condições da produção familiar no Brasil (e em nenhum outro lugar), pois o mundo da pesquisa agrícola ainda restringe-se à inovação tecnológica, boa parte dela tributária do produtivismo da revolução verde (Salles Filho e Bin, 2014, p. 444).



Ainda pode-se observar o caso dos apicultores do Estado do Piauí (VILELA, 2000) que passaram a obter melhores resultados na atividade após adotarem métodos modernos de organização e gestão dos seus sistemas de produção e da cadeia produtiva como um todo, o que facilitou o acesso ao mercado global e, em decorrência a incorporação de novas tecnologias ao processo produtivo. Malgrado estas conquistas, o maior envolvimento destes apicultores com o sistema financeiro, condição *sine-qua-non* para a adoção de tecnologias e conhecimentos modernos, levou, ao longo do tempo, a uma maior fragilidade econômico-financeira dos seus empreendimentos devido à inadimplência gerada, na maior parte dos casos, em função de períodos prolongados de estiagem.

No mesmo sentido, também não é profícuo buscar maneiras eventualmente melhores de enfrentar a questão pela via dos fatores intrínsecos ao processo de produção, como se o problema estivesse situado, fundamentalmente, na forma como os fatores de produtividade são ou não são incorporados. Penso com Embrapa (2014, p. 9) que

Se deve repensar, explicitar e compreender o que existe de mais adequado, abolindo-se práticas que “empurrem” tecnologias. Não se trata, pois, de apenas expandir o uso de tecnologias (modernização por meio de máquinas e insumos, por exemplo), entre outras práticas do gênero. [Faz-se necessário considerar como indissociáveis] questões como autonomia, soberania alimentar, costumes e culturas locais, sistemas de cultivo, entre outros. Se a idéia é que os agricultores continuem no campo, será preciso pensar as condições de vida desses sujeitos sociais.

Inúmeras experiências estudadas no Brasil, como a citada integração da suinocultura no oeste catarinense, indicam que a viabilidade econômico-produtiva da agricultura familiar, baseada apenas na atividade agrícola, só tem sido possível para uma minoria que vence uma batalha intestina pela eficiência à base de forte incorporação de tecnologias e competição acirrada pelo mercado. Na verdade, os agricultores familiares engalfinham-se em uma batalha para ver quem produz mais com menor custo visando atender às exigências da agroindústria âncora. Neste caso, a tecnologia é a arma principal do combate. Como frisaram Navarro e Pedroso (2013, p.18), “a não adaptação e adequação às exigências dos canais modernos de comercialização excluíram dos mercados os produtores dos principais e mais dinâmicos canais de comercialização, sobretudo os pequenos produtores, pois esses últimos, em geral, apresentam menores ganhos de escala e menor poder de negociação”.

#### **4. Articulação de políticas públicas como base de um projeto de desenvolvimento rural**

Por outro lado, a viabilidade da grande maioria dos estabelecimentos rurais remanescentes do restrito espaço do mercado convencional moderno, passa pela conjugação de atividades agrícolas e não-agrícolas, pelas novas formas de organização do trabalho rural e pela participação das famílias como públicos-alvo de políticas sociais. São diferentes instrumentos de políticas públicas que devem estar alinhados à visão estratégica de um projeto de desenvolvimento, do qual a

agricultura familiar é parte indissociável e prioritária por razões estratégicas vinculadas ao meio ambiente, à ocupação do espaço rural e à segurança alimentar.

Após mais de uma década de execução, pode-se considerar que foi superado o tabu das políticas de transferência de renda em forma de ajuda monetária, principalmente pelo sucesso que as mesmas alcançaram contribuindo significativamente para dinamizar a economia em vários e importantes setores, evitando o aprofundamento do processo de exclusão de grande contingente da população situado entre as linhas da pobreza e da miséria e indo além, ao tornar-se instrumento decisivo na recente exclusão do Brasil, pela Food Agriculture Organization (FAO), do mapa da fome mundial.

As transferências de renda podem contribuir, também indiretamente, para elevar o bem estar das famílias de pequenos produtores e para a adoção de estratégias de saída da pobreza que envolva tanto a produção agrícola – principalmente para o autoconsumo e comercialização residual – como trabalho fora dos estabelecimentos, pluriatividade no meio rural e atividades no meio urbano. As transformações em curso nos “interiores” do país, produto de investimentos em vários segmentos agrícolas e não-agrícolas, aumentam as oportunidades para esta articulação, que pode ser virtuosa (BUAINAIN E GARCIA, 2013, p. 64).

Portanto, a opção por uma estratégia de desenvolvimento que atribua valor efetivo ao desenvolvimento da agricultura familiar deve considerar todas as alternativas de políticas públicas tendo em vista tratar-se de uma categoria social e não de um extrato setorial agrícola.

Tendo por base a argumentação acima, coloca-se em relevância a necessidade primordial de se definir qual a importância e o lugar da agricultura familiar em um projeto de desenvolvimento nacional. Esta definição projetará, ato contínuo, a elaboração de instrumentos de políticas públicas capazes de dar efetividade à escolha sócio-política realizada. Vários e variados serão estes instrumentos, que transitarão das políticas agrícolas até as políticas de proteção social, passando pela infra-estrutura e as políticas de educação e saúde. Não se trata, portanto, de uma abordagem setorial, mas sim de uma concepção de projeto de desenvolvimento no qual a presença e o protagonismo da agricultura familiar em todas as suas dimensões (social, econômica, ambiental, cultural e política) é componente fundamental. Nesta mesma direção, Helfand e Pereira (2012) concluem que

não é necessário ser um agricultor familiar ‘viável’, contando unicamente com o rendimento agrícola, para escapar da pobreza rural. A participação nos mercados de trabalho agrícolas e não-agrícolas pode ser tão importante quanto a atividade agropecuária. [ao mesmo tempo] a diversidade de possibilidades de crescimento e emprego leva naturalmente ao foco no desenvolvimento territorial. Para construir alternativas à migração é necessário encontrar ou criar setores dinâmicos que tenham potencial de gerar emprego nos territórios locais, onde vivem os pobres rurais. Não é essencial que estes setores sejam apoiados na agricultura, o que importa é que criem oportunidades que sejam acessíveis à população pobre rural (e urbana) (apud BUAINAIN E GARCIA, 2013, p. 41).

Trata-se, portanto, de um desafio carregado de complexidades e de elementos diversificados que necessitam ser acessados para consubstanciar as “bases” de um projeto

político de desenvolvimento rural. Seria impossível pensar um projeto acabado tendo em vista a diversidade territorial, ambiental, social, cultural, política e econômica das diversas categorias da agricultura familiar, já mencionadas. Assim, a abordagem proposta não se coaduna com uma visão totalizante e esquemática, mas considera que algumas dimensões (bases, princípios, fundamentos) lastreiam e sustentam um projeto comum às diversas categorias, vindo, o mesmo, a buscar suas adaptações nas diversas realidades.

Um dos elementos fundamentais é a questão agrária, cuja ressignificação, na contemporaneidade, recoloca, na ordem do dia, uma nova perspectiva de reforma agrária baseada na Constituição Brasileira de 1988, cujo texto recepciona, nos seus artigos 5º e 186º, a condição para o direito à propriedade da terra vinculada ao cumprimento da sua função social, o que inclui, além da utilização produtiva, o cumprimento das legislações trabalhista e ambiental. Assim, esta dimensão constitui, no âmbito de um projeto político de desenvolvimento rural, um dos seus mais importantes sustentáculos.

Relevante e basilar, ainda, é o modelo tecnológico de produção agrícola, cujas bases não se sustentam se estiverem apoiadas unicamente nos preceitos produtivistas da chamada “agricultura moderna”, como ilustrado e debatido ao longo deste documento. Evidencia-se a necessidade de aprofundamento de experiências alternativas em curso, as quais variam conforme o ecossistema, a cultura local, as formas de acesso a mercados variados, bem como a condições sociais e territoriais. Na esteira desta dimensão, modelos como o da agroecologia, do “fair trade”, dos mercados de proximidade, das diversas experiências de governança de políticas territoriais, entre outros, revelam sua relevância para a constituição do projeto político de desenvolvimento em debate.

No mesmo diapasão situam-se as atividades não-agrícolas que, assim como as agrícolas, são tão diversificadas quanto são diversificados os territórios brasileiros. Assim, atividades assalariadas rurais e urbanas, prestação de serviços ambientais, instrumentos de políticas sociais vinculados à previdência social, programas sociais de transferência de renda, todos juntos, são partes constitutivas das estratégias de sobrevivência e reprodução da agricultura familiar e que, muito mais do que constituírem-se em justiça social e distribuição de renda, permitem, em muitos casos, a mobilização de fatores antes socialmente indisponíveis tendo em vista a prioridade para satisfação das necessidades básicas prementes. Portanto, ao invés de se constituírem em fatores de desmobilização pela acomodação, com uma frequência significativa vêm-se tornando fatores de mobilização na busca do reforço às atividades produtivas agrícolas ou não agrícolas da família.

Depreende-se destas análises que a efetiva inclusão da agricultura familiar em um projeto de desenvolvimento nacional envolve diferentes dimensões, as quais devem estar contempladas e articuladas. Cada uma delas requer instrumentos de políticas públicas que, ainda que sejam diferentes, é imperativo que estejam articulados para garantir a efetiva inclusão da agricultura familiar como protagonista do projeto de desenvolvimento. A dimensão setorial agropecuária implica na disponibilização de instrumentos de política agrícola que busquem inserir a agricultura familiar no mercado (com ênfase para os mercados institucionais, os de proximidade e os “fair-trades”), a partir do uso de tecnologias adequadas e cercada da devida

ação governamental no que se refere ao suporte financeiro aos serviços públicos de apoio. A dimensão social implica, por um lado, na disponibilização de instrumentos de políticas públicas que ofereçam as condições para a efetiva participação da agricultura familiar no mercado de produtos e atividades não-agrícolas e, por outro lado, no suporte através de políticas sociais que garantam condições dignas de sobrevivência deste grupo social, entendendo sua importância política, social, ambiental, cultural e econômica para o desenvolvimento rural. Em muitos casos, estas políticas de suporte cumprem a importante função de criar as condições de alavancagem de iniciativas produtivas por parte destas camadas sociais menos favorecidas, a partir do momento em que suas necessidades mínimas de sobrevivência estão asseguradas.

De todo modo, outra dimensão “sine-qua-non” para construção do projeto político de desenvolvimento rural, com protagonismo da agricultura familiar, é a costura de uma aliança política entre as diversas categorias de agricultores familiares. Dada a diversidade deste segmento social, interesses e realidades os mais diversos estabelecem distâncias, nem sempre antagônicas, mas muito mais no campo das especificidades, que complexificam a construção de uma unidade nacional. No entanto, esta unidade é decisiva para o objetivo em questão, pelo menos no sentido de construção de um projeto cuja amplitude seja capaz de incorporar aspectos de fundamento, como a questão agrária, as bases dos modelos de produção e de geração de renda familiar, bem como aspectos de gestão de políticas públicas, entre outros.

Trata-se, nem sempre em todos os casos, de buscar superar certa “razão indolente” que promoveu a acomodação dos movimentos sociais pela via da institucionalização e da colaboração com os governos nos anos 2000 e retomar uma postura propositiva e reivindicatória que predominou entre os diversos atores e sujeitos sociais vinculados, de várias formas, à agricultura familiar nos anos 1980 e 1990<sup>162</sup>.

## 5. Considerações finais

Uma condição prévia à definição de uma política tecnológica para a agricultura familiar é a definição de um lugar para este extrato social na estratégia ou projeto de desenvolvimento rural. Não tem eficácia uma política tecnológica autônoma em relação a uma política de desenvolvimento da agricultura familiar no macro contexto sócio-político nacional. Parece óbvio, mas não é o que se verifica nas análises correntes, nas quais o debate ocorre, via de regra, no âmbito do próprio campo de C&T, atribuindo-se à tecnologia uma responsabilidade acima das suas possibilidades. Mesmo com os esforços em curso no âmbito infra-institucional da Embrapa – principal instituição pública brasileira de pesquisa agropecuária – protagonizados por pesquisadores comprometidos com as causas da agricultura familiar, e ainda que estes esforços venham a ser bem sucedidos, a tarefa de transformar o sucesso em resultados efetivos

<sup>162</sup> No campo do “agronegócio”, os diversos e, por vezes, conflitantes setores buscaram construir uma aliança política, a qual, na contemporaneidade, produziu um projeto político de desenvolvimento, o qual vem exercendo certa hegemonia política na sociedade brasileira, com fortes influências na definição das prioridades das políticas públicas na última década, mesmo em governos de um partido de esquerda.

para a agricultura familiar padecerá da pouca efetividade da articulação com um conjunto de políticas não tecnológicas. Esta complexidade é reconhecida pela própria Embrapa quando afirma que

A tarefa de apoiar o desenvolvimento rural sustentável e equitativo numa agenda nacional vem tornando-se prioritária, ainda que ampla e complexa porque envolve necessidades de transformações epistemológicas; construção e intercâmbio de conhecimentos; metodologias e fortalecimento dos atores sociais; reconfigurações político-institucionais e construção coletiva de novas agendas (EMBRAPA, 2014, p. 8).

Sem dúvida, a tecnologia – entendida no seu amplo espectro, envolvendo técnicas agropecuárias, administrativas, de marketing e propaganda, etc. – é fator indispensável para a viabilização econômica da atividade agropecuária em qualquer extrato de produtor. No entanto, as fragilidades intrínsecas à agricultura familiar – característica que não ocorre apenas no Brasil – requerem outros instrumentos de política pública para além das políticas setoriais.

Este caminho tornar-se-á transitável se o governo e a sociedade reputarem fundamental a continuação da existência preponderante deste extrato social, a agricultura familiar, bem como lhes conferirem protagonismo no projeto de desenvolvimento. As soluções propostas no âmbito infra-institucional – como os debates que ocorrem hoje no ambiente interno da Embrapa – são muito interessantes, porém, não estão vinculadas, estruturalmente, a um posicionamento estratégico da agricultura familiar no contexto macro-político brasileiro. Em consequência, mesmo que encontrem-se soluções tecnológicas brilhantes, estas poderão ser anuladas por ausência de peças na engrenagem. Penso como Salles Filho e Bin (2014, p. 438) que algumas instituições de pesquisa (citam o CGIAR) “não conseguiu se desvencilhar de três vícios de origem. O primeiro é buscar nos resultados da pesquisa agrícola as soluções para os problemas sócio-econômicos do meio rural e da alimentação”. Os resultados da pesquisa agrícola não carregam, em si mesmas, a solução para os problemas sócio-econômicos do meio rural porque estes são muito mais complexos do que as soluções restritas ao âmbito setorial podem enfrentar.

A complexidade referida passa pelo reconhecimento da agricultura familiar como um patrimônio material e imaterial do meio rural brasileiro. Este reconhecimento existindo, a setorialidade do desenvolvimento passa a ser apenas uma dimensão do projeto. Além desta, apresentam-se com a mesma relevância as dimensões social, ambiental, cultural e política. Nesta direção, chama a atenção a assertiva de Buainain e Garcia (2013, p. 68) quando consideram que,

na prática, é preciso reconhecer que apenas parte dos pequenos produtores pobres reúne condições para se afirmar como produtores agropecuários e viver em condições adequadas “apenas da renda agropecuária”. Isto não significa que os demais devam ser abandonados e objeto apenas de políticas sociais distributivas. Longe disso! A superação da pobreza e a viabilidade dos produtores rurais podem ser alcançadas a partir de vários caminhos e estratégias, mas todas elas passam por mudanças profundas nos sistemas produtivos vigentes e pela combinação da renda agropecuária com outras rendas não-agrícolas.

É preciso reconhecer, no entanto, que as fontes de financiamento das políticas públicas são disputadas pelos diferentes interesses de classe através dos seus agentes e representantes. Assim, a busca da hegemonia política é fator fundamental para definir uma opção sócio-política pela agricultura familiar. Como argumentam Aquino e Schneider (2013, p. 18),

o grande desafio dos movimentos sociais é retomar o debate sobre o futuro da agricultura familiar e camponesa no campo brasileiro e redefinir qual o papel estratégico que [os instrumentos de política como] crédito rural, [tecnologia, assistência técnica, acesso aos mercados, apoio à pluriatividade, transferências de renda, entre outros, todos juntos], podem e devem assumir em um projeto de desenvolvimento que procure compatibilizar produção de riqueza, equidade social e valorização do meio ambiente.

Nos anos 1980, os movimentos sociais tiveram uma postura reivindicatória. Nos anos 1990, passaram a uma postura propositiva. Nos anos 2000, voltaram-se para certa institucionalidade colaborativa, ocasião em que parte das lideranças participaram da estrutura de governo na condição de gestores. Nos anos 2010 recrudescem a necessidade de os movimentos voltarem a ser propositivos tendo em vista um quadro predominante de perda de hegemonia política. Neste diapasão, ressurgem a necessidade de reafirmação da identidade de Agricultor Familiar após mais de uma década de certa hegemonia política relativa desta categoria social. Trata-se, portanto, de reestruturar a ação política em função da progressão estratégica da influência política do “agronegócio” sobre os setores modernizados da agricultura familiar.

Na concepção deste documento, a agricultura familiar se constitui em um extrato social fundamental para o desenvolvimento brasileiro. Faz-se necessário esclarecer, no entanto, que o seu protagonismo, aqui defendido, não impõe uma situação de exclusividade em relação às prioridades das políticas agrícolas. Este texto chegou a ser repetitivo ao enfatizar que a agricultura familiar, enquanto sujeito de políticas públicas, não pode ser vista apenas pelo ângulo setorial. Não se trata, portanto, de uma discussão sobre eficiência de instrumentos de políticas agrícolas, mas sim, da eficácia de uma concepção sócio-política que atribua à agricultura familiar – implícito a sua diversidade – uma importância estratégica no processo de desenvolvimento social brasileiro, consideradas todas as suas dimensões (do desenvolvimento). Me associo ao pensamento de que,

dada a sua representatividade para a geração de riquezas, segurança alimentar do País, geração de postos de ocupação econômica (importância social), a agricultura familiar tem papel expressivo como agente do desenvolvimento equitativo e sustentável. Constitui, em várias dimensões, um setor estratégico e, nessa perspectiva, precisa ser concebido e tratado no âmbito das políticas públicas (EMBRAPA, 2014, p.5).

Não há que se desconsiderar o poder do “micropoder” nos moldes do pensamento de Foucault, através do qual, parte do contingente de funcionários de instituições públicas trava uma batalha cotidiana para priorizar a agricultura familiar nas ações levadas a cabo no âmbito infra-institucional. No entanto, o debate em epígrafe dá-se no campo da superestrutura (das políticas públicas) onde o micropoder tem influência limitada – ainda que crescente – dado seu limitado cacife hegemônico.

Enfim, serão inócuas as tentativas de revisar as políticas públicas, corrigindo-lhes os rumos atuais, se não alterarem-se os termos do debate, superando a razão indolente, reconhecendo ausências e incorporando termos essenciais baseados em concepções que considerem a agricultura familiar como parte fundamental de um projeto de sociedade, para o qual, quaisquer rótulos seriam inservíveis no contexto do debate aqui proposto.

## Referências bibliográficas

ALVES, E.; ROCHA, D. P. Ganhar tempo é possível?. In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. (Org.). A agriculturabrasileira: desempenho, desafios e perspectivas. Brasília, DF: IPEA, 2010. p. 275-290.

ALVES, E.; SOUZA, G. S.; ROCHA, D. P. Lucratividade da agricultura. Revista de Política Agrícola, Brasília, DF, ano 21, n. 2, p. 45-63, abr./jun. 2012.

AQUINO, J. R.; SCHNEIDER, S. (Des)caminhos da política de crédito do Pronaf na luta contra a pobreza e a desigualdade social no Brasil rural. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA A POBREZA E DESIGUALDADE, 1., 2010, Natal. Anais... Natal: UFRN, 2011. 21 p. Disponível em:

<http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/Artigos%20REVISADOS/%28DES%29CAMINHOS%20DA%20POL%20C3%8DTICA%20DE%20CR%20C3%89DITO%20DO%20PRONAF%20NA%20LUTA%20CONTRA%20A%20POBREZA%20E%20A%20DESIGUALDADE%20SOCIAL%20NO%20BRASIL%20RURAL.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2014.

BUAINAIN, A. M.; GARCIA, J. R. Os pequenos produtores rurais mais pobres ainda tem alguma chance como agricultores? In: A PEQUENA produção rural e as tendências do desenvolvimento agrário brasileiro: ganhar tempo é possível?. Brasília, DF: CGEE, 2013. cap. 2. Disponível em: <[www.cgee.org.br/atividades/redirect/8133](http://www.cgee.org.br/atividades/redirect/8133)>. Acesso em: 10 jul. 2014.

BUAINAIN, A.M. e GARCIA, J.R., “Pobreza rural e desenvolvimento do semiárido nordestino: resistência, reprodução e transformação”. In: BUAINAIN, A.M. e DEDECCA, C. (orgs). A nova cara da pobreza rural. Desenvolvimento e a questão regional. Brasília: IICA, 2013 (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 17), p. 217-305

DEL GROSSI, M. E. Distribuição dos estabelecimentos agropecuários, segundo os tipos de agricultura, Brasil, 2006. Brasília, DF: MDA, 2013. mimeografado.

EMBRAPA. Visão 2014-2034: o futuro do desenvolvimento tecnológico da agricultura brasileira: síntese. Brasília, DF : Embrapa, 2014. 53 p. Disponível em: <https://www.embrapa.br/documents/1024963/1026466/O+Futuro+de+Desenvolvimento+Tecnol%C3%B3gico+da+Agricultura+Brasileira+-+s%C3%ADntese.pdf/3c6b3113-689b-4595-a750-59429d37bc4d>. Acesso em: 15 jul. 2014.

EMBRAPA. Relatório executivo – agricultura familiar: construindo uma agenda com visão de futuro. Brasília: Embrapa, 2014 (no prelo)

HELDFAND, S.; PEREIRA, V. Determinantes da pobreza rural e implicações para as políticas públicas no Brasil. In: BUAINAIN, A. M. et al. A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas. Brasília, DF: IICA, 2012. cap. 4. (Série desenvolvimento rural sustentável, v. 16). Disponível em: <[http://iicaforumdrs.org.br/iica2011/adm/arquivosup/dee2c039602cc8377e428081b945a331Volume%2016\\_final\\_29maio.pdf](http://iicaforumdrs.org.br/iica2011/adm/arquivosup/dee2c039602cc8377e428081b945a331Volume%2016_final_29maio.pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2014.

IBGE. Censo Agropecuário 2005/2006. Rio de Janeiro, 2007

IBGE. Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro, 2011.

NAVARRO, Z. et al. Sete teses sobre o mundo rural brasileiro. Juiz de Fora: Acesa.com, 2013. Disponível em: <<http://www.acesa.com/gramsci/?page=visualizar&id=1581>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

NAVARRO, Z.; CAMPOS, S. K. A “pequena produção” no Brasil. In: A PEQUENA produção rural e as tendências do desenvolvimento agrário brasileiro: ganhar tempo é possível?. Brasília, DF: CGEE, 2013. cap. 1. Disponível em: <[www.cgee.org.br/atividades/redirect/8133](http://www.cgee.org.br/atividades/redirect/8133)>. Acesso em: 10 jul. 2014.

NAVARRO, Z.; PEDROSO, M. T. M. A agricultura familiar no Brasil: da promessa inicial aos impasses do presente. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, 2014. Edição Especial sobre Desenvolvimento e Sustentabilidade no Semiárido Nordestino. Disponível em: <<http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/publicacoes/ren-numeros-publicados/gerados/renedicaoespecial2014.asp>>. Acesso em: 14 jul. 2014.

SALLES-FILHO, S. e BIN, A., “Reflexões sobre os rumos da pesquisa agrícola”. In: BUAINAIN, A.M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J.M. e NAVARRO, Z. (editores técnicos). O mundo rural no Brasil do século 21. A formação de um novo padrão agrário e agrícola. Brasília, DF: Embrapa, 2014 (coedição com o Instituto de Economia da Unicamp), p. 423-452

SANTOS, B. de S. Contra a “sociologia das ausências” a “sociologia das emergências”. São Leopoldo: Instituto Humanistas Unisinos, 2007. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/noticias-anteriores/7421-contra-a-sociologia-das-ausencias-a-sociologia-das-emergencias>>. Acesso em: 15 jul. 2014.

SANTOS, B. de S. “Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências”, Revista Crítica de Ciências Sociais, n. 63, 2002. p. 237-280.



# Origens, evolução e institucionalização da política de agricultura familiar no Brasil<sup>163</sup>

*Eric Sabourin*

Doutor em antropologia, Pesquisador titular do CIRAD, UMR Art Dev e professor visitante na Universidade de Brasília, no Centro de Desenvolvimento Sustentável e no Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (Mader/FUP); coordenador da Rede Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural na América Latina.

## Introdução

Brasil conta com quase vinte anos de políticas públicas específicas para a categoria da agricultura familiar. A mais importante e emblemática é sem dúvida o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF. Criado em 1995, esse programa tem passado por uma série de evoluções e tem sido complementado por diversas outras políticas temáticas ou transversais, como a política de desenvolvimento territorial (Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais - PRONAT), orientadas também para o mesmo público alvo.

Numa perspectiva de análise da institucionalização da política de agricultura familiar no país, esse trabalho propõe introduzir alguns elementos de uma leitura sócio histórica do PRONAF, desde as suas origens e dos seus desdobramentos no PRONAT.

A primeira parte do trabalho tem a ver com a trajetória histórica do PRONAF, a sua origem em dispositivos anteriores dedicados ao pequeno produtor rural, mas também a sua evolução institucional e política, em particular com a diversificação das formas de crédito. A segunda parte trata das origens e da trajetória mais recente da política de desenvolvimento territorial rural do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA que nasceu do PRONAF infraestrutura municipal.

Para tirar ensinamentos da experiência das políticas brasileiras de agricultura familiar por meio da análise da sua institucionalização proponho esboçar uma análise sócio-histórica do PRONAF e do PRONAT. Tentarei, sempre que possível e nos limites do exercício, completá-la por olhares cruzados sobre as estratégias ou motivações dos atores e grupos de interesse envolvidos.

Segundo Payre e Pollet (2013: 40) “a sócio-história das políticas públicas expressa uma vontade de mostrar o Estado ou as instituições em ação através dos seus próprios atores - aqueles que os fazem existir - re-ubicados no seu ambiente material” (trad. livre do francês).

A abordagem sócio-histórica das políticas públicas postula a inserção do político no social. Trata se também de contextualizar socialmente as políticas, de tentar escapar de uma visão autocentrada no Estado, tomando por objeto de pesquisa os processos globais, regionais ou até

<sup>163</sup> Agradeço as revisões de Maria de Nazareth Baudel Wanderley, Catia Grisa e Sergio Vilela.

culturais. Neste sentido o enfoque sócio-histórico se interessa pelos agentes intermediários, os mediadores, suas posições, suas carreiras e permite considerar uma tipologia de regimes de circulação dos atores que remeta tanto a grupos sociais como a instituições (Payre e Pollet, 2005; Romano, 2009). Portanto, necessitamos do distanciamento histórico e do deslocamento pessoal e institucional para procurar na história (o tempo longo) e nas estratégias dos diversos grupos de interesses, uma leitura a partir de fatos contextualizados, de posicionamentos situados e não apenas de discursos e textos oficiais ou normativos.

## **1. O Pronaf: uma política pública com uma institucionalização incremental**

Do ponto de vista social e político a criação do PRONAF constitui um caso exemplar. Ela foi possível porque, num determinado momento, várias condições favoráveis foram reunidas. Mas antes de tudo, é uma política que vem de longe: existia um acúmulo histórico tanto da demanda social como da perícia técnica, além da conjunção de fatores que se precipitaram durante o governo I. Franco e o primeiro governo de F. H. Cardoso. Antes de chegar à criação do PRONAF, houve uma sucessão histórica de pequenos passos, como a criação de programas e de órgãos (às vezes sem conteúdos), de avanços e de retrocessos.

A noção de incrementalismo (Lindblom, 1979; Wildavsky, 1992) indica que as políticas públicas evoluem de maneira gradual, passo a passo. Nessa perspectiva, os tomadores de decisão política, aprovam geralmente mudanças que apenas modificam marginalmente a situação ou o status-quo na ação pública. De acordo com o incrementalismo, a criação de uma política pública não partiria do zero; mas sim, de decisões marginais e incrementais e não depende obrigatoriamente de grandes mudanças políticas. Uma consequência dessa proposta reside também na “visão de que decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais” (Souza, 2006). A corrente do institucionalismo histórico analisa esse tipo de fenômeno de inércia, de rotina ou de dificuldade para sair dos trilhos já estabelecidos, usando os termos de dependência da trajetória institucional anterior ou de dependência do caminho (Pierson e Skocpol, 2008; Mahoney, 2001).

### **1.1. Um longo processo de construção social e técnica**

Políticas como as de reforma agrária e de agricultura familiar raramente partem de cima: são geralmente conquistas sociais acumuladas que um dia ou outro acabam sendo reconhecidas ou satisfeitas e, muitas vezes, progressivamente e/ou parcialmente (seja para o benefício de um determinado setor, grupo social ou grupo de interesse). Hoje, é reconhecido que as políticas públicas resultam de construções e de conflitos sociais. Nesse sentido o PRONAF vem de longe e, em particular, de um acúmulo de lutas sociais e de respostas públicas, cada uma delas dando lugar a uma experimentação parcial de instrumentos que iam ser mais tarde reconhecidos e institucionalizados dentro da nova política.

## Uma tradição de idas e voltas entre movimentos sociais e respostas do estado

No Brasil, a cada vez que um movimento social rural conseguiu estruturar-se, o Estado e as classes no poder responderam primeiro pela repressão; e quando não foi mais possível ou aceitável, tentou-se desviar as funções do movimento ou colocá-lo sob tutela. É possível verificar historicamente nos trabalhos de autores brasileiros (Faoro, 1973; Bursztyn, 2003; Leite e Medeiros, 2003, entre outros) a repetição deste fenômeno de controle ou de instrumentalização dos movimentos sociais do campo durante os cinquenta últimos anos, seja com regimes militares ou civis.

Frente à ação das Ligas Camponesas no Nordeste, a primeira resposta institucional à demanda social por reforma agrária foi a criação da Superintendência Regional de Política Agrária-SUPRA, em 1962. Porém, o decreto que desapropriava terras em torno de rodovias federais e as destinava ao propósito da reforma, somente foi emitido no início de março de 1964. A iniciativa veio tarde demais, pois no final do mesmo mês, o golpe de estado iniciou o período da ditadura militar. Os militares aprovaram a Lei 4.504 sobre o Estatuto da Terra, o primeiro documento oficial sobre a reforma agrária no Brasil, precisamente para não aplicá-lo, apenas criando o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária - IBRA, logo substituído pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA em 1970 (Wanderley, 2013). O Estatuto da terra e o Estatuto do trabalhador, cuja promulgação respondia às reivindicações das Ligas Camponesas foram publicados e ao mesmo tempo desnaturados pela ditadura militar, que instaurou a tutela sobre os sindicatos “oficiais”, como foi o caso com a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura - CONTAG. A criação do IBRA/INCRA selou e oficializou, em realidade, a deturpação da reforma agrária para a colonização da Amazônia, enquanto a ação sindical era convertida em assistência social e médica.

A série de “programas especiais” em resposta às mobilizações sociais chegou ao seu apogeu com o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural, o PAPP, construído com base na participação (Grisa, 2012). O Estado financiava assim as direções dos sindicatos da CONTAG que integravam o conselho de administração do PAPP, desviando-os das suas funções de reivindicação e organização para tarefas de gestão e planificação (Novaes, 1994). No entanto, para poder dispor de bases legais para a transferência de recursos e equipamentos (energia, escola, água), o PAPP deu origem a numerosas associações comunitárias de produtores familiares no Nordeste (Sabourin, 2009).

Em 1985, o Governo Sarney aprovou o Plano Nacional de Reforma Agrária - PNRA previsto no Estatuto da Terra, no âmbito da criação do MIRAD (Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e a Reforma Agrária), plano que nunca foi aplicado<sup>164</sup>. Em 1989, o MIRAD é extinto e a responsabilidade sobre a reforma agrária passa a ser do Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária - MAARA<sup>165</sup>. Entretanto, em resposta às primeiras tentativas do governo Sarney de desapropriar terras para reforma agrária, o setor

<sup>164</sup> A ideia de um ministério do Desenvolvimento Agrário controlando o INCRA e cuidando da pequena agricultura não é nova.

<sup>165</sup> Em 1992 foi novamente alterada a denominação para «Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária», e em 1996 sofreu nova alteração para «Ministério da Agricultura e do Abastecimento». Finalmente em 2001 recebe a denominação atual: «Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento».

latifundiário e empresarial se organizou através da União Democrática Ruralista - UDR que atuou na Assembleia Constituinte de 1988 para barrar a redistribuição de terras. Ela obteve certo sucesso<sup>166</sup> mediante dispositivos legislativos de defesa da propriedade privada, como a promulgação de indicadores de produtividade com um nível extremamente baixo, para impedir a desapropriação de terras pouco produtivas.

No governo F. Collor (1990-1992) a Embrater foi extinta e com ela o apoio financeiro e técnico federal às Emater estaduais. Os projetos de colonização são encerrados, mas não é realizada nenhuma desapropriação de terras para a reforma agrária, a qual só será retomada em 1992 após a posse de Itamar Franco (Leite e Medeiros, 2003; Grisa e Schneider, 2014).

De fato, a criação de uma nova instituição pública específica não significa por si só, a institucionalização de uma resposta e ainda menos de uma política pública. Assim, a criação do Ministério Extraordinário da Política Fundiária em 1996 foi antes de tudo uma resposta política ao massacre dos sem-terra em Eldorado dos Carajás pela polícia militar do Pará. Foi, durante sua primeira fase, um ministério sem recursos ao qual foi incorporado o INCRA. Somente em 1999, foi criado o Ministério de Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário,<sup>167</sup> ao qual foi incorporado o PRONAF.

### **Antecedentes do PRONAF: uma política que vem de longe**

Durante os anos 1970-90, período dito de modernização conservadora da agricultura brasileira, as políticas públicas deram prioridade à grande fazenda e às empresas agrícolas. O apoio à produção proporcionado pelo Ministério da Agricultura, pelos bancos e pelos serviços de extensão (crédito, assistência técnica, formação,...) era concebido a partir de intervenções tecnológicas em grandes unidades de produção, tendo por base a produtividade e a separação total entre empresa e família. Estas modalidades se revelaram ineficazes para a maioria dos agricultores familiares<sup>168</sup>. Tais medidas, entre outras a integração dos pequenos produtores aos complexos agroindustriais (fumo, soja, frangos, suínos, batata inglesa) levaram numerosos pequenos produtores à falência e ao êxodo rural. Isto ocorreu, em particular, nos Estados do Sul do país, junto com o retorno de colonos gaúchos desiludidos com a colonização na Amazônia, acarretando a criação do MST (Santos, 1985). No entanto esse quadro, não quer dizer que não existiam recursos e competências para responder às demandas dos agricultores familiares. O Brasil contava com excelentes equipes de educadores rurais reconhecidos internacionalmente (experiências de Paulo Freire entre outras) e com uma extensão rural de qualidade até a extinção da Embrater em 1990. Já existiam experiências de desenvolvimento local fundadas na valorização da agricultura familiar, a partir das iniciativas de Sindicatos de Trabalhadores rurais - STR, ONGs e municípios, apoiadas pela cooperação internacional ou por organizações religiosas (Sabourin, 1999).

<sup>166</sup> O líder da UDR Ronaldo Caiado se tornou famoso na Assembleia Constituinte de 1987, martelando « nos somos produtivos ».

<sup>167</sup> Posteriormente transformado em 2000 no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MP nº 1.911-14).

<sup>168</sup> “Até 1993 não se tem notícias de recursos específicos para o financiamento da agricultura familiar no Brasil. O agricultor familiar era considerado “mini-produtor” para efeito de enquadramento no Manual de Crédito Rural. Com isto, além do produtor familiar disputar o crédito com os demais produtores, este era obrigado a seguir a mesma rotina bancária para obter um empréstimo que tinha o perfil voltado para o grande produtor”(Belik, 1999).

Uma experiência duradoura de participação sindical e de cogestão funcionou com o PAAP no Nordeste entre o Estado Federal (SUDENE), os Estados federados e a CONTAG. E apesar da instrumentalização inicial dos dirigentes sindicais, houve também uma ampla aprendizagem técnica, gerencial e institucional. Nesse marco, se sucederam diversas tentativas frustradas ou interrompidas de acesso ao crédito<sup>169</sup> por agricultores familiares organizados em associações e cooperativas (Projeto Novas Fronteiras do cooperativismo no MAARA), e funcionava no marco do INCRA o crédito especial PROCERA para assentados da reforma agrária.

A EMBRAPA, sob a presidência de Murilo Flores, abriu em 1991 uma Secretaria de Extensão Rural (SER) integrando parte da equipe técnica da antiga Embrater e, em 1993, criou o Programa Nacional de Pesquisa em Sistemas de Produção da Agricultura Familiar (Filho et al., 1997). Lecuyer (2012) na sua pesquisa doutoral identifica um grupo de ex-técnicos da Embrater, que foram para Embrapa em 1991, seguiram depois Murilo Flores em 1994/95 quando ele passou da Presidência da Embrapa para a Secretaria de Desenvolvimento Rural do Ministério de Agricultura, integrando o DATER onde foi criado o PRONAF. Esses técnicos tinham participado de projetos de renovação da extensão rural financiados pelo Banco Mundial e que passaram da Embrater para a Embrapa, assim como as Unidades Regionais de Capacitação Agropecuária (URCA's). O grupo estava envolvido junto a Federação Nacional dos trabalhadores da Assistência Técnica e da Extensão Rural – FASER e a Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural – ASBRAER. O grupo mantinha laços sindicais, com os dirigentes da CONTAG, mediante uma participação mútua nos respectivos congressos da FASER e da CONTAG. Foram, assim, discutidos e amadurecidos os conteúdos técnicos e operacionais do futuro PRONAF, nessa rede apoiada por esse grupo de “elites setoriais burocráticas” da antiga EMBRATER.

Entende-se por elite burocrática<sup>170</sup>, funcionários, técnicos ou lideranças que acumularam uma trajetória de carreira nos órgãos públicos ou sócio-profissionais (sindicatos, câmaras), ocupando às vezes altos cargos (mas não obrigatoriamente) e que tiveram assim acesso a determinados recursos políticos (Busino, 1988). Lecuyer (2012) formula a hipótese que esse grupo de técnicos esteve na origem da elaboração do PRONAF, conformando uma elite burocrática ou político-administrativa autônoma. Segundo Lecuyer, esses quadros técnicos teriam constituído “um grupo de elites estruturado em torno da defesa de valores sobre uma lógica de ação coletiva que consiste na aquisição de uma autonomia setorial e sobre uma estratégia de reconfiguração institucional do quadro de elaboração das políticas públicas”. Considero mais bem, que representaram um dos núcleos ativos de uma efetiva “coalizão de causa” para uma política diferenciada de agricultura familiar<sup>171</sup>. A tese da autonomia das elites burocráticas incorre às vezes no risco de estabelecer uma fronteira demasiado rígida entre

<sup>169</sup> Os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO) foram criados pela Constituição Federal e regulados em 1989 para contribuir com o desenvolvimento socioeconômico das regiões, conferindo um tratamento preferencial às atividades de pequenos e mini-produtores rurais e pequenas e microempresas.

<sup>170</sup> O termo “burocracia” aqui não tem sentido pejorativo, é considerado no sentido weberiano de espaço de poder assegurando esses recursos políticos (Oliveira, 1970).

<sup>171</sup> Para Sabatier, (1993) as coalizações de causa (ou a favor de uma causa) reúnem em torno de um tema ou setor particular, atores de organizações públicas e privadas ou da sociedade civil, interessadas por um problema e que, de maneira recorrente, procuram influenciar a política pública nesse setor ou tema. Uma coalizão de causa compartilha um sistema de crenças incluindo valores prioritários, princípios de percepção e de interpretação do problema e das suas causas, e afirmações quanto à eficiência dos instrumentos públicos para resolvê-lo.

atores dos serviços públicos e atores da sociedade civil organizada. Estado e sociedade civil não configuram blocos monolíticos, mas são constituídos em setores e subsetores mais ou menos ligados entre si (Bickel, 2009). Mas a tese de Lecuyer indica que as propostas técnicas eram antigas e como essas alianças permitiram que elas fossem compartilhadas entre diversas elites técnicas (ou burocráticas) do MAARA, da Embrater/Embrapa e do movimento social da agricultura familiar. Nesse sentido, se criou uma ampla coalizão de causa, capaz de influir na criação e no conteúdo do PRONAF.

## **A constituição de uma coalizão ampla de política pública**

Na consolidação dessa coalizão para a agricultura familiar em torno de crenças e valores comuns, a partilha de convicções religiosas católicas em defesa dos agricultores pobres, além das afiliações sindicais, partidárias ou profissionais, foi também importante.

O primeiro componente da coalizão é sem dúvida a considerável e inédita mobilização dos movimentos sociais do campo (Leite e Medeiros, 2003). Com a volta a democracia em 1985, a prioridade da CONTAG e do recém-criado MST, entre outros movimentos, foram as lutas para o acesso à terra e a aplicação do Iº Plano Nacional de Reforma Agrária. Essa pressão foi crescente e começou a mostrar resultados nos governos de F. Collor e I. Franco. No início do governo F.H. Cardoso, as reivindicações das marchas do Abril vermelho e do Grito da Terra eram para modalidades específicas de apoio à produção (crédito, capacitação e assistência técnica). Grisa e Schneider (2014) em seu estudo sobre a política brasileira de agricultura familiar confirmam e detalham essa atividade sindical intensa.

*No estado do Pará, em 1991, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Pará (FETAGRI) e outras organizações e movimentos rurais realizaram o “I Grito do Campo”, uma manifestação contra a violência no campo e pela democratização e desburocratização do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO)... A partir destas iniciativas regionalizadas surgiu a proposta do DNTR/CUT de unificá-las e torná-las uma mobilização nacional, realizada em parceria com outros movimentos sociais rurais. Tratava-se dos “Gritos da Terra Brasil”, os quais culminaram na criação do PRONAF em 1995.*

Esses autores lembram que a mobilização sindical correspondeu também ao desmonte de instrumentos estruturais de apoio a produção de alimentos ligados a criação do Mercosul:

*a) a liberalização comercial e o desmonte do modelo de intervenção do Estado na agricultura prevalente até a década anterior, implicando em redução do volume de recursos aplicados nas políticas agrícolas, liquidação da política de formação de estoques reguladores e queda nas tarifas de importação de produtos alimentares; b) a adoção do plano real em 1994, o qual provocou uma queda da renda real do setor agrícola de cerca de 20% a 30% no primeiro semestre de 1995; c) a valorização da taxa de câmbio, associada ao grande volume de recursos disponíveis no sistema financeiro internacional, e as elevadas taxas de juros domésticas, as quais favoreceram o aumento das importações de produtos agrícolas e o decréscimo das exportações (Grisa e Schneider, 2014).*

A CONTAG ampliou seu campo de ação de caráter reivindicativo para formular um projeto de parceria com o governo em torno da agricultura familiar e do desenvolvimento rural sustentável, contando entre outros, com assessores científicos de peso sobre o tema, os professores da USP José Eli da Veiga e Ricardo Abramovay.

Além dos funcionários do DATER no MAARA, o segundo fator e componente “técnico” vinha do plano Real de estabilização financeira e cambial, que facilitou a implementação de um programa de crédito agrícola subsidiado para numerosos beneficiários com volumes individuais reduzidos. Dentro do governo do Presidente Cardoso, foi também decisiva a estratégia de aproximação de uma parte da CONTAG. Cabe lembrar a amplitude dos protestos, marchas e ocupações de edifícios públicos com o Grito da terra Brasil<sup>172</sup>. Grisa e Schneider (2014) lembram três motivos dessa aliança:

- A filiação de sindicalistas rurais na executiva nacional do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), partido hegemônico no governo (incluindo o Secretário Geral da CONTAG na época);
- Uma vontade de aliança/controlar da CONTAG garantindo tanto apoio político e eleitoral e manutenção da ordem social no campo. “Neste sentido, a elaboração do PRONAF foi uma espécie de “troca política” entre o sindicalismo rural e o governo, e uma forma deste atenuar as ações do MST.”
- O crédito dado aos estudos e pesquisas a favor de um programa para a agricultura familiar, destacando a importância do setor (numericamente e economicamente), a necessidade do Estado intervir nas “falhas de mercado”, na redução da pobreza rural... A proposta de uma política para a agricultura familiar delineava-se, naquele momento, em convergência aos princípios do neoliberalismo, cujos principais gestores públicos eram signatários.

Finalmente, as “elites acadêmicas” constituem o terceiro componente dessa coalizão de causa. Existia já uma produção acadêmica de referência sobre a especificidade produtiva da unidade de produção familiar e a necessidade de uma política pública diferenciada. Sob a coordenação da professora Maria de Nazareth Baudel Wanderley (1996, 2003) uma equipe universitária<sup>173</sup> realizou os estudos no Brasil de uma pesquisa comparativa internacional sobre a agricultura (Lamarche, 1993). A professora Maria Sonia P.P. Bergamasco colaborou no lançamento desse livro pela Unicamp. Eli da Veiga publicou *O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica em 1991* e Ricardo Abramovay: *Paradigmas do capitalismo agrário em questão em 1992*, dois livros de referência<sup>174</sup>.

<sup>172</sup> No Nordeste, após a seca de 1993, essas manifestações eram acompanhadas de saques de alimentos dos Estados e dos supermercados. Testemunhei no Ceará a extrema violência (inclusive entre os beneficiários) que acompanhava a “distribuição pública” de cestas básicas.

<sup>173</sup> composta pelas professoras Anita Brumer, Ghislaine Duqué e o professor Fernando Antônio Lourenço.

<sup>174</sup> Para Grisa e Schneider (2013) esses estudos e o relatório *FAO/INCRA (1994)*, diferentemente de “*um final trágico*” ou de *subordinação às condições capitalistas de produção*, ressaltaram as diferentes estratégias de reprodução da categoria social, sua capacidade de resistência e inovação, recomendaram revisões na política agrícola e indicaram a construção de políticas específicas à agricultura familiar.

Em conclusão para o governo como para o movimento sindical, os anos 1993-1995 corresponderam a um momento chave, a uma “janela de oportunidade favorável”<sup>175</sup> (Kingdom, 1984) até na opinião pública e na sociedade brasileira em geral. Para dar um exemplo simbólico, nesse período, agricultores familiares e sem-terra foram pela primeira vez heróis de uma telenovela que até encenou a chegada à Brasília da Marcha dos 12.000<sup>176</sup>. Durante o período da novela o MST teve sua maior aprovação popular.

## **1.2. Acesso ao crédito, mas para quais sistemas técnicos e produtivos?**

Outros elementos explicam a aceitação e a criação do PRONAF pelo governo F. H. Cardoso num contexto de liberalização econômica. O seu conteúdo técnico não era revolucionário, nem era realmente inovador quanto aos modelos técnicos de produção financiados.

### **Uma argumentação técnica compatível com os interesses econômicos dominantes**

Os resultados do estudo FAO-INCRA (1994) foram determinantes para argumentar a criação do PRONAF. A publicação oferecia uma primeira análise tipológica do censo agropecuário de 1985, identificando a categoria agricultura familiar. De fato, foi a primeira proposta dentro dos órgãos públicos federais dando uma definição autônoma e positiva dessa categoria com relação aos termos de pequena produção ou pequena agricultura, pejorativos para o movimento social. Vários pesquisadores na época discutiram as lacunas dessa tipologia simplificada entre três tipos: a agricultura familiar (AF) consolidada, a AF em transição e a AF periférica (Embrapa & Cirad, 1995). Caricaturando um pouco, a recomendação era: i) manter um apoio financeiro a AF consolidada capaz de valorizar o financiamento, ii) concentrar os esforços de crédito e ATER para “consolidar” o máximo de unidades da AF em transição e, iii) não reconhecer aos AF periféricos como agricultores (não produziam renda monetária) e torná-los alvo de políticas assistenciais, inclusive a reforma agrária. Como toda tipologia construída a partir de uma fotografia de dados censitários estruturais num dado momento, era evidente que existia o perigo de simplificar demais o que se esperava em matéria de instrumentos diferenciados e adaptados à diversidade (já conhecida) da agricultura familiar brasileira.

Mas além de simples e robusta, essa redução um tanto “tecnocrática” da tipologia facilitou uma leitura também clara e pragmática da proposta para a política pública. Ela oferecia uma justificativa aceitável tanto por parte do MAARA, da Embrapa, como dos bancos e do Ministério da Fazenda. Além de cuidar do acesso ao mercado dos AF consolidados, a categoria da AF em transição devia ser o alvo principal para acessar as tecnologias e os mercados das cadeias produtivas do agronegócio. As unidades periféricas, sem acesso ao crédito, eram fadadas a

<sup>175</sup> A janela de oportunidade (*Policy Window*) de acordo com Kingdom (1984) significa que existe uma maior receptividade das autoridades públicas para que uma mudança seja efetuada.

<sup>176</sup> O “Rei do Gado” estreou 2 meses após a morte de 19 trabalhadores sem-terra em Eldorado dos Carajás, no Pará. O tema teve grande repercussão na mídia e na sociedade em geral. Os já mediáticos senadores Eduardo Suplicy e Benedita da Silva atuaram como figurantes.



produzir para o autoconsumo e no melhor dos casos a abastecer os mercados rurais locais. E foi assim de 1996 a 1999, o programa se concentrou no crédito de custeio, apenas para uma “elite” da agricultura familiar concentrada nos estados do Sul (Belik, 1999). Somente em novembro de 2000, quatro anos após a criação do PRONAF foram liberados recursos para financiar os agricultores classificados no Grupo B, ou seja, aqueles que na época tinham rendimentos de até R\$ 1.500,00 (Aquino e Schneider, 2010).

### **Um modelo de agricultura familiar distante da realidade nacional**

O PRONAF foi instaurado como política de crédito agrícola, de financiamento de infraestruturas municipais (PRONAF Infraestrutura) e de capacitação e profissionalização dos agricultores familiares (Decreto nº 1.946 de junho de 1996, confirmado dez anos mais tarde pela Lei da Agricultura Familiar Nº 11.326/2006). O público alvo considera agricultores que exploram a terra como proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro numa área não superior a quatro módulos fiscais; utilizando até dois empregados permanentes, sendo admitido o trabalho sazonal; possuir faturamento máximo anual de R\$ 27.500,00 (na época) com uma renda bruta anual dependendo em 80% da exploração agropecuária ou extrativa; o agricultor e a sua família devem residir na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximos. O agricultor reunindo esses critérios poderia obter a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP).

Implicitamente o estudo FAO-IN CRA, como as propostas do DATER e até as principais demandas da cúpula da CONTAG configuraram através do PRONAF um “tipo-ideal” no modelo da “agricultura familiar consolidada”. Era um agricultor produzindo para as grandes cadeias do agronegócio nacional, tendo como base a mão de obra permanente familiar e até dois assalariados, com uso de insumos externos e de mecanização (Tonneau et al., 2005). Tecnicamente, correspondia muito mais ao tipo de agricultura familiar dos estados do Sul do Brasil, que a maioria da categoria situada no Nordeste e no Norte do país. Confirmando por outro lado a proposta de Lecuyer (2012), era de fato o modelo de uma elite da agricultura familiar, aquele que existia na cabeça dos técnicos e de certos dirigentes sindicais. O mesmo processo foi observado na França no momento da promulgação da Lei de orientação da agricultura de 1962. Projetou-se um modelo de unidade de produção associando o trabalho do agricultor e da esposa. Era um modelo técnico e familiar que não correspondia à realidade e a diversidade de uma agricultura numericamente importante e ainda essencialmente camponesa, mas correspondia a um projeto político modernizador. Para Maresca (1983) esse modelo dos dirigentes das organizações sindicais na França dos anos 60 “era representativo do que a agricultura francesa deveria ser e não daquilo que era na realidade”.

Após o sucesso inicial do PRONAF em termos de acesso ao crédito, em particular por conta de uma demanda reprimida e da estabilização financeira (Plano Real), as primeiras avaliações apontaram a grande concentração dos contratos nos estados do Sul em comparação com aqueles do Norte e Nordeste (Belik, 1999, Carneiro, 1997; Aquino e Schneider, 2010). Por outra parte o movimento social e sindical reivindicava uma maior diversificação dos sistemas técnicos de produção financiados. Mas a resposta era difícil, os bancos e a ATER somente

aprovam o financiamento de tecnologias validadas pela Embrapa, mediante uma ficha técnica. Do lado da Embrapa e da extensão pública, constatava-se que “a prateleira de tecnologias realmente adaptadas para a agricultura familiar estava vazia” (Filho et al., 1997).

Os resultados dos primeiros ciclos de financiamentos da pesquisa para agricultura familiar mediante o Programa Nacional da Embrapa e o PRODETAB co-financiado pelo Banco Mundial, evidenciaram que a maioria dos projetos tratava de diagnósticos da situação da agricultura familiar ou do acompanhamento da transferência de tecnologias concebidas na estação para as empresas agropecuárias para o público da agricultura familiar. Em realidade o PRONAF permitia financiar essencialmente os mesmos sistemas técnicos que para o agricultor patronal ou empresarial, mas, em escala ou tamanho menor (Aquino e Schneider, 2010). A primeira resposta diferenciada, também promovida por instituições de Pesquisa e Desenvolvimento dos estados do sul foi o Pronaf Agroindústria; mas apesar da ampla publicidade, a sua aplicação foi extremamente limitada e isolada.

### **1.3. Uma operacionalização complexa e diferenciada**

As primeiras avaliações constataram através do crescimento inicial do programa de 1996 a 1999<sup>177</sup> uma primeira institucionalização do PRONAF, mas com uma concentração no crédito de custeio e com problemas de acesso por conta da burocracia ou da resistência dos bancos (Abramovay e Veiga, 1999; Belik, 1999). Isto apesar de um elevado subsídio federal à aplicação dos contratos do Pronaf, inclusive para os bancos públicos (Abramovay e Piketty, 2005). Em realidade, nessa primeira fase a principal inovação metodológica foi o Pronaf Infraestrutura Municipal, com a dupla introdução do planejamento participativo e da territorialização de projetos coletivos (Abramovay, 2002). Segundo Belik (1999) a inovação trazida pelo PRONAF-M não está apenas na escolha do município como alvo para apoio financeiro. Da forma como foi estabelecida a sistemática de empréstimos, há o envolvimento de toda a comunidade local na elaboração dos planos e no acompanhamento da execução dos trabalhos.

Três critérios definiam os municípios atendidos prioritariamente: a) maior participação de estabelecimentos agropecuários com até 200 ha no município comparativamente ao estado; b) maior proporção de população rural comparativamente ao estado e; c) menor valor da produção agrícola per capita em comparação com a média estadual.

O Pronaf infraestrutura beneficiou-se de experiências anteriores como a dos Programas PAAP e Comunidade Solidaria. Correspondia a uma reivindicação dos movimentos sindicais da agricultura familiar (a criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural - CMDR), a propostas da academia (Veiga, 1991) como a injunções das agências multilaterais (BM, IICA, FIDA). Para o governo do Presidente F. H. Cardoso, permitia acalmar os sindicatos e responder

<sup>177</sup> Em 1996 o Pronaf liberou apenas R\$ 650 milhões, em 1997, R\$1.625 e em 1998 R\$1.819 milhão. Em 1996 foram liberados 333 mil contratos, em 1997 este número sobe para 490 mil contratos e em 1998 tínhamos um total de 709 mil contratos liberados para custeio e investimento. Este montante de estabelecimentos atingido é apenas uma parcela mínima do público potencial identificado como produtores familiares (Belik, 1999).

às experiências de orçamento participativo municipal do Partido dos Trabalhadores (PT), sem correr muito risco. Pois, por um lado, a grande maioria das prefeituras rurais era dirigida pelos partidos da base parlamentar da época, e os recursos do PROINF eram ainda modestos. De fato, a instrumentalização dos CMDRs e dos projetos pelos prefeitos foi criticada por avaliações do Pronaf C e pelos movimentos sociais. Houve até denúncia de um processo de “prefeiturização” dos recursos do Pronaf e do processo de desenvolvimento rural local (Sayago, 2000 ; Schneider et al., 2003; Delgado, 2010).

## **Do MAARA para o MDA: novos ajustes e nova institucionalização**

Com a redistribuição crescente de terras após 1996 tinha sido ampliado o Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (PROCERA) e implementado um projeto específico de assistência técnica, o LUMIAR, calcado sobre a metodologia de planejamento municipal do Pronaf Infraestrutura<sup>178</sup>. Porém, esses instrumentos unanimemente aprovados foram suprimidos em 1999 para uma nova proposta de reforma agrária, intitulada Novo Mundo Rural. Tratava-se, mediante um discurso com referências acadêmicas sobre a participação e o desenvolvimento territorial, de reduzir os recursos para a reforma agrária redistributiva (por desapropriação) e introduzir o crédito agrário ou “reforma agrária pelo mercado” (INCRA, 1999). A criação do MDA em 2000 levou de fato à supressão do crédito Procera, a sua unificação com o Pronaf e a instituição do “pronafinho” (Pronaf B) e do Pronaf A para agricultores recém-assentados.

Durante o segundo governo F.H. Cardoso (1999-2002) e, nos seis primeiros anos do governo L.I. Lula da Silva (2003-2008) os critérios de distribuição do crédito rural foram reformulados, visando, “adequar a estrutura normativa do programa à diversidade da agricultura familiar e ampliar a sua capilaridade nacional” (Aquino e Schneider, 2010).

A partir de 2004, a criação do Grupo “E” e a posterior ampliação do limite máximo de renda anual de 27.000 para R\$ 110 mil ampliou a participação do sindicalismo patronal na execução nacional e local no programa. As portas do Pronaf foram abertas a agricultores mais capitalizados e com capacidade de oferecer aos bancos garantias reais e contrapartidas, os quais tenderão a absorver parte significativa dos recursos, sobretudo de investimento (Aquino e Schneider, 2010).

O período dos dois governos do Presidente Lula correspondeu a uma institucionalização do MDA como da política agrícola dual, e a um crescimento tão espetacular como exponencial dos volumes de crédito. E ainda, houve a separação entre o Pronaf crédito que ficou na Secretaria de Agricultura Familiar - SAF e o Pronaf infraestrutura, e transformado em PROINF/PRONAT na Secretaria do Desenvolvimento Territorial - SDT.

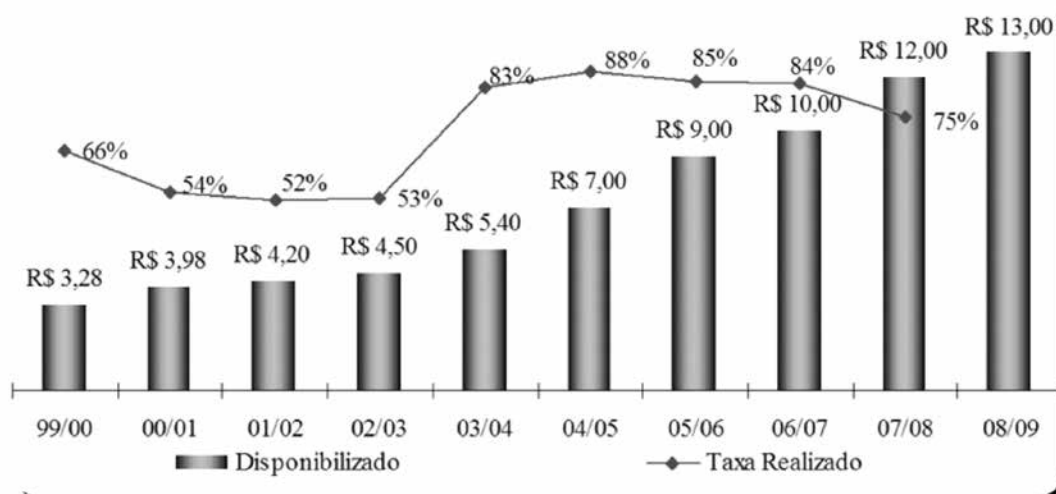
Os números são eloquentes e sempre bem lembrados (fig 1), eles traduzem ao mesmo tempo uma verdadeira dinâmica e o sucesso na aplicação do modelo de modernização da agricultura familiar escolhido inicialmente e mantido durante 20 anos. O crédito disponibilizado para a agricultura familiar passou de R\$ 1, 5 milhões em 1995 a R\$ 3,28 bilhões em 1999, 12

<sup>178</sup> O Lumiar experimentou novas contribuições das ONG alternativas e das organizações de agricultores em matéria de extensão apoio as iniciativas de desenvolvimento local (Sabourin, 1999).

bilhões em 2008 e atingiu R\$ 18,6 bilhões em 2013 (MDA, 2014). A taxa de realização efetiva do crédito oscilou entre 66% em 1999 e 75% em 2008, com um pico a 88% em 2005 e um recorde anunciado a 102% em 2013 (Fig 1; MDA, 2014).

O momento coincide também com a retomada de um projeto de ATER pública, o aumento dos financiamentos para assistência técnica, mas, paradoxalmente, houve uma habilitação crescente de operadores privados de ATER (empresas de consultoria, cooperativas de técnicos, ONGs e até sindicatos municipais de trabalhadores rurais). Por outra parte, apesar da importante dedicação de novos recursos do MDA para a extensão rural e novos instrumentos (seguro colheita, compras públicas, biodiesel, agroecologia, etc.) as ações complementares foram praticamente, limitadas ao mesmo público beneficiando de créditos do PRONAF (Grisa e Schneider, 2014).

**Fig. 1. Evolução do Valor disponibilizado do Pronaf em bilhões de reais**



Fonte: (MDA, 2014)

Houve uma forte diversificação do crédito para diversas categorias de público alvo, num sistema de resposta quase sistemático às mais diversas demandas sociais, chegando a cumular doze modalidades específicas<sup>179</sup>. Mas em realidade, por falta de referências técnicas, de difusão e de pressão político-administrativa ou por conta da rotina dos bancos e serviços de ATER, esses créditos específicos foram muito pouco aplicados. Observaram-se recomendações ou pressões de cima (Casa Civil, Fazenda, bancos, etc.) para as agências bancárias e os serviços de ATER públicos aplicarem em prioridade as modalidades clássicas e, sobretudo para projetos implicando compras de insumos, equipamentos e máquinas, contemplados no Plano de Aceleração do Crescimento - PAC (Villemaine et al., 2012). Por outra parte o fato dos serviços de ATER se autofinanciarem em parte com uma taxa sobre o valor dos projetos de crédito,

<sup>179</sup> PRONAF Agroindústria, PRONAF Mulher, PRONAF Jovem Rural, PRONAF Semiárido, PRONAF Floresta, PRONAF Agroecologia, PRONAF Pesca, PRONAF Pecuária Familiar, PRONAF Turismo da Agricultura Familiar, PRONAF Máquinas e Equipamentos, e PRONAF ECO Sustentabilidade Ambiental, Pronaf Mais Alimentos.

induz inevitavelmente uma tendência para favorecer a aquisição de animais e equipamentos de montantes significativos. Aquino e Schneider (2010) concluem:

Na verdade, o estilo de agricultura familiar efetivamente privilegiado pela política de crédito do PRONAF não foi aquele baseado na diversificação de atividades e fontes de renda das unidades de produção, mas o da “pequena empresa familiar” especializada em atividades agrícolas integradas às cadeias produtivas do agronegócio exportador (grupos D e E). Ora, na medida em que se adotou este estilo de agricultura familiar como referência para a ação governamental, então, naturalmente, o crédito passou a ser disponibilizado em sua maior parte para fortalecer a produção e a produtividade das monoculturas de grãos, objetivando, com isso, elevar a competitividade dos “verdadeiros agricultores familiares” escolhidos como protagonistas do desenvolvimento rural brasileiro.

## **2. O PRONAT: as dificuldades da inovação e da institucionalização**

O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) configura uma proposta complexa, inovadora e exigente de renovação da política federal, regional e local de desenvolvimento rural. A princípio, o PRONAT tanto como o Programa dos Territórios da Cidadania-PTC, que lhe foi associado a partir de 2008, são políticas a vocação transversal, que não eram destinadas a contemplar unicamente o público da agricultura familiar, mas que, de fato foram canalizadas quase exclusivamente para essa categoria, sua execução sendo confiada ao MDA (Leite e Delgado, 2011).

### **Uma proposta inovadora e exigente**

O projeto principal consistia em transformar o Pronaf C Infraestrutura municipal num processo de planejamento ascendente para elaborar e financiar projetos de escala intermunicipal. Para o MDA, tratou-se, ao mesmo tempo, de inovar institucionalmente em relação às políticas agrícolas anteriores (com projetos negociados e intermediados pela sociedade civil organizada, num marco territorial) e, no plano político, de tentar contornar as autoridades dos Estados e dos municípios, soberanas no que tange à execução dos programas e dos projetos em virtude da subsidiariedade do sistema federal. Tratava-se, respondendo às críticas da “prefeiturização” do CMDRs, de ultrapassar a escala municipal e propor o espaço microrregional, sendo este mais propício para a compreensão do recorte territorial.

Procurou-se assim, um nível de atuação novo e não formalizado entre o estado federado e os municípios para poder dispor de uma nova escala de representação/negociação e reduzir o número de projetos contratados com relação aos mais de 5.000 municípios rurais do país. Foi a escala do território, virgem do ponto de vista sócio-político, mas sem existência administrativa na constituição federal, a não ser sob a forma dos consórcios intermunicipais, que foi então descartada.

Foi criada uma série de institucionalidades novas (as Comissões de Instalação de Ações Territoriais CIAT logo transformadas em Colégios Territoriais (CODETER) na escala dos

territórios e a generalização dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural, na escala do estado federado). De acordo com Grisa e Schneider (2014), os atores locais foram estimulados a construir, selecionar, desenvolver e realizar o controle social de projetos coletivos que atendam as demandas produtivas, econômicas, culturais, ambientais e sociais dos territórios, por exemplo, a construção de centrais de comercialização de produtos da agricultura familiar, construção de agroindústria, etc.

Era de fato importante dispor de uma ferramenta para estimular investimentos estruturantes em torno da ação coletiva e de dinâmicas intermunicipais de desenvolvimento rural territorial. O documento de base do programa PRONAT (MDA-SDT, 2003, 2005) reúne várias propostas inovadoras inspiradas da academia como de agências internacionais. Por exemplo, prega, com razão, pelo reconhecimento da multifuncionalidade da agricultura e da pluriatividade da agricultura familiar. Mas é exatamente a postura oposta das prioridades do Crédito do Pronaf (Schneider e Aquino, 2010). Enfim, se o PRONAF foi uma política tipicamente nacional e endógena, o PRONAT corresponde a uma tentação de resolver demasiados problemas a partir de diversas referências, em boa parte externas ou internacionais.

## **Origens diversas do programa de Desenvolvimento dos Territórios Rurais-PRONAT**

A ambição do PRONAT vai muito além do Pronaf infraestrutura que veio substituir e faz, portanto, poucas referências a esse instrumento anterior. Apenas prolongou os debates e as reflexões do ex-CNDRS (Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável). A proposta do programa sintetizada em vários documentos do CONDRAF e da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA remete para diversas fontes nacionais, como a do CNDRS, e internacionais (BRASIL, MDA 2003, 2005). Parte da primeira equipe de quadros da SDT vinha de experiências anteriores de desenvolvimento local, ligadas à atuação da CONTAG no Nordeste (Projeto Umbuzeiro-Assocene) que se beneficiaram de influências da cooperação europeia, bilateral ou não governamental e das agências internacionais (BM com o Projeto ARIDAS e FIDA com o projeto Dom Helder Câmara) (Guimaraes, 2013). As experiências dos estados do Sul (COREDES-RS, descentralização do desenvolvimento regional em Santa Catarina, CRESSOL no Paraná, Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento em São Paulo), não aparecem na elaboração da política, mas influenciaram os atores locais dos territórios rurais e os projetos territoriais construídos nesses estados.

Outra influência é latino-americana mediante a assessoria do IICA, Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola (Sepulveda et al., 2003). A terceira é aquela das políticas territoriais da União Europeia (programas LEADER e LEADER+) mobilizada essencialmente mediante a academia brasileira, intercâmbios universitários e cooperação internacional. Houve influências na América Latina e no IICA diretamente da cooperação bilateral (Alemanha, Espanha, Portugal), ou via a cooperação descentralizada (Itália, França) (Massardier e Sabourin, 2013).

Em realidade, a proposta da SDT era muito diferente do programa LEADER. Vale lembrar quanto o LEADER é também a expressão de um modelo europeu neoliberal levando

a uma concorrência entre regiões/territórios mediante o peso do setor privado e público local (se há “regiões que ganham”, outras perdem). LEADER correspondia a um enfoque global e inter-setorial do desenvolvimento. PRONAT, concretamente contempla somente a agricultura e apenas o segmento da agricultura familiar. Em terceiro lugar, LEADER apoia a valorização dos atributos específicos dos territórios para torná-los mais competitivos, uma vez que os ativos de base (saúde, educação, energia e transportes) estão reunidos. No Brasil, a descentralização não está ainda totalmente realizada e nas regiões rurais mais pobres, alvo do PRONAT, os ativos de base não estão sempre assegurados.

Grisa e Schneider (2014) atribuem a política territorial do MDA a três fatores concomitantes:

- a) a crítica dos limites do Pronaf infraestrutura municipal, b) a reivindicação dos movimentos sociais e sindicais em propor projetos de desenvolvimento e articulações intermunicipais e inter-setoriais, procurando valorizar as potencialidades regionais da agricultura familiar;
- c) a intensidade do debate acadêmico sobre o desenvolvimento territorial, questionando a dicotomia rural-urbano, as taxas de urbanização do país, e argumentando a necessidade de pensar o desenvolvimento em uma perspectiva territorial, incorporando a valorização da dimensão espacial da economia e dos recursos locais.

### **Um entusiasmo inicial e vários freios e atropelos**

Após uma primeira fase de delimitação e escolha tanto descendente como ascendente dos territórios alvos, o PRONAT tem contribuído para tentar definir e adequar territórios de identidade (Echeverri, 2009) por meio de uma intensa atividade de diagnóstico e de elaboração mais ou menos participativa de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável-PTDRS. Nos primeiros dois anos, mais que na execução de infraestruturas coletivas, os esforços foram dedicados com bastante entusiasmo e ativismo à formação dos membros das CIAT e ao fortalecimento das capacidades dos atores do processo de planejamento em geral.

Essas ações têm gerado dois avanços notáveis (Delgado et al., 2008; Sabourin, 2009): i) houve múltiplos processos de interconhecimento e de aprendizagem individual coletiva e institucional entre representantes dos agricultores, dos serviços técnicos, ONGs, universitários e executivos municipais; ii) em consequência, por conta das novas demandas de representação dos agricultores familiares nos diversos conselhos e comissões, observou-se uma emergência de novas lideranças rurais, jovens e mulheres em particular e uma renovação e qualificação dos quadros da representação da agricultura familiar.

No entanto, houve reclamação das organizações de agricultores quando foram financiados pela SDT estudos e diagnósticos que se revelaram inúteis ou repetidos (cf Sabourin, 2009 e Ávila et al., 2011 no caso dos territórios Aguas Emendadas, Borborema, Portal da Amazônia).

### **A dificuldade de adequar planos territoriais e projetos**

Apesar de existir uma demanda reprimida para projetos intermunicipais em particular por parte de bases já organizadas em polos sindicais microrregionais, foi difícil inovar e traduzir as

propostas alternativas da sociedade civil nos PTDRS padronizados pelos consultores da SDT e logo em projetos e, passando por um processo de elaboração, instrução e execução plurianual, mas dependentes de um orçamento anual. Caniello et al. (2013) a partir dos indicadores produzidos pela SDT constatam um paradoxo no Território da Borborema (PB), caracterizado por um capital social elevado, mas um desempenho medíocre dos projetos realizados. De fato, houve o filtro operado pela padronização das etapas e produtos intermediários do sistema de planejamento territorial confiado a consultores pagos por produto ou a articuladores territoriais que ultrapassaram suas atribuições (Sabourin, 2009). Sobretudo, faltou um marco jurídico dos colegiados territoriais, sem existência legal e sem capacidade de administração. O financiamento de infraestruturas e equipamentos coletivos não permite responder a muitos dos problemas estruturais prioritários identificados nos PTDRS (regularização fundiária, etc), mas, sobretudo, constitucionalmente, leva a uma implantação financeira e jurídica dos projetos mediante os estados e as prefeituras municipais. Par Grisa e Schneider (2014), *“em vários casos, os atores locais frustrados pela burocracia davam prioridade à obtenção de novas infraestruturas coletivas, quando para os mentores do PRONAT, focalizados no caráter inovador da política, o mais importante era “o processo de reorganização da gestão social territorial”*. Assim os projetos financiados pelo PROINF, submetidos a um complexo circuito burocrático, ao rigor da Caixa Econômica Federal regida pelas normas e o controle do Tribunal de Contas da União-TCU, passaram a ter para os gestores um caráter incentivador ou até simbólico destinado a estimular a procura de outras categorias de recursos. Foi, no entanto, um dos motivos evocados pelo governo do Presidente Lula, mediante a Casa Civil, para concentrar mais recursos de outros ministérios ligados ao desenvolvimento rural, pelo menos nos territórios rurais considerados prioritários (aqueles com mais indicadores de pobreza e mais densidade de agricultores familiares organizados, etc.) mediante a criação do Programa Territórios da Cidadania-PTC. Outro argumento era a necessidade de incentivar o caráter transversal e interministerial da política territorial rural.

## **O Programa dos Territórios da Cidadania (PTC)**

A proposta do PTC era dar uma dimensão mais inter-setorial e transversal à política de desenvolvimento territorial rural do MDA, incorporando vários outros setores intervindo no meio rural (saúde, educação, energia, meio ambiente, turismo, pesca, transporte, etc) e propondo uma territorialização do orçamento federal e uma coordenação multi-escala da sua implementação (Oliveira, 2011).

Apesar de uma excelente argumentação teórica e de uma forte promoção midiática o Programa dos Territórios da Cidadania provocou em vários territórios onde a CIAT era ainda frágil um certo atropelamento da dinâmica de adequação ou construção de territórios de identidade (Guimaraes, 2013; Zimmerman, 2012).

De um dia para outro, nos 30 primeiros territórios de identidade promovidos a Territórios de Cidadania, as CIAT's foram obrigadas a mudar sua composição, adotando a paridade entre setor público e setor privado e a se tornar Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETER),



para poder integrar os representantes dos outros setores tanto do lado da sociedade civil como dos governos.

Por outra parte, o que foi também positivo, com a promessa de recursos consideravelmente mais importantes<sup>180</sup>, mobilizou o interesse dos executivos estaduais e municipais, antes menos motivados por poucos recursos a custo de muitas negociações e reuniões com a sociedade civil (Leite e Delgado, 2011; Grisa, 2010). Para Grisa e Schneider (2014)

a criação do PTC poderia ter desempenhado um papel importante no enfrentamento de algumas dificuldades da política territorial, devido a sua forte ênfase na pobreza, na intersectorialidade, na articulação de políticas públicas e o considerável volume de recursos que anunciou mobilizar. No entanto, sua característica top-down, sua postura operacional de reconhecer principalmente as agências estatais como atores da política pública, seu afastamento da institucionalidade e dos atores sociais territoriais, e o arrefecimento da proposta a partir de 2011 na esfera federal, com conseqüente enfraquecimento das institucionalidades, desarticulações e frustrações dos atores territoriais, dificultaram o avanço da política territorial.

No entanto, é imprescindível uma reflexão sobre a concepção e execução das políticas territoriais de modo que não ocorra, como observa Favareto (2010: 301), a incorporação “por adição” do tema territorial, “em que, sob nova roupagem, velhos valores e práticas continuam a dar os parâmetros para a atuação dos agentes sociais, coletivos e individuais, estabelecendo aquilo que a literatura em economia institucional chama de dependência do caminho”.

### **Um programa de ambição territorial com atuação setorial**

Uma das dificuldades do PRONAT vem também da sua ambição de associar territorialização do desenvolvimento, desconcentração ou descentralização do Estado e participação popular em um mesmo processo. Ora, são três categorias de enfoques e de instrumentos bem diferenciadas e independentes. Participação popular e territorialização não são sinônimas e não funcionam naturalmente juntas. Da mesma maneira desconcentração e descentralização do Estado se dão mediante a transferência de competências e recursos aos estados federados e às prefeituras municipais, mas não obrigatoriamente mediante a participação da população, como, por exemplo, no caso dos consórcios de municípios. No PRONAT, existe um risco de confusão entre territorialização e participação popular, já que, normalmente, a elaboração e a execução dos projetos deveriam assumir, simultaneamente, essas duas características (Sabourin, 2009).

Todavia, essas iniciativas antecipam um campo de experimentação em termos de interação entre a ação coletiva dos agricultores e a ação pública do Estado, em suas diversas escalas. Em termos de impacto, o PRONAT continua sendo pouco significativo: seu orçamento anual representava cerca de R\$ 100 milhões no seu apogeu, em 2008, ao passo que o PRONAF continuava sendo a única política pública estruturante da agricultura familiar brasileira, com em torno de R\$ 12 bilhões aplicados no mesmo ano.

<sup>180</sup> Com a criação do PTC, foi tão mediatizado o anúncio e a publicação dos orçamentos agregados de 19 ou 23 ministérios nos territórios rurais escolhidos para serem Territórios da Cidadania.

### 3. Discussão e ensinamentos

#### A categoria “agricultura familiar” como símbolo institucionalizado

A criação do PRONAF marca um momento crítico institucional e fundador para as políticas e para a agricultura familiar. Os Gritos da terra e as ações do MST cobravam uma resposta original do Estado (atender esta população específica). Isto exigiu construir uma definição da agricultura familiar e de mecanismos de fiscalização (Documento de Aptidão ao Pronaf), negociar novas institucionalidades com o sistema bancário, incluir a agricultura familiar de modo diferenciado no Manual do Crédito Rural, recriou-se o DATER no MAARA e abriu-se um espaço institucional específico para a agricultura familiar. As evoluções do PRONAF a partir de 1999 foram mais incrementais e marginais (Grisa, 2012).

Hoje, nos debates aparece que talvez, a principal instituição criada pelo PRONAF teria sido precisamente a categoria da agricultura familiar e os critérios da sua definição. A aplicação de um programa focado numa categoria alvo específica, foi a principal ruptura com relação às políticas anteriores. A própria lei “institucionalizando” a categoria da agricultura familiar só foi votada em 2006, exigindo mais dez anos de lutas e de debates.

Portanto, é significativo que a definição da categoria alvo do PRONAF, constitui um marco social e um marcador político na sociedade brasileira, na medida em que introduz ao mesmo tempo a institucionalização de dois elementos novos. O primeiro é a dualidade da política agrícola; o segundo corresponde a uma sucessão de políticas diferenciadas para populações marginalizadas (crédito popular, economia solidária, movimento de mulheres, jovens, povos e comunidades tradicionais) que, anteriormente tanto as políticas de reforma agrária como as de terras e comunidades indígenas, tiveram dificuldade em afirmar (Grisa, 2012).

Não é por acaso se a existência dessa categoria “agricultura familiar” foi sempre combatida pelos promotores da agricultura patronal e do agronegócio, quer mediante as interpretações do Censo Agropecuário (FGV-IBRE, 2009; Alves e Rocha 2012), quer mediante a crítica da realidade sociológica dessa categoria (Navarro e Pedroso, 2011).

De fato, apesar de ter sido legitimada como categoria científica tanto na Europa como no Brasil (Lamarche, 1993), a agricultura familiar, para os interessados (os agricultores familiares) constitui antes de tudo uma categoria social histórica, que eles conseguiram fazer reconhecer como categoria política. No entanto, isto não quer dizer que após 20 anos de política específica, essa categoria, a sua definição e operacionalização não mereçam ser revisitadas, atualizadas ou reavaliadas. O “tipo ideal” de produtor familiar construído, garantido, mas também, de certa maneira engessado pela Lei da Agricultura Familiar (2006), não é mais aquele do PRONAF de 1995. É o resultado de uma “negociação política” entre os diversos interesses em jogo durante dez anos de 1995 até 2006. Vinte anos depois do início do PRONAF vale a pena se interrogar: Por que até quatro módulos fiscais? Por que residir no campo? Por que tal proporção da renda agrícola na renda familiar (sendo ainda variável segundo as categorias de crédito)?

É importante afirmar que existem agricultores que têm um perfil familiar no Brasil em razão da sua história (um setor bloqueado). Mas uma revisão teria que considerar o conjunto dos

agricultores familiares, inclusive os que o PRONAF em 1995 considerou como “periféricos” e não soube como tratar do ponto de vista técnico-econômico, os mesmos que tampouco são muito considerados pelas ações do PRONAT ou do PTC, em particular por falta de representação e acesso à informação. Existe, portanto, uma necessidade de revisar os conceitos e a definição da categoria, por exemplo, a luz da análise e das interpretações dos censos (agropecuários, populacionais) como já foi iniciado pela equipe do PGDR (Schneider & Cassol, 2013), e tal vez em torno do reconhecimento da multifuncionalidade da atividade agrícola, da própria pluriatividade dos estabelecimentos familiares e da existência de rendas não diretamente ligadas à unidade de produção primária (Schneider et al., 2013).

## **O MDA e os movimentos sociais: avanços e limites de uma nova cogestão**

A hipótese da cogestão pode ser considerada seriamente a partir da experiência das consultas nacionais, das conferências setoriais regionais e nacionais lançadas pelo PT e logo da aceleração da implementação durante os governos Lula da Silva, dos conselhos nacionais, estaduais, territoriais e municipais para diversos setores, em particular o desenvolvimento rural e a segurança alimentar. Para os dirigentes da CONTAG, a cogestão tornou-se um fato. Desde 2003, a cada ano é mantido um período de intensa mobilização sindical sob o nome de *Grito da terra Brasil* agora organizado apenas pela CONTAG, suas federações e sindicatos<sup>181</sup>. A diferença dos anos 1990, o novo *Grito da terra* acontece principalmente na forma de reuniões de negociação no gabinete do MDA. Se a conservação dessa palavra de ordem representa todo um símbolo, a nova prática pragmática pode também ser eficiente.

Durante os dois mandatos do Presidente Lula, a direção das três secretarias do MDA foram distribuídas entre responsáveis e equipes provenientes ou ligadas aos movimentos sociais e organizações sindicais da agricultura familiar, o que conforma um passo importante num processo de cogestão da política com os movimentos sociais (Druck, 2006). Nenhum desses movimentos sendo majoritário ou hegemônico, e sendo eles concorrentes entre si para as mesmas bases sociais, dificuldades de coordenação são inevitáveis (Guimaraes, 2013).

Apesar da proposta de “gestão social territorial e participativa” da SDT (MDA, 2010) as análises do funcionamento do PRONAT e das relações entre o MDA e os beneficiários, mediante diversos intermediários e mediadores (articuladores territoriais, consultores da SDT, ONG’s parceiras, serviços de ATER) remetem de fato para uma diversidade de modalidades e não apenas a mecanismos de cogestão ou de administração neocorporativista<sup>182</sup> distribuída (Ávila, 2011; Massardier et al., 2012)<sup>183</sup>.

<sup>181</sup> A FETRAF também organiza sua própria mobilização “As Jornadas de Luta da Agricultura Familiar”.

<sup>182</sup> Segundo Bobbio et al. (2007) “num sistema neocorporativista a organização representativa de interesses particulares é livre para aceitar ou não suas relações com o Estado, contribuindo, portanto, para defini-las enquanto que no corporativismo clássico é o próprio Estado que impõe e define estas relações”.

<sup>183</sup> Por exemplo, nos territórios do Acre, o processo passou pela tutela de ONGs (Toni e Kamovitz, 2007); na região de Marabá no Para, houve uma mudança dentro do movimento sindical (Veiga et al., 2007), no território do Portal da Amazônia no Mato Grosso, apesar do fortalecimento da representação do MPA e da Via Campesina, os jovens dirigentes ficaram baixo a tutela das ONGs e da Igreja (Sabourin, 2009).

Isto parece inevitável uma vez que foi oferecido aos movimentos sindicais e aos da sociedade civil, que competem entre si para as mesmas bases sociais da agricultura familiar, um novo espaço territorial sem personalidade jurídica, sem capacidade administrativa e ainda com poucas regras e normas validadas. No caso do território Águas Emendadas, uma minoria de pequenos empresários pluriativos do Distrito Federal conseguiu monopolizar os recursos do PRONAT (Massardier et al., 2012) e vários projetos foram instrumentalizados por uma rede sócio profissional dos agrônomos da ATER, Emater, consultoras e ONGs<sup>184</sup> (Ávila et al., 2011). Dez anos depois da passagem do Pronaf C para o PRONAT e com as múltiplas peripécias dos Territórios da Cidadania, pode-se perguntar se não teria sido também importante persistir e fiscalizar os planos e projetos na escala municipal ou optar para a criação de consórcios intermunicipais (Caldas e Moreira, 2013). Qual é a vantagem, olhando o longo prazo, de querer contornar a democracia representativa eleitoral e de lhe opor uma democracia técnica mais ou menos participativa? (Sayago, 2000).

### **PRONAF e PRONAT, o peso da dependência do caminho federal**

Existem várias limitações ao duplo processo de participação ou gestão social de um lado e de territorialização do desenvolvimento rural, por outro. Esses freios podem ser examinados em termos de dependência do caminho (Mahoney, 2001), especialmente por conta de práticas clientelistas anteriores como da regra de subsidiariedade entre níveis de governo da administração brasileira. As duas políticas testemunham da grande dificuldade para institucionalizar práticas ou normas novas que ao mesmo tempo saem da rotina do funcionamento da administração pública, mas podem também se opor ao molde da constituição federal e às regras da subsidiariedade entre níveis de governo, por exemplo. Isto é patente nas dificuldades e entraves para conseguir financiar e fazer funcionar e avaliar os projetos de infraestrutura e equipamentos coletivos nos territórios do PRONAT. É também o caso para operacionalizar e viabilizar as numerosas, mas pouco aplicadas modalidades de crédito do PRONAF. Fora a modalidade Pronaf Mais alimentos associada ao PAC 2 (Programa de Aceleração do Crescimento), é difícil emplacar projetos diferenciados, parece uma luta perdida se não for para comprar tratores e pás escavadoras.

Seria necessário avaliar o retorno da gestão social participativa em matéria de fiscalização dos projetos territoriais do PRONAT pela sociedade. Muitas vezes os representantes da agricultura familiar não têm recursos, tempo ou até legitimidade para realizar essa fiscalização; mas, sobretudo, dificilmente vão conseguir sanções e resultados num quadro de assimetria de poder e de recursos em comparação com o setor público (legislativo, executivo e judiciário) ou com o setor privado: bancos, empresas consultoras, empreiteiras, comércio, etc. (Sabourin, 2012). A pergunta é: se o MDA, a Caixa Econômica Federal ou o Conselho Estadual de

<sup>184</sup> No caso da CIAT do território Águas Emendadas observou-se uma representação impar de técnicos das Emater nos diversos colégios: federal mediante a presença no MDA e na unidade técnica do Pronaf no DF, estadual via a Secretaria de Agricultura do DF e as Emater, municipal ou regional (DF) o via os escritórios locais da Emater e os CMDRS, sociedade civil via a Associação dos servidores da Emater-DF. Por outra parte, vários dos primeiros agricultores familiares coordenadores da CIAT eram também pluriativos assalariados da Seagri-DF, da Agência Rural de Goiás e da Prefeitura municipal de Unai-MG, o que tinha a vantagem de lhes permitir a assistir mais facilmente as reuniões e negociações, mas sem real autonomia dos seus empregadores (Ávila et al., 2011).

Desenvolvimento Rural não têm os meios e recursos para avaliar e fiscalizar os projetos, a quem confiar essa tarefa? A SAF e também a SDT de maneira mais recente, têm conseguido implementar sistemas de acompanhamento e avaliação dos projetos; a transparência sobre os resultados é tecnicamente possível.

## Conclusões

Basicamente, a análise das evoluções institucionais do PRONAF e do PRONAT e das estratégias dos seus principais grupos de atores leva a três ensinamentos que permitem fortalecer, aqui no caso da agricultura familiar brasileira, algumas hipóteses de trabalho em torno da elaboração e institucionalização das políticas públicas setoriais.

Primeiro, por mais que corresponda a uma conquista social, uma política pública setorial sempre representa um compromisso, quer entre grupos de interesses ou coalizações que tentam disputar os recursos e influir as decisões do Estado, quer por conta dos próprios jogos de poder e de prioridades dentro dos diversos setores do governo e da administração. O público alvo do PRONAF corresponde àquele negociado inicialmente, mas foi se abrindo pouco a pouco para a diversidade socioeconômica dos agricultores familiares, ainda que quem teve (e tem) acesso majoritário aos créditos foram os agricultores mais dotados em capital e recursos. Mas isto é natural: o conteúdo e a modalidade principal de crédito do PRONAF que terminaram sendo institucionalizados foram os que corresponderam às visões da coalizão dominante no momento da sua criação.

Em segundo lugar, nenhuma política pública, embora socialmente construída e legitimada, pode ser institucionalizada sem contar com um conteúdo técnico e instrumental robusto, o mesmo resultando geralmente também de um acúmulo no tempo. Neste sentido, as decisões e estruturas institucionais tomadas no passado, condicionam as opções para o futuro.

No momento da sua criação, o PRONAF contava com instrumentos e conteúdos técnicos anteriormente acumulados e validados. Pelo contrário, o PRONAT, fugindo voluntariamente dos dispositivos anteriores, oferecia uma agregação de referências inovadoras ou externas ao país. Nos dois casos, a implementação foi dificultada ou freada pela dependência das trilhas do modelo dominante, da subsidiariedade federal ou das práticas políticas locais hegemônicas.

Finalmente, a principal forma de institucionalização de uma política pública, não se encontra sempre onde a buscamos a priori, por exemplo, nas instituições burocráticas, nas organizações ou nos instrumentos. Pelo contrário, ela se fortalece também por meio das ideias e dos valores que se institucionalizam ou se estruturam em princípios, normas, regras e mediante processos de aprendizagem e de agregação marginal ou incremental. Essa consideração ética e otimista expressa todo o bem e todo o campo de progressão e adaptação que podemos esperar da evolução futura do PRONAF e do PRONAT, na base das ideias e dos valores (Grisa, 2012).

Uma sugestão em termos de acompanhamento e análise das políticas públicas da agricultura familiar no Brasil seria a elaboração de uma agenda de trabalho conjunta entre os serviços do governo federal (aqui o MDA), os movimentos sociais e os centros de ciência e tecnologia

e universidades, para tarefas de registro, acompanhamento, avaliação dos instrumentos e processos, segundo pelo menos dois eixos.

O primeiro seria um trabalho de sócio história a partir de arquivos e de entrevistas para revisitar a trajetória das políticas a partir do cruzamento entre a história oficial, as histórias locais e as histórias das pessoas. O segundo tema de trabalho conjunto, também já iniciado pela SDT do MDA com o CNPq e várias universidades SMAP/PRONAF e SGE da STR e consiste em analisar os dados produzidos pelo acompanhamento e pela avaliação das políticas em base a análise dos censos e dos sistemas de produção de indicadores do MDA. Reunir e analisar esses indicadores, aprimorar os resultados dos sistemas de acompanhamento e avaliação fornece elementos preciosos não apenas para os gestores dessas políticas, mas também para a ANATER e para as organizações de usuários e de agricultores.

Metodologicamente, cruzar a sócio história ou a análise institucional das políticas públicas com a sociologia dos atores e das suas estratégias permite entender melhor os resultados, as opções, mas também os limites e as perspectivas de evolução do que constitui hoje, dentro e ao redor do MDA, e também do MDS ou do MMAA, um impressionante portfolio de instrumentos ou programas setoriais e um verdadeiro laboratório de experimentação de políticas públicas.

## **Referências bibliográficas**

ABRAMOVAY R. Desenvolvimento Rural Territorial e Capital Social in Sabourin E & Teixeira O (eds) Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais, Conceitos, controvérsias e experiências, Brasília, UFPB, CIRAD, Embrapa, p 113-128, 2002.

ABRAMOVAY R. Paradigmas do capitalismo agrário em questão. Campinas (SP): Editora Hucitec/Editora da UNICAMP, 1992.

ABRAMOVAY R. ; PIKETTY, M G. Politique de crédit du programme d'appui à l'agriculture familiale (Pronaf) Résultats et limites de l'expérience brésilienne dans les années 1990, Cahiers Agriculture, n° 14, v1, p. 25-29, 2005.

ABRAMOVAY R.; VEIGA, J. E. Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), Brasília IPEA, textos para discussão, 1999.

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

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

ÁVILA, M.L; SABOURIN, E;DUARTE G. L M; MASSARDIER, G.ATER e desenvolvimento territorial: Uma análise crítica. Revista de Extensão e Estudos Rurais,v.1, n. 2, p. 427-448, 2011.

AVRITZER, L. (org). Experiências Nacionais de Participação Social. São Paulo: Cortez, 2009.

BELIK, W.PRONAF: Avaliação da operacionalização do programa. Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas – NEA, 1999

BICKEL J F. Les théories de l’Etat social, Fribourg, CH: Université de Fribourg, 2009.

BOBBIO, N.; MATEUCCI, N.; PASQUINO G.,Dicionário de Política, Brasília: Editora UnB - Imprensa Oficial, 2007, 2 vol.

BRASIL, INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRARIA, Novo Mundo Rural, Projeto de reformulação da reforma agrária. Brasília : INCRA, 1999.

BRASIL,MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO Referências para um desenvolvimento territorial sustentável. Brasília: MDA-SDT-CONDRAF, 2003.

BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO,Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável. Brasília: MDA. 2005.

BURSZTYN, M. O Poder dos Donos, 20 anos depois...ou a incrível e triste história das populações desfavorecidas e suas elites desalmadas, in Raízes, vol 22, nº1, p.73-80, 2003:

BUSINO G.Élites&bureaucratie, revue analytique des théories contemporaines. Paris: Droz, 1988

CALDAS, E.L.; MOREIRA I.Políticas de desenvolvimento territorial e intermunicipalidade no Brasil: complementaridades e tensões, in Sustentabilidade em Debate, Brasília, v.4, nº2, p.41-60, 2013.

CANIELLO M.; PIRAUX M.; SOUZA BASTOS V. Ideias e Práticas na Gestão Social dos Territórios da Cidadania. O caso do Território da Borborema, Paraíba. In Sustentabilidade em Debate, Brasília, v.4, nº2, p.19-40, 2013.

CARNEIRO, M. J. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF. Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro, n.º 8, p.70-82, abril de 1997.

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

DELGADO N. ; BONNAL. P.; LEITE S. P.; KATO, K. Desenvolvimento Territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais. Rio de Janeiro: IICA-OPPA/CPDA, 2007.

DRUCK, G. Os sindicatos, os Movimentos Sociais e o Governo Lula: Cooptação e Resistencia. Observatório Social de América Latina, año VI, n°. 19. Buenos Aires, Argentina: CLACSO, julho de 2006.

ECHEVERRI, R. Identidade e territórios no Brasil. Brasília: MDA-SDT / IICA, 2009

EMBRAPA ; CIRAD ; 1995, Anais do Iº Seminário do Programa Nacional de Pesquisa em Agricultura Familiar Petrolina : CPATSA/CIRAD/Prefeitura Municipal de Petrolina, 1995. Programa Sistemas de Produção da Agricultura Familiar, 09.

FAO-INCRA Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar. Brasília (DF): FAO/INCRA, 1994.

FAORO, R. Os donos do poder. São Paulo : Globo, 1973.

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

FGV/IBRE. Quem produz o que no campo: quando e onde? Censo agropecuário 2006: resultados: Brasil e regiões. Brasília: CNA, 2010.

FILHO C.G.; SAUTIER D.; SABOURIN E.; CABRAL, J.; QUEIROZ, M.A.; SAMPAIO, N.F.; MAFRA, R.C. Pesquisa e Desenvolvimento: subsídios para o desenvolvimento da agricultura familiar brasileira, Brasília : EMBRAPA SPI, 1997. Agricultura Familiar (1).

GRISA, C. As políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil. Desenvolvimento em Debate v.1, n°2, p. 83-109, 2010.

GRISA C. Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias. Tese de Doutorado em Ciências Sociais, Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, 2012.

GRISA C.; SCHNEIDER S. Políticas públicas para la agricultura familiar en Brasil: trayectoria, análisis y desafíos. In SABOURIN E; SAMPER M, SOTOMAYOR O (Org.). Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: balance, desafíos y perspectivas. Santiago de Chile, Ed. CEPAL, Red PP-AL, CIRAD, IICA, p.75-10, 2014.

GUIMARÃES M D A, Desenvolvimento rural: territórios e redes. Rio de Janeiro: UFRRJ-CPDA Tese de doutorado em Ciências sociais. 2013



LAMARCHE, H. (ORG) A agricultura familiar I: uma realidade multiforme. Campinas (SP): Editora da UNICAMP, 1993.

LECUYER L. Políticas públicas e agricultura familiar no Brasil: policy makers, paradigmas e categorias de ação pública in Workshop Análises das Políticas Públicas, Atores na Agricultura Brasileira, Rio de Janeiro: OPPA, CPDA-UFRRJ, 4-5 de outubro 2012.

LEITE S. P. ; DELGADO, N. (Coord). Desenvolvimento Territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais. Brasília: IICA, 2011, Serie DRS 14.

LEITE S. P. ; MEDEIROS L. Marchas e contra marchas na política agrária, in Política agrária e assentamentos, Brasília : NEAD-MDA, 2003

MAHONEY, J. Path dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. *Studies in Comparative International Development*, v.36, n.1, p.111-141, 2001.

MARESCA S. Les dirigeants paysans, Paris : Editions de Minuit. Coll. Le sens commun, 1983.

MASSARDIER G., SABOURIN E. Internationalization and dissemination of rural territorial development public policies: model hypotheses for Latin America. *Sustentabilidade em Debate*, v.4, n. 2, p.83-100, 2013.

MASSARDIER, G; SABOURIN, E; LECUYER, L; AVILA, M L. La démocratie participative comme structure d'opportunité et de renforcement de la notabilité sectorielle. Le cas des agriculteurs familiaux dans le Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux au Brésil, territoire Aguas Emendadas. In *Participations*, v.1, n2, p.78-102, 2012.

NAVARRO Z. ; PEDROSO M.T.M. Agricultura familiar: é preciso mudar para avançar. Texto para discussão 42. Brasília (DF): Embrapa Informação Tecnológica, 2011.

NOVAES, R. Nordeste, Estado e Sindicalismo, o PAPP em questão. Rio de Janeiro : CEDI, 1994.

OLIVEIRA G. A. de. A burocracia weberiana e a administração federal brasileira in *Revista de Administração Pública*, v.4, n.2, p. 47 – 74, 1970.

OLIVEIRA, H. Programa Territórios da Cidadania: multiplicar a ideia, focar as ações. Simão Dias, SE: Brochura. 2011

PAYRE R.; POLLET G. Socio-histoire de l'action publique, Paris : La Découverte, 2013.

PAYRE R.; POLLET G. Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s)? *Revue française de science politique*, v.56, n.1, p.133-154, 2005.

PIERSON P.; SKOCPOL T. El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea, Rev. Urug. Cienc. Polít., Montevideo, v.17, n.1, p. 7-38, 2008 .

ROMANO, J. O. As leituras de redes políticas e sócias nos estudos brasileiros. In Política nas Políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira. Rio de Janeiro: Mauad X, p. 203-266. 2009.

SABATIER P.; JENKINS-SMITH, H. (Eds.) Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach. Boulder, CO: Westview Press, 1993.

SABOURIN E (Org.). Planejamento Municipal. Brasília: Embrapa, 1999, Agricultura Familiar, n. 4.

SABOURIN E. Camponeses do Brasil : entre a troca mercantil e a reciprocidade, Rio de Janeiro : Garamond U ; col Terra Mater, 2009.

SABOURIN E. Teoria da reciprocidade e análise de políticas públicas rurais, in Ruris, Campinas, vol. 6, n°2, p.53-90, 2012.

SANTOS, J. V. T., A gestação da recusa: o “Colono Retornado” dos projetos de colonização na Amazônia. In: SANTOS, JOSÉ VICENTE (Org.) Revoluções Camponesas na América Latina. Campinas: Editora da Unicamp. 1985

SAYAGO D. A invenção burocrática da participação: discursos, práticas no Ceará. Tese de Doutorado, Dep. De Sociologia, Universidade de Brasília, 2000.

SCHNEIDER S. ; CASSOL A. A agricultura familiar no Brasil. Reporte sobre la agricultura familiar en América Latina. Projeto de Análisis de pobreza y desigualdad rural en América Latina. Porto Alegre, FIDA/Rimisp, 2013.

SCHNEIDER S.; SILVA, M K; MORUZZI M P E. Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural. Série Estudos Rurais. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.

SCHNEIDER S; FERREIRA B; ALVES F. (Orgs) Aspectos multifuncionais da agricultura brasileira: diferentes visões do censo Agropecuário 2006. Brasília: IPEA, 2013.

SOUZA C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura in Sociologias, v.8, n°16, p.20-45, 2006.

TONI, F.; KAIMOWITZ D. (Eds), Municípios e Gestão Florestal na Amazônia. Natal: AS Editores, 2003.

TONNEAU J. P.; AQUINO J. R.; TEIXEIRA O. A. Modernização da agricultura familiar e exclusão social: o dilema das políticas agrícolas. Cadernos de Ciência & Tecnologia v.22, n.1, p. 67-82, 2005.

TONNEAU, J. P. ; SABOURIN, E. (Orgs.). Agricultura familiar – interação entre políticas públicas e dinâmicas locais. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2007.

VEIGA I, OLIVEIRA, M. C, BENTES, F. Políticas públicas e dinâmicas locais da agricultura familiar no sul e sudeste do Pará in Agricultura familiar, políticas públicas e dinâmicas locais, TONNEAU J.P.; SABOURIN E (org.), Porto Alegre: Ed; da UFRGS, 2007.

VEIGA, J. E.O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica. São Paulo (SP): Editora da Universidade de São Paulo/Hucitec, 1991.

VILLEMAINE R., SABOURIN E., GOULET F. Limites à l'adoption du semis direct sous couverture végétale par les agriculteurs familiaux en Amazonie brésilienne, Cahiers agricultures, v.21, n.4, p. 242-247, 2012.

WANDERLEY M. N. B. ; BERGAMASCO S. M. P. P. ; OLIVEIRA, J T A. Agricultura familiar y modernidad. Campinas: APM/RIAD/CEDAL, 1996.

WANDERLEY M. N. B. A modernização sob o comando da terra: os impasses da agricultura moderna no Brasil in WANDERLEY M N B, O Mundo rural como um espaço de vida. Reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar é ruralidade. Porto Alegre: Ed. UFRGS, p. 45-67, 2009.

WANDERLEY M. N. B. Raízes históricas do campesinato brasileiro In: XX Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), GT 17 Processos sociais agrários, Caxambu-MG, 1996.

WANDERLEY, M. N. B. Reflexões acerca da agricultura familiar e campesinato no Brasil e na França in Seminário Diálogos contemporâneos acerca da questão agraria e agricultura familiar no Brasil e na França, Paris, AgroParisTech/Ladyss/CAPES, 24-25 abril de 2013

WILDAVSKY, A.The Policy of Budgetary Process. Boston: Little and Brown, 2ªed. 1992.

ZIMMERMANN S. A. Participação social e as políticas públicas para a agricultura no Brasil: dissonâncias entre espaço público e projetos políticos de sociedade. Boletim OPPA, nº 44, Rio de Janeiro: CPDA-OPPA, dez. 2012

# A agricultura familiar nas políticas para a agricultura familiar

*Catia Grisa*

Mestre em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS) e Doutora em Ciências Sociais (CPDA/UFRRJ). Professora no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento (PGDR) e no Departamento Interdisciplinar/Campus Litoral Norte da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

## 1. Introdução

2014 foi o ano internacional da agricultura familiar. A agricultura familiar foi eleita tema do ano pela Organização das Nações Unidas, o qual afirmou a importância desta categoria social para a produção de alimentos e reconheceu o papel fundamental que esta forma de produção e modo de vida desempenha para a segurança alimentar e erradicação da pobreza no mundo. Estimulados por esta iniciativa, muitos países começaram a elaborar políticas públicas para a categoria social e outros fortaleceram iniciativas já em curso. Dentre estes, o Brasil se destaca pela construção de um amplo aparato institucional para estimular a produção familiar, que reconhece sua identidade e demandas específicas.

No caso brasileiro, o “momento crítico” (Mahoney, 2001) deste processo foi a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1995. De programas regionais que pouco reconheciam a importância econômica da categoria social, os agricultores familiares passaram a dispor de uma política nacional destinada exclusivamente para eles. A partir das afirmações políticas e da crescente legitimidade que o PRONAF e a agricultura familiar foram adquirindo, abriram-se possibilidades para a criação de novas políticas e instrumentos diferenciados de desenvolvimento rural. Esta crescente legitimidade política e institucional foi corroborada pela criação da Secretaria da Agricultura Familiar, em 1999, pela criação do Programa Garantia Safra em 2002, e outras políticas públicas nos anos seguintes (Programa de Aquisição de Alimentos, Seguro da Agricultura Familiar, Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar, Programa Nacional de Habitação Rural...), culminando com a institucionalização da Lei da Agricultura Familiar, em 2006.

Diferentemente de outros estudos que já analisaram a trajetória e a construção das políticas diferenciadas de desenvolvimento rural, este texto procura colocar em análise a agricultura familiar que é contemplada por estas políticas públicas. Procura-se realizar um inventário da diversidade social, econômica, regional e produtiva que é contemplada pelas políticas direcionadas exclusivamente para a agricultura familiar. Investiga-se qual a agricultura familiar que acessa estes programas, onde ela se localiza, quais as suas características e que “modelos” de agricultura e desenvolvimento rural as políticas públicas estão incitando.

Ademais, com base nesta análise, procura-se dialogar com alguns estudos que construíram tipologias da agricultura familiar e indicaram políticas públicas mais adequadas a cada tipo. Um trabalho emblemático neste sentido consiste no relatório FAO/INCRA (1994) – marco importante para o debate da agricultura familiar no Brasil – que classificou a agricultura familiar em “consolidada”, “em transição” e “periférica”, e recomendou que o foco das políticas agrícolas governamentais deveria ser a categoria intermediária visando torná-la consolidada, enquanto para os periféricos deveriam ser elaboradas políticas agrárias e sociais. Diversos estudos realizados no período recente reproduzem, em certa medida, esta classificação e recomendações (Guanziroli, Di Sabbato e Vidal. 2014; Navarro e Campo, 2013; Guanziroli, Buainain e Di Sabbato, 2012; Alves e Rocha, 2010). Como citam Guanziroli, Di Sabbato e Vidal (2014, p. 12), para parte importante da agricultura familiar “falta-lhes capital humano, terra, água, infraestrutura física e capacitação, para que possam eventualmente desenvolver atividades agropecuárias de forma eficiente”.

Para atender estes objetivos, o artigo analisa o Pronaf e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Não se trata de realizar uma comparação da agricultura familiar nestes dois programas, mas de tomar estas políticas como ilustrativas das formas familiares de produção que estão acessando as políticas públicas (cientes das simplificações e limitações deste recorte tão estrito diante das políticas atualmente existentes para a agricultura familiar). São as ênfases distintas de ambos os programas que instigam a análise da agricultura familiar brasileira inserida nas políticas públicas.

A apresentação da análise foi organizada em três seções, além desta introdução. A primeira dedica-se ao inventário do Pronaf, evidenciando as características dos agricultores familiares que acessam o programa e a que finalidades o mesmo vem sendo empregado. A segunda analisa o PAA, abordando igualmente as formas de agricultura familiar que acessam o programa e as atuações deste nas práticas agrícolas e alimentares. Por fim, são realizadas algumas considerações sobre a agricultura familiar beneficiária das políticas públicas e sobre as ações do Estado para o segmento da categoria social em situação de vulnerabilidade social.

## **2. A agricultura familiar no Pronaf**

Criado em 1995, o Pronaf diz respeito a primeira política nacional direcionada especificamente para a agricultura familiar. Como afirmam Schneider, Cazella e Mattei (2004: 23), “O programa nasceu com a finalidade de prover crédito agrícola e apoio institucional aos pequenos produtores rurais que vinham sendo alijados das políticas públicas até então existentes e encontravam sérias dificuldades de se manter no campo.” Deste modo, a criação do Pronaf marcou o reconhecimento do Estado brasileiro a esta categoria social e legitimou as reivindicações dos movimentos sociais e sindicais dos trabalhadores rurais por políticas diferenciadas de desenvolvimento rural que contemplassem as suas especificidades. Como argumentam Wanderley (2009) e Abramovay (2002), trata-se da criação de um programa que ressignificou elementos da ruralidade brasileira, ao considerar a importância econômica e social da agricultura familiar, ao creditar no desenvolvimento dos pequenos municípios marcados

pela presença massiva desta categoria social (via Pronaf Infraestrutura e serviços municipais), e ao contribuir para a valorização do meio rural como “lugar de trabalho e de vida” a partir do incremento das possibilidades de reprodução social das famílias rurais.

No seu formato inicial, o Pronaf foi destinado aos produtores rurais que explorassem a terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro; dispusessem de até dois empregados permanentes, sendo admitido o recurso eventual à ajuda de terceiros<sup>185</sup>; não tivessem área superior a quatro módulos fiscais; no mínimo 80% da renda bruta anual deveria ser proveniente da exploração agropecuária ou extrativa; e, deveriam residir na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximos. Seguindo orientações acadêmicas e compreensões dos próprios gestores públicos, o Pronaf privilegiou os agricultores familiares “em transição” como o público prioritário (Guanziroli, 2007; Carneiro, 1997). O objetivo era promover os agricultores ainda não consolidados como empresas rurais, mas que apresentassem acesso parcial aos circuitos de inovação tecnológica e de mercado e amplo potencial de viabilização econômica a partir de estratégias de reprodução social essencialmente agrícolas, ou seja, agricultores familiares que reagissem aos estímulos e aumentassem a produção, a produtividade e a renda. O critério de necessidade de 80% da renda ser oriunda de atividades agrícolas presente na definição de agricultor familiar confluiu com este intuito. O Pronaf crédito era visto não como um programa de assistência social, mas como um mecanismo para impulsionar para os mercados os agricultores que apresentassem um mínimo de condições produtivas.

No entanto, logo após à criação do Pronaf esta orientação foi colocada “em xeque” levando à emergência, em 1997, de uma linha especial de crédito de custeio, o “Pronafinho”, que visava contemplar os agricultores que enfrentavam dificuldades para acessar os recursos do Programa e o sistema bancário. Gestores públicos e organizações sociais avaliaram que a continuidade das normas estabelecidas significaria a reprodução de certa seletividade observada no crédito rural das décadas de 1960-80. Nas palavras de Abramovay e Piketty (2005, p. 62), “Criou-se uma nova linha de crédito no interior do Pronaf voltada a agricultores bem próximos da linha de pobreza, ou seja, em média, um terço do nível de renda bruta dos primeiros beneficiários do Programa.” Tratava-se de um público mais próximo aos “periféricos”, que apresentava baixos resultados agrícolas e econômicos, mas que oferecia potencial de geração de renda na unidade produtiva.

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

<sup>185</sup> A Resolução que criou o Pronaf autorizou o acesso ao Programa apenas pelos estabelecimentos que não tivessem empregados permanentes. No entanto, fruto da pressão política da Confederação Nacional da Agricultura (CNA) (Santos, 2011), a Resolução nº. 2.310 de 1996 revogou a Resolução anterior e aceitou a presença de até dois empregados permanentes.

Subsequente à diferenciação iniciada com o Pronafinho foram criados os Grupos A, B, C, A/C, D e E<sup>186</sup>, sendo os primeiros referentes aos assentados pela reforma agrária e os demais correspondentes a diferentes graus de capitalização dos agricultores familiar (sendo o E o mais capitalizado). Além desta classificação foram criadas algumas linhas direcionadas para grupos e segmentos específicos, como mulheres e jovens. Estas mudanças institucionais caminham no sentido do reconhecimento da diversidade da agricultura familiar e facilitam normativamente o acesso destes segmentos, contudo é preciso verificar se, na fase de implementação, esta diversidade foi contemplada.

Alguns dados permitem nos aproximar desta reflexão<sup>187</sup>. Ao analisarmos, com base nos dados de Aquino (2013), a distribuição dos recursos entre os grupos do programa no período de 1999 a 2012, observamos que a participação do Grupo “A” e “A/C” foi significativamente reduzida ao longo do tempo, visto que respondia por 21% em 2000 (percentual máximo atingido) e chegou a apenas 3% do montante aplicado em 2012. Conforme Mattei (2011), nos últimos anos foi se intensificando o destino dos recursos financeiros para o segmento mais capitalizado da agricultura familiar, minimizando a participação de outros setores, particularmente aqueles assentados pela reforma agrária, que estão em processo inicial de instalação e estruturação de suas unidades de produção. O Grupo “B” respondeu por 1% dos recursos em 2000 e por 6% em 2011, sendo que o percentual mais elevado foi observado em 2010 quando compreendeu 9% dos recursos totais do Pronaf. Embora várias mudanças que foram realizadas no Pronaf B – por exemplo, ampliação desta linha de crédito para todas as regiões brasileiras, redução da burocracia bancária, simplificação das regras de liberação dos financiamentos, aumento substancial no limite de enquadramento do Grupo “B”, ampliação das fontes de financiamento, e desenvolvimento de metodologias distintas (Brasil, MDA, 2013a; Silva Maia et al., 2012; Cazella e Búrigo, 2009; Abramovay, 2008; Magalhães e Abramovay, 2006) – estas pouco repercutiram em incremento da participação dos agricultores do referido grupo. Por sua vez, os demais grupos (“Grupo Variável”) foram aqueles que acessaram massivamente os recursos do Pronaf: desde 2003 os percentuais nunca foram menores a 80% – atingindo o valor máximo de 91% em 2008 e em 2012 82%. Esta concentração se mantém ao longo dos anos porque, assim como aconteceu no Grupo “B”, houve importantes transformações institucionais no Pronaf que acabaram favorecendo este estrato de produtores, como a flexibilização das condições financeiras, aumento da renda para fins de enquadramento dos agricultores, a simplificação das condições de acesso, diversificação das fontes de financiamento, renegociação de dívidas etc (Grisa, Wesz Jr. e Buchweitz, 2014; Desconsi, 2012).

Estes dados destoam da estratificação da agricultura familiar entre os grupos do Pronaf realizada pelo IBGE no último Censo Agropecuário, sendo que os agricultores enquadrados nos grupos “A” e “B” perfazem 67,56% dos estabelecimentos, enquanto que os demais respondem por 32,44%. Dados de Mattei (2011) para o ano agrícola 2007/2008 indicavam

<sup>186</sup> Em 2008, visando simplificar as normas do Pronaf, os grupos C, D e E foram extintos, agrupados em um único grupo, denominados “agricultores familiares - AF” ou grupo “variável”.

<sup>187</sup> Alguns dados apresentados a seguir já foram discutidos em outros trabalhos. Um aprofundamento melhor dos dados, bem como gráficos e tabelas que permitem a visualização dos resultados, podem ser observados em Grisa, Wesz Jr. e Buchweitz (2014), Grisa, Kato e Zimmermann (2014) e Wesz Jr. e Grisa (2015).

que os agricultores familiares dos grupos “D” e “E”, correspondentes aos produtores mais estruturados e capitalizados entre a categoria social, detinham uma participação de 53% dos recursos do programa. Estas informações corroboram as evidências de outros estudos (Aquino et al., 2011; Mattei, 2011) de que o Pronaf tem beneficiado, principalmente, as unidades familiares em melhores condições socioeconômicas. Seguindo nomenclatura do relatório FAO/INCRA (1994), poderíamos aludir que os agricultores “periféricos” seguem, de certo modo, periféricos no Pronaf.

Complementando estas informações, analisamos a distribuição do Pronaf entre as regiões brasileiras. Em termos de contratos do Pronaf, a região Sul respondeu por 60% do número total em 1998, enquanto que a região Nordeste participou com 25%. Em 2005 e 2006, após várias avaliações e reivindicações sociais, estes percentuais praticamente inverteram-se e o Nordeste passou a responder por 60% dos contratos totais. Contudo, em anos seguintes, a região Sul ampliou novamente a sua participação, ainda que em percentuais mais baixos que no início da década 2000. Em 2012 o Sul e o Nordeste responderam, respectivamente, por 32,74% e 45,48% dos contratos totais. As regiões Norte e Centro-Oeste participam com pequenos percentuais, sem nunca passar de 6% do total. A região Sudeste respondeu por percentual médio próximo dos 15% no período considerado.

No que concerne aos recursos monetários aplicados pelo programa, observa-se a predominância da região Sul no período analisado, sendo que esta participação atingiu valores próximos a 60% dos recursos totais em 1997 e 2000. Em meados dos anos 2000, após várias avaliações críticas, a região meridional viu sua participação reduzida a 40% dos recursos totais, com incremento relativo da região Nordeste, que em 2006 respondeu pelo percentual máximo de 26% dos recursos totais. No entanto, nos anos seguintes, a região Sul expandiu novamente sua participação, respondendo nos últimos cinco anos por valores próximos de 50% dos recursos totais. As regiões Norte e Centro-Oeste mantiveram valores relativos estáveis após a entrada do Governo Lula, com média de 6,5%.

Ao considerar a distribuição dos contratos do Pronaf no somatório do período de 1999 a 2012 entre os estados brasileiros e Distrito Federal, observa-se a prevalência dos mesmos no Rio Grande do Sul (com quase 20% do total), seguido por Minas Gerais (9,3%), Bahia (9,0%), Paraná (8,8%) e Santa Catarina (7,8%). Dos 20,5 milhões de contratos totais realizados no período, 36% foram realizados na região Sul. Dezesete estados e o Distrito Federal não atingiram 5% dos contratos totais realizados entre 1999 e 2012, sendo que oito não atingiram 1%.

Ao analisar a participação dos estados e do Distrito Federal nos recursos totais do Pronaf, a discrepância fica mais acentuada. Observa-se que dos R\$ 97,6 bilhões aplicados entre 1999 e 2012, 24% foram aplicados no Rio Grande do Sul, seguido por Paraná (13,5%) e Santa Catarina (12,4%). Portanto, cerca de 50% dos recursos do Pronaf foram para a região Sul. Em quarto lugar destaca-se Minas Gerais (12,4%) e em quinto está São Paulo (4,4%). O Distrito Federal e nove estados (com exceção do Rio de Janeiro, os demais localizam-se no Norte e no Nordeste) receberam, cada um, menos que 1% dos recursos totais do programa no período 1999-2012.

Estes dados nos permitem afirmar que embora as mudanças normativas ocorridas, o Pronaf encontra dificuldades para contemplar a diversidade socioeconômica e regional da agricultura



familiar. Ademais caberia investigar se grupos específicos da agricultura familiar, como quilombolas, pescadores artesanais, extrativistas, indígenas, quebradeiras de coco etc. estão conseguindo acessar o Pronaf. Avaliações indicam que estes grupos encontravam limitações em acessar a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), considerada a “porta de entrada” para o Programa e para um amplo conjunto de políticas públicas para a agricultura familiar (Brasil, INCRA, 2013; Brasil, CONSEA, 2011; Siliprandi e Cintrão, 2011)<sup>188</sup>.

Para além do reconhecimento da diversidade socioeconômica da agricultura familiar, não tardou para surgirem reflexões sobre a necessidade de promover a diversidade produtiva da categoria social, sendo estas reflexões oriundas principalmente das organizações do campo agroecológico brasileiro. Embora os movimentos sociais e organizações sindicais da agricultura familiar apresentassem críticas ao modelo tecnológico de produção agropecuária vigente na década de 1990, esta dimensão foi minimizada na construção do Pronaf. A elaboração de uma primeira política para a agricultura familiar e outras demandas imediatas prevaleceram na pauta destas organizações, as quais buscavam com as conquistas fortalecer os movimentos sociais e sindicais rurais e a categoria social. Deste modo, embora estivesse presente no Decreto de criação do Pronaf a preocupação com o desenvolvimento rural sustentável e tecnologias adequadas à agricultura familiar, não havia, ao menos explícita e operacionalmente, a proposição de um modelo de produção agrícola distinto daquele predominante até então e que provocou importantes consequências sociais e ambientais (Carneiro, 1997). A falta de clareza sobre o modelo de produção estimulado pelo Pronaf, somada à definição do público beneficiário, indicavam a construção de uma política baseada na elevação da produção, tecnificação, especialização e profissionalização dos agricultores familiares, “referencial” este reconhecido atualmente por alguns gestores públicos e por vários estudos (Gazolla e Schneider, 2013; Aquino e Schneider, 2010; Mattei, 2006; Kageyama, 2003).

Os dados sobre os cultivos financiados pelo crédito de custeio para lavouras confirmam, em parte, este viés produtivista do Pronaf. Ao analisarmos o crédito de custeio agrícola para todo o país, observamos que os principais produtos de lavoura financiados no período de 1999 a 2012 foram milho, soja, café e fumo. O milho e a soja respondem desde 2001 por mais de 50% dos recursos aplicados no custeio de lavouras. Se somado os recursos aplicados no café, este valor atinge cerca de 70% dos recursos aplicados no custeio de lavouras. Apesar de o milho ser o principal cultivo do Pronaf, ele tem perdido participação relativa, assim como fumo, feijão, mandioca e arroz. Por sua vez, a soja tem crescido sua participação desde 2005, respondendo em 2012 por 27,3% do crédito de custeio do Pronaf. Cabe destacar que o financiamento do custeio da soja tem crescido em um ritmo superior ao custeio agrícola total do Pronaf e ao custeio agrícola do Sistema Nacional de Crédito Rural destinado à soja. Chama a atenção que em Mato Grosso, caso mais expressivo, a soja foi o principal produto de custeio agrícola do

<sup>188</sup> É importante destacar um conjunto de modificações e ações que já foram realizadas visando ajustar este mecanismo à diversidade da agricultura familiar. Citamos a criação da Declaração de Aptidão Indígena (DAP-I); a ampliação e diversificação das entidades cadastradas para emissão da DAP, o que favorece um tratamento diferenciado das particularidades de grupos específicos, como indígenas, quilombolas, pescadores artesanais e extrativistas; o reconhecimento da agricultura familiar realizada em áreas urbanas; a dupla titularidade da DAP (marido e esposa); e a realização de mutirões visando a ampliação do acesso à DAP principalmente para segmentos específicos da agricultura familiar, como quilombolas e indígenas. O desafio consiste em publicizar as mudanças normativas, constantemente aperfeiçoá-las, capacitar as entidades cadastradas e colocar em prática estas alterações institucionais.

Pronaf, recebendo 84% dos recursos aplicados em 2012 (Wesz Jr. e Grisa, 2015). De modo geral, pode-se dizer que estes produtos (soja, milho e café), devido as suas características de produção e comercialização, restringem os “espaços de manobra” das unidades familiares. Trata-se de lavouras geralmente associadas à monocultura, a escalas de produção, à crescente “externalização” da atividade produtiva e à dependência das grandes empresas do sistema agroindustrial (Ploeg, 2008).

No entanto, esta análise nacional do crédito de custeio pode camuflar os processos regionais empreendidos pelo Pronaf. Ao verificarmos os dois principais produtos financiados em cada estado brasileiro no somatório do período de 1999 a 2012, observamos a importância que determinados produtos assumem em certas regiões e estados (Grisa, Wesz Jr. e Buchweitz, 2014). Destaca-se, por exemplo, a mandioca no Amapá; o café no Espírito Santo; o arroz em Roraima; o feijão na Bahia; a cana de açúcar em Pernambuco; o algodão na Paraíba; a soja no Mato Grosso do Sul; o milho no Paraná; e o fumo em Santa Catarina. Chama a atenção igualmente a importância de “outras lavouras”, apontando para a possível diversidade de produtos financiados em alguns estados, como Amazonas, Rio de Janeiro e São Paulo.

Estes dados podem amenizar a constatação de um viés produtivista do Pronaf, demonstrando a variedade de cultivos financiados nos diferentes estados, o que não exige a necessidade de refletir sobre o viés setorial do Programa. No entanto, não é possível ignorar que mais de 30% dos contratos e 40% dos recursos foram, historicamente, aplicados na região Sul do Brasil. No Rio Grande do Sul e no Paraná, o milho e a soja respondem por quase 80% dos contratos e mais de 70% dos recursos aplicados no custeio de lavoura no período 1999-2012, sendo que, nestes contextos, trata-se de cultivos associados à monocultura, à especialização produtiva, ao uso intensivo de insumos industrializados, e à dependência dos mercados à montante e à jusante. Também não é possível ignorar que mais de 55% dos recursos nacionais do custeio de lavouras no total do período de 1999-2012 foram aplicados em milho e soja. Assim, diante da diversidade regional, pode-se aludir para um certo produtivismo territorializado (e predominante) do Pronaf, marcado principalmente pela presença do milho e da soja nas regiões Sul e Centro-Oeste. Por sua vez, no Norte, no Nordeste e em alguns estados da região Sudeste é notável a participação de cultivos como a mandioca, feijão, arroz e outras lavouras, produtos que podem estar diretamente associados com a promoção da SAN dos agricultores familiares. O milho, que no Sul e Centro-Oeste está vinculado a um contexto de especialização produtiva, no Nordeste, por exemplo, é um produto fundamental para o consumo familiar e dos animais, normalmente cultivado em consórcio e que não rompe com a diversidade de atividades agrícolas dos agricultores familiares (Grisa, Wesz Jr. e Buchweitz, 2014).

Como mencionado acima, a discussão e a crítica sobre este modelo de produção financiado pelo Pronaf retornou à agenda pública ainda no início dos anos 2000, a partir da atuação principalmente de organizações do campo agroecológico brasileiro, representadas nomeadamente pela Articulação Nacional de Agroecologia (ANA). Tendo críticas ao modelo convencional de produção financiado pelo Pronaf, as organizações agroecológicas começaram a elaborar propostas para o financiamento da transição agroecológica, resultando nas linhas Pronaf Agroecologia e Pronaf Semiárido (Weid, 2010). Além destas, mais duas linhas dialogam

com a proposta de promoção de “novas” formas de produção agropecuária, sendo elas o Pronaf Floresta e o Pronaf Eco.

Todavia é importante notar que estas linhas são pouco expressivas no Programa. De acordo com Sambuichi e Oliveira (2011), entre os anos agrícolas 2005-2006 e 2009-2010 foram realizados 979 contratos do Pronaf Agroecologia totalizando R\$ 11,4 milhões; 14.927 contratos do Pronaf Floresta no valor total de R\$ 75 milhões; no Pronaf Semiárido foram aplicados R\$ 188,4 milhões em 38.210 contratos; e, R\$ 40,3 milhões foram aplicados em 3.026 contratos do Pronaf Eco. “O valor total financiado pelas quatro linhas juntas no período de seis safras analisadas foi de R\$ 315,1 milhões, o que representa apenas 1,6% do volume total de recursos (R\$ 21 bilhões de reais) financiados em investimentos pelo Pronaf geral no mesmo período” (Sambuichi e Oliveira, 2011, p. 3). A pouca expressividade destas linhas decorrem de várias razões. Segundo Weid (2010), elaborar projetos agroecológicos envolve certa complexidade, difícil de ser enquadrada nos normativos do Programa, a exemplo de prever o período da transição agroecológica e o valor monetário necessário neste processo. Ademais, estas linhas encontram certas resistências na institucionalidade bancária e em órgãos de assistência técnica e extensão rural, os quais alegam a carência de modelos de produção que apresentem coeficientes técnicos e financeiros reconhecidos (Sambuichi e Oliveira, 2011; Weid, 2010; ANA, 2007).

Como visto acima, embora as mudanças institucionais que ocorreram, alguns resultados do programa se mantem ao longo do tempo, como a concentração nas *commodities* e nos agricultores familiares das regiões Sul e Sudeste, geralmente mais capitalizados comparativamente a outras regiões. Os agricultores familiares em situação de maior vulnerabilidade social ainda enfrentam dificuldades de acesso ao crédito. Compreende-se que estas unidades familiares defrontam-se com “múltiplas carências” (Aquino et al., 2013) e que apenas mudanças institucionais no Pronaf não são suficientes para alterar este cenário. Todavia, é fundamental que mudanças (normativas, burocráticas e políticas) continuem ocorrendo no Programa em um esforço de aproximá-lo destes segmentos, fornecendo “capacitações” (Sen, 2000) para o desenvolvimento também de atividades agrícolas, rompendo com “um futuro” pré-desenhado por tipologias. Negar a disponibilização de crédito e de demais políticas agrícolas a este grupo significa limitar as estratégias de reprodução social dos mesmos e/ou mantê-los, talvez, subjugados a relações de dependência, subordinação e exploração clientelista (Búrigo, 2010). Disponibilizar apenas políticas sociais pode significar a reprodução das condições que geram a vulnerabilidade social. Sofrendo de múltiplas carências este segmento necessita de um amplo conjunto de políticas públicas, incluindo políticas sociais, agrárias, agrícolas e de promoção de atividades não agrícolas (voltaremos a este tema).

A consolidação do programa enquanto uma política de desenvolvimento rural efetiva ainda depende de importantes avanços operacionais, institucionais e políticos. Podemos citar: a) existem obstáculos burocráticos impostos pelo sistema bancário que dificultam o acesso de agricultores familiares com níveis de renda inferiores ou que apresentem projetos de financiamento produtivos não convencionais ou projetos para atividades não agrícolas. O agente bancário geralmente tem dificuldade de interagir com a diversidade da agricultura familiar, cujos processos e dinâmicas sociais, econômicas, ambientais e culturais muitas vezes destoam das planilhas financeiras que

orientam o financiamento agrícola; b) geralmente os agricultores familiares mais capitalizados estão mais organizados, informados e possuem certa “cultura” de interação com o sistema bancário, enquanto em outros contextos estes elementos precisam ser construídos; c) em alguns contextos, sobretudo no Norte do país, as grandes distâncias e as dificuldades de deslocamento (seja pelas condições das estradas, falta de meios de transporte ou seja pelo tempo necessário nos deslocamentos fluviais) até às sedes dos municípios, onde geralmente encontram-se as agências bancárias, também impõe-se como limitante importante ao crédito rural; d) não raro, a assistência técnica e a extensão rural apresentam dificuldades ou não estão preparadas para trabalhar com os segmentos menos capitalizados ou com projetos não convencionais, prevalecendo interpretações setoriais e produtivistas sobre o rural e a agricultura familiar; e) certa desarticulação entre as políticas públicas, notadamente entre as políticas de incentivo à produção (crédito e assistência técnica) e as políticas de comercialização, limitam o potencial do Pronaf em promover mudanças no padrão de desenvolvimento agrícola; f) embora apresentem críticas ao modelo de produção hegemônico, as reivindicações das organizações sindicais da agricultura familiar geralmente concernem a demandas operacionais do programa (redução de juros, ampliação dos recursos, limites financiáveis etc.), o que pode confluir para a reprodução institucional do mesmo; e, g) ainda que tenham ocorrido mudanças para promover a participação do segmento mais vulnerável da agricultura familiar, ao mesmo tempo também ocorreram alterações institucionais que potencializaram a participação dos grupos mais capitalizados.

### **3. O PAA e a agricultura familiar brasileira**

Dando continuidade à diferenciação iniciada com o Pronaf e criado em 2003, o PAA também nasceu orientado especificadamente para a agricultura familiar. Como analisam Porto et al. (2014, p. 39), “O PAA foi concebido com originalidade, introduzindo aspectos extremamente inovadores em termos de política pública, dentre as quais destacamos: a) estabeleceu pela primeira vez recursos e metodologia específica para compras públicas de alimentos oriundos da agricultura familiar e povos e comunidades tradicionais; b) dialogando com a escala e características organizacionais destes segmentos, definiu processos de compras por dispensa de licitação, nos moldes da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), permitindo a relação direta entre governo e sociedade civil para a aquisição de alimentos por parte do Estado.”

Além desta orientação para a agricultura familiar, o Programa tem enfatizado e valorizado a diversidade interna à categoria social. Construído com base em um referencial de política pública orientado pela segurança alimentar e nutricional – o que implica necessariamente em promover formas mais equitativas de produzir os alimentos (Maluf, 2007, 2001) – e em outro formato institucional, o PAA tem procurado evidenciar a diversidade regional, cultural, social, produtiva e alimentar do meio rural brasileiro.

Ao analisarmos – com base em dados do PAA Data e outros disponibilizados pelo MDS<sup>189</sup> – a distribuição dos recursos do PAA entre as regiões brasileiras no período 2003 a

2012, observamos a prevalência da região Nordeste. 47% dos recursos do PAA neste período foram aplicados na região Nordeste. A existência da modalidade PAA Leite direcionada especificadamente para esta região e para o norte do Estado de Minas Gerais e “os princípios criadores do Programa” (Mielitz, 2014, p. 66) visando os locais com incidência de insegurança alimentar e pobreza rural explicam esta concentração dos recursos. Em segundo lugar, destaca-se a região Sul (22%), seguida pelo Sudeste (21%). As regiões Norte e Centro Oeste participam com pequenos percentuais, sendo eles 6% e 4%, respectivamente. Chama a atenção, no entanto que em 2012 a região Nordeste reduziu sua participação. Em 2005 esta região recebeu cerca de 60% dos recursos totais do PAA (percentual mais elevado) e em 2012 este percentual situava-se em 36,72% (o percentual mais baixo de participação nos dez anos de existência do Programa). Estes dados chamam a atenção considerando que, com o Plano Brasil Sem Miséria lançado em 2011, havia expectativas de incremento de participação no PAA da população em condições de pobreza e insegurança alimentar, mais concentrada nesta região e no Norte do país. A seca ocorrida em 2012 e 2013 no Nordeste, somada a outros elementos como o incremento das regras formais, pode ter contribuído para esta redução de participação.

Aprofundando a análise sobre a diversidade socioeconômica dos agricultores fornecedores beneficiários, dados do PAADATA para 2011, relativos ao conjunto das modalidades executadas, indicavam que 12% dos agricultores correspondiam aqueles enquadrados nos Grupos A e A/C do Pronaf, 31% referiam-se ao Pronaf B, e 48% ao Grupo Variável. Para o ano de 2012, estes percentuais foram similares: 12% dos beneficiários fornecedores enquadravam-se nos grupos A e A/C, 32% dos agricultores correspondiam ao Grupo B, e quase 54% estavam enquadrados no Grupo Variável<sup>190</sup>. Similarmente, mas restritos às modalidades executadas pela Conab, dados de Porto et al. (2014) para 2012 indicavam que 44% dos agricultores familiares beneficiários correspondiam aos grupos A, A/C e B. Segundo estes autores, 74% dos beneficiários fornecedores do Nordeste em 2012 enquadravam-se nos Grupos A, A/C e B do Pronaf; na região Norte este percentual situava-se em 50%; no Centro Oeste, 48%; no Sudeste, 43%; e na região Sul, 16%. Por um lado, esses dados chamam a atenção em virtude da participação expressiva de agricultores familiares dos grupos A e B no Nordeste. Observa-se, aqui, um esforço importante de inclusão produtiva pelo mercado institucional. Por outro lado, chama a atenção o percentual dos Grupos A, A/C e B na região Sul do país. Segundo dados de Aquino et al. (2013), 42,29% dos agricultores familiares pronafricanos sulistas estão enquadrados nas condições dos grupos A e B, percentual distante das características gerais dos agricultores que acessaram o PAA. Se em outras regiões o PAA tem se aproximado e contribuído para a inclusão socioprodutiva de segmentos em maior vulnerabilidade social, os dados apontam que no Sul do Brasil este não é o fato mais recorrente.

Conforme IPEA (2012), dentre os agricultores fornecedores em 2008 para o PAA executado via CONAB, 82% identificaram-se como agricultores familiares, 11,7% assentados, 3% agricultores especiais, 1,4% pescadores artesanais, 0,5% acampados e sem terra, 0,5% quilombolas, 0,5% agroextrativistas, 0,4% indígenas e 0,2% atingidos por barragens. Em

<sup>190</sup> Em 2011, cerca de 7% dos agricultores familiares não haviam informado seu enquadramento no Grupo do Pronaf. Em 2012, embora ainda presente, esta situação foi praticamente eliminada.

2012, segundo PAADATA e relativo a todas as organizações executoras, 76% dos agricultores declararam-se como agricultores familiares, 16% assentados, 1,4% pescadores artesanais, 2,4% sem categoria e os demais grupos sociais (extrativistas, aquicultores, atingidos por barragens, comunidade indígenas, quilombolas e sem terra acampado) não atingiram (individualmente) 1%. Embora esses dados possam questionar o atendimento da diversidade da agricultura familiar, é importante considerar que os mesmos podem estar subestimados – como observaram Schmitt et al. (2014) relativo aos assentados<sup>191</sup> –, tendo em vista que geralmente as organizações declaram seus associados simplesmente como agricultores familiares, tornando menos visível a diversidade de grupos sociais existentes no interior desta ampla categorial social. Ademais, estes dados quantitativos podem obscurecer os processos microssociais que o PAA engendrou ao contribuir para dar visibilidade e valorizar o trabalho e os modos de vida de quebradeiras de coco babaçu, extrativistas, quilombolas, catadoras de mangaba, pescadores artesanais, indígenas, assentados da reforma agrária etc. (Mota e Schmitz, 2015; Siliprandi e Cintrão, 2014; Delgado, 2013; Medeiros et al., 2011). Com efeito, Delgado (2013, p. 07) destaca como “um resultado originalmente não planejado” do Programa “o regaste das iniciativas regionais significativas, portadoras de afirmação da identidade, autonomia e autoestima de comunidades e culturas campesinas, marginalizadas pela economia convencional e pela política agrícola tradicional. Experiências concretas com comunidades quilombolas no Sul e Nordeste, com produtores agroecológicos em todo o Brasil, com produtores de sementes “crioulas” na Paraíba e com comunidades ribeirinhas na Amazônia, são evidências captadas, dos resultados não planejados de resgate da autoestima dessas comunidades, induzidos pelo PAA.”

Em que pesem essas ressalvas sobre os dados citados, também cabe destacar que estes grupos sociais específicos da agricultura familiar ainda encontram dificuldades para participar do Programa. Algumas destas dificuldades estão relacionadas a limitações estruturais a que estão sujeito estes grupos, como falta de informação, ausência de documentação pessoal, ausência da DAP para ingressar no programa, falta de ou pouca terra (e, conseqüentemente, terras desgastadas), dificuldades organizacionais, limitações de infraestruturas (estradas, acesso a água, ausência de equipamentos e instrumentos de trabalho) etc.

Também cabe ressaltar que o Programa (similarmente ao Pronaf Mulher) tem incorporado preocupações relativas ao fortalecimento e à visibilidade da participação das mulheres na produção e na comercialização. Estudos indicaram que as características produtivas do PAA, principalmente nas modalidades de compra com doação simultânea, teriam relação direta com as formas de trabalho e os produtos produzidos pelas mulheres, contudo esta participação na esfera da produção não era visualizada nos contratos (Siliprandi e Cintrão, 2014). Visando modificar este cenário, mudanças normativas realizadas em 2011 passaram a exigir percentuais mínimos de participação das mulheres nos projetos, bem como passaram a destinar parte do orçamento especificadamente para organizações de mulheres (Brasil, Grupo Gestor do PAA, 2011). Ainda que precisem ser investigadas as mudanças que estes normativos provocam no

<sup>191</sup> Utilizando alguns recursos metodológicos, os autores redimensionaram a participação dos assentados nas modalidades operadas pela Conab, chegando a um percentual de 26,6% para o ano de 2011, cerca de dez pontos percentuais acima daquele observado, para o mesmo ano, utilizando unicamente a autoclassificação no momento de inserção do projeto no PAAnet.

cotidiano, no espaço doméstico, na sociedade e no empoderamento das mulheres, a não existência destes contribuía para inviabilizar o trabalho e a atuação das mulheres. Como citam Siliprandi e Cintrão (2014, p. 117), “O anonimato das mulheres, evidenciado no fato de que consta nos contratos apenas o nome dos seus maridos, e não seus próprios nomes, contribui para que elas não sejam reconhecidas como responsáveis pelas atividades produtivas e está relacionado com a histórica desvalorização e invisibilidade do trabalho das mulheres na agricultura familiar.”

Ao analisarmos o modelo tecnológico de produção agropecuária promovido pelo PAA observamos igualmente inovações importantes, sendo que algumas delas merecem ser destacadas. A primeira refere-se à promoção da diversificação produtiva nos estabelecimentos familiares, sendo esta resultante das modalidades de Compra com Doação Simultânea (executada pela Conab, estados e municípios) e Compra Institucional que associam as aquisições governamentais com as demandas alimentares diversificadas dos equipamentos públicos de alimentação e nutrição e da rede socioassistencial. Um amplo leque de produtos pode ser adquirido da mesma unidade familiar, muitos deles produzidos anteriormente sem destinação comercial, restritos aos espaços do consumo familiar e às relações de reciprocidade. Geralmente são produtos característicos da produção para o “autoconsumo”, da subsistência das famílias, cultivados em pequenas quantidades, em áreas próximas a casa ou em áreas não aproveitadas para os cultivos comerciais (Siliprandi e Cintrão, 2014). Segundo Siliprandi e Cintrão (2014, p. 119), “há casos em que o PAA cria (ou recria) formas de escoamento para produtos que estavam à margem dos mercados hegemônicos, que estavam sendo deixados de ser produzidos por muitas famílias”. Similarmente Mielitz (2014, p. 67) salienta que “vários produtos anteriormente abandonados da prática alimentar cotidiana por não serem considerados modernos, principalmente pelos mais jovens, voltam a ser consumidos”. Isto significa o resgate de produtos, de modos de fazer, de costumes, hábitos, de receitas e de histórias de pessoas, de comunidades e de lugares. São modos de vidas que passam a ser revalorizados, os quais vinham sendo esquecidos ao longo das gerações, muitas vezes em função de serem concebidos como “atrasados” e/ou ainda em decorrência de um crescente processo de mercantilização da agricultura (Ploeg, 2008), que adentra até mesmo a esfera da produção de alimentos para o próprio consumo. A diversidade produtiva, alimentar e cultural da agricultura familiar é aflorada quando se observa o relacionamento do Programa com extrativistas, quebradeiras de coco babaçu, pescadores artesanais, quilombolas, catadoras de mangaba, com os produtos dos cerrado etc.

Além disso, o PAA estimula a produção agroecológica e orgânica com um sobre-preço de 30% aos produtos cultivos segundo tais manejos. Além da diversificação produtiva, esta medida também contribui para a autonomia das unidades familiares com a promoção de uma matriz produtiva orientada pela redução de insumos externos à propriedade e pela co-produção com a natureza (Ploeg, 2008; Petersen, 2009). Como citaram Moreira et al. (2010, p.210), este diferencial no preço visa promover “outra matriz tecnológica pautada na produção de alimentos limpos, saudáveis, sem agrotóxicos, que respeita os diversos modos de vida das populações do campo, fortalecendo a cultura alimentar de cada região e a manutenção da sociobiodiversidade”. Contudo, de acordo com Galindo, Sambuichi e Oliveira (2014), a participação das compras

de produtos orgânicos em relação ao total de compras do PAA, nas modalidades operadas pela Conab no período de 2007 a 2012, foi pequena, oscilando entre 1% e 3%, embora os montantes investidos nestes produtos foram crescentes. Desconhecimento do sobre-preço e dos mecanismos de avaliação da conformidade orgânica são alguns dos elementos que explicam o percentual baixo de aquisições de alimentos orgânicos.

De um modo geral, estes dados de acesso do Programa entre regiões brasileiras e grupos sociais vão ao encontro das concepções do programa em dialogar com as populações com maiores limitações de reprodução social e, portanto, em maior vulnerabilidade social. É salutar este movimento que o Programa incita de manutenção ou de retorno do relacionamento com a terra, de estratégias de reprodução social pautadas por modelos de agricultura geralmente diversificados e promotores de “autonomia”, e de inclusão produtiva de segmentos em situação de vulnerabilidade social. Algumas mudanças normativas foram importantes neste sentido, como a definição de que, na modalidade Compra com Doação Simultânea, sempre que possível, devem ser priorizados os beneficiários fornecedores inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico, beneficiários do Programa Bolsa Família, mulheres, produtores de alimentos orgânicos ou agroecológicos, indígenas, quilombolas, assentados da reforma agrária e demais povos e comunidades tradicionais e o público atendido por ações do Plano Brasil Sem Miséria; a ampliação de valor por agricultor fornecedor na modalidade Compra com Doação Simultânea quando a proposta encaminhada via organizações sociais conter, pelo menos, 50% de seus fornecedores cadastrados no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal; e, na modalidade PAA Leite, devem ser priorizados os fornecedores que, dentre outros critérios, sejam mulheres, estejam inscritos no CadÚnico e sejam beneficiários do Plano Brasil Sem Miséria ou integrantes de povos e comunidades tradicionais (Brasil, Presidência da República, 2013; Brasil, Grupo Gestor do PAA, 2013a e 2013b).

Vários relatos e estudos destacam a atuação do Programa com agricultores familiares em situação de pobreza e limitações de reprodução social e as oportunidades abertas com a criação de mercados para produtos excedentes ao consumo familiar; outros apontam que alguns grupos sociais que produziam pouco passaram a incrementar a sua produção com fins comercial e para o autoconsumo; também há relatos de melhorias na infraestrutura familiar e coletiva; algumas pesquisas também apontam que o PAA possibilitou a permanência no trabalho na agricultura em contraposição à busca por trabalho em outros setores, sendo estes muitas vezes distantes da residência das unidades familiares (Siliprandi e Cintrão, 2014; Delgado, 2013; Plein, 2012; Zimmermann e Ferreira, 2008; Cordeiro, 2007). Neste sentido Cordeiro (2007, p.56) cita o depoimento de um participante do PAA no Nordeste: “Na minha comunidade, todos os anos de 8 a 10 jovens que concluem o ensino médio vão embora para São Paulo, todos os anos. Diante do bom resultado do projeto do PAA, 10 jovens não irão embora”. Pesquisa realizada no Sul do Rio Grande do Sul indica que comunidades quilombolas também melhoram sua produção agropecuária<sup>192</sup>. Conforme depoimento de um mediador social, “*Para as comunidades isso foi importante e o pessoal estava com uma autoestima muito para baixo e deu uma motivada*

<sup>192</sup> Pesquisa intitulada “Governança e performance do PAA: um estudo comparativo entre Rio Grande do Sul e Rio Grande do Norte”, financiada com recursos do CNPq, realizada no período de novembro de 2013 a junho de 2015 (Grisa et al., 2015).



*no povo lá. E mudou a realidade da comunidade, estavam muito largados, explorados e trouxe esse novo cenário. (...) Era muito mais difícil e o pessoal, por exemplo, tinha um pé de laranja e não o valorizava, pois não tinha para quem vender. Até nisso o programa nos ajudou porque nós levamos laranja, bergamota, para a agroindústria de São Lourenço (...). O pessoal começou a cuidar melhor suas chácaras, o que antes não valorizavam. (...) E a renda das comunidades é de áreas pequenas, não tendo muita coisa. Aquele pouquinho que eles conseguem vender, já melhora a renda também.”* Estes exemplos sinalizam que, concomitante às políticas sociais e ao fortalecimento de outras atividades econômicas, estratégias de reprodução social pautadas na agricultura podem ser retomadas e fortalecidas pelas políticas públicas. Ainda que com importantes limitações estruturais, segmentos mais vulneráveis da agricultura familiar aproveitaram as oportunidades de produção e comercialização proporcionadas pelo PAA e fortaleceram este viés de reprodução social. Disponibilizar para estes grupos apenas políticas sociais e agrárias, como sinalizam alguns estudos, significa negar-lhes a condição de produtores rurais conforme apontou Wanderley (2014), fragilizando a própria identidade geralmente associada ao trabalho na terra (ainda que precário).

Um dos principais desafios do Programa consiste no “tamanho” da política pública em termos de recursos aplicados e número de agricultores familiares beneficiários. Em 2012 – ano em que os números do Programa foram mais expressivos desde a sua criação em 2003 – foram aplicados quase 840 milhões de reais no Programa, os quais beneficiaram mais de 180 mil unidades familiares de produção. Como salienta Mielitz (2014), eram valores muito baixos comparativamente às dimensões do orçamento brasileiro, do número de estabelecimentos da agricultura familiar e do potencial do Programa. Ademais, no período recente (2013 e 2014), o Programa vem passando por um conjunto de mudanças institucionais baseadas na intensificação das normas formais (Grisa e Porto, 2015; Grisa et al., 2015; Delgado, 2013), as quais têm gerado certa instabilidade e recuos em termos de execução. Em 2013, a execução do Programa reduziu-se para cerca da metade (recursos aplicados e agricultores beneficiários), minimizando as potencialidades do Programa em termos de desenvolvimento rural e inserção socioproductiva da agricultura familiar.

#### **4. Considerações finais**

Ambas as políticas públicas analisadas neste trabalho trazem contribuições importantes ao recortar a agricultura familiar como público beneficiado. Isto significa privilegiar uma forma específica da ruralidade brasileira. Como salienta Wanderley (2009, p. 308), “Esta “ruralidade” da agricultura familiar, que povoa o campo e anima sua vida social, se opõe, ao mesmo tempo, à relação absenteísta, despovoadora e predatória do espaço rural, praticada pela agricultura latifundiária e à visão “urbano-centrada” dominante na sociedade que aceita o meio rural, socialmente vazio.” Da mesma forma Martins (2014, p. 29) salienta: “Os agentes econômicos da agricultura familiar, ou pequena agricultura como já foi chamada, diferem do grande empresário rural, não pelo tamanho, mas pelos valores sociais e pela lógica social,

econômica e política que os norteia, que é outra. Eles podem ver e valorizar a terra que lhes está cotidianamente perto, diversamente do grande empresário que se relaciona com a terra pela mediação da renda fundiária, de uma abstração. O pequeno a vê como mediação e condição de um modo de vida, pode ver nela a poesia que nela há. Vê também na perspectiva do valor de uso. O grande a vê como instrumento de uma relação racional de interesse, uma relação seca e puramente instrumental. Vê na perspectiva do valor de troca que pode produzir”. Embora os desafios que a categoria enfrenta, trata-se, portanto, de privilegiar e fortalecer um “rural com gente” e uma forma de relacionamento distinta com a terra, que a vê como integrante e constituinte indissociável de um modo de vida.

Além desta definição política, ambos os programas têm realizados movimentos no sentido do reconhecimento da diversidade regional, econômica, produtiva e social da categoria social. No entanto, os dois programas enfrentam desafios neste sentido. Embora as várias mudanças que ocorreram no Pronaf, o mesmo ainda apresenta desafios no sentido de incorporar os agricultores familiares menos estruturados economicamente e a diversidade de sistemas produtivos da categoria social. Por sua vez, o PAA apresenta-se como um programa pequeno em termos de recursos empregados e agricultores familiares beneficiados, o que coloca igualmente desafios ao seu papel no fortalecimento da agricultura familiar brasileira. Ambos os programas necessitam de mudanças institucionais para aproximá-los da diversidade da categoria social, mas, ao mesmo tempo, necessitam que outras políticas públicas somem-se neste esforço e potencializem mutuamente suas ações. A assistência técnica e extensão rural são elementos fundamentais em ambos os programas, seja para construir projetos de crédito rural promotores de autonomia, seja para auxiliar no planejamento e na organização produtiva das unidades familiares beneficiárias do PAA. O acesso à informação e infraestruturas viárias também são fundamentais para ambos os programas, seja para oportunizar o acesso e a compreensão dos programas, seja para viabilizar a produção e a comercialização da produção agropecuária. As grandes distâncias, as condições das estradas e a ausência de meios de transporte limitam o acesso às políticas públicas por parte de segmentos sociais da diversidade da agricultura familiar. O acesso à terra, à água, à educação etc. também são elementos que integram esta lista.

Contudo, ao analisarmos a agricultura familiar beneficiária do PAA, observa-se que é possível fortalecer as estratégias de reprodução baseadas na agricultura das unidades familiares em situação de vulnerabilidade social e que muitos agricultores respondem aos estímulos lançados pelo Estado e organizações mediadoras<sup>193</sup>. Como menciona Wanderley (2014, p. 345), “os agricultores familiares correspondentes às categorias consideradas “em transição” e “periféricas” não hesitam em se definir como produtores, em suas práticas presentes e em seus projetos de futuro. Para eles, a produção para o próprio consumo ou para o consumo interno de seu estabelecimento é uma prática que os legitima como agricultores familiares. Apesar da forma subordinada e precária, sua inserção nos mercados agropecuários é reivindicada como um

<sup>193</sup> O que não implica em desconsiderar um amplo conjunto de possibilidades de reprodução social destas famílias e compreender o desenvolvimento rural apenas do ponto de vista setorial e produtivo. A atividade agropecuária é apenas um dos vetores de desenvolvimento rural, conjuntamente com o desenvolvimento de serviços e de atividades não agrícolas. Também não significa desconsiderar, como alerta Favareto (2014), a heterogeneidade das regiões rurais brasileiras e a necessidade de adaptar as políticas públicas e as demais ações do Estado a cada contexto e aos bloqueios econômicos e políticos a elas inerentes.

elemento central de suas estratégias produtivas e práticas sociais (...) que revela a capacidade de sobreviver, enfrentando situações de grande precariedade.” Diferentemente de decretar, como uma profecia que se autorealiza, que para estes agricultores devem ser direcionadas “políticas sociais, de caráter assistencialista” e sob “a guarda” do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, como anunciaram Alves e Rocha (2010), o PAA sinaliza que estes agricultores podem fortalecer suas estratégias de reprodução social agrícolas (e, concomitante, a sua segurança alimentar e nutricional). Não se trata de fortalecer mercados agrícolas competitivos nas grandes cadeias agroindustriais e pautados pelo processo de externalização da agricultura, mas de promover práticas agrícolas diversificadas, adaptadas ao contexto ambiental em que se encontram, valorizadoras da diversidade regional, e promotoras de autonomia. Como já apontaram vários estudos sobre o PAA, concomitante à produção agrícola, nestes casos valoriza-se a identidade, a cultura local e as dinâmicas territoriais de desenvolvimento.

Conforme ressaltado em diversas pesquisas e aludido por Aquino et al. (2013), é evidente que os agricultores familiares em situação de pobreza ou vulnerabilidade social enfrentam várias limitações estruturais ou “múltiplas carências”. Contudo, ao se promover o desenvolvimento rural pressupõe-se construir ações que rompam ou minimizem estas restrições. As políticas sociais, como a previdência social e o Programa Bolsa Família são fundamentais neste processo ao possibilitarem a reprodução social imediata destes grupos. Todavia, estas políticas não são suficientes para reverter a trajetória social destas famílias. Carneiro (1997) já ressaltava que enquadrar os agricultores como periféricos, admitindo às orientações políticas a eles dirigidas, representava “reforçar e cristalizar a marginalização desse grande contingente da população rural que terá a sua sobrevivência dependente das políticas sociais sem que lhe seja atribuída a oportunidade de participar do desenvolvimento rural, aprofundando mais ainda o abismo entre as camadas sociais no campo.” De forma similar, Wanderley (2014, p. 346) menciona que restringir a ação do Estado a estas medidas para os grupos em maior vulnerabilidade social significa renunciar “ao esforço de investir na superação dos obstáculos ao seu desenvolvimento e na ampliação de suas potencialidades, enquanto produtores agrícolas”, confirmando o destino “periférico” estabelecido por tipologias. É preciso fortalecer as “capacitações” destes grupos sociais, ampliando as possibilidades de reprodução social, incluindo as estratégias baseadas na agricultura. Cabe aqui promover o acesso à terra, à água, à assistência técnica e extensão, ao crédito rural, às políticas de comercialização e agregação de valor, às ações de garantia de preço e de renda etc. E neste sentido é importante que o MDA continue a direcionar suas políticas agrícolas também para este segmento social.

Por fim, em relação às políticas analisadas neste trabalho, cabe uma reflexão sobre a inserção de ambas em uma estratégia de desenvolvimento rural para o país. Estudos apontam para as limitações da ausência de um projeto de desenvolvimento para o Brasil rural, o que implica em possíveis ações desarticuladas e, em alguma medida, talvez conflitantes (Favareto, 2010; Veiga et al., 2001). Como afirma Favareto (2010, p. 51), “o fundamental é uma estratégia que sinalize ao conjunto de agentes públicos e privados, um pequeno conjunto de temas ou questões para a qual se deveria buscar convergir esforços e investimentos.” Pronaf e PAA (e demais políticas públicas) poderiam estar mais articulados e confluentes em termos de estratégias para o desenvolvimento

da agricultura familiar e do desenvolvimento rural. É importante salientar que avanços têm sido realizados nessa direção, cabendo destacar, em particular, os esforços de gestores do MDA e de representantes da sociedade civil organizada em finalizar em 2014 o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, que representa um desdobramento da segunda Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (2013).

## Referências bibliográficas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

BRASIL, GRUPO GESTOR DO PAA. Resolução nº. 59, de 10 de julho de 2013. Estabelece as normas que regem a modalidade Compra com Doação Simultânea, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos, e dá outras providências. 2013a.

\_\_\_\_\_. Resolução nº. 61 de 23 de outubro de 2013. Estabelece as normas que regem o Programa de Aquisição de Alimentos, modalidade Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite - PAA - Leite. 2013b.

\_\_\_\_\_. Resolução nº. 44, de 16 de agosto de 2011. Fomenta o acesso de mulheres ao Programa de Aquisição de Alimentos. 2011.

BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Consciência negra- DAP garante aos quilombolas acesso à políticas públicas. Incra, 2013. Publicado em 20/11/2013. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/consciencia-negra-dap-garante-aos-quilombolas-acesso-a-politicas-publicas>

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Plano safra da agricultura familiar 2011/2012: para quem gosta de notícias boas, este é um prato cheio. Brasília (DF): MDA, 2013a.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto nº. 8.026 de 06 de junho de 2013. Altera os Decretos nº 7.775, de 4 de julho de 2012, que regulamenta o Programa de Aquisição de Alimentos; nº 5.996, de 20 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a criação do Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar; nº 7.644, de 16 de dezembro de 2011, que regulamenta o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; e dá outras providências. 2013.

BÚRIGO, F. Sistema Nacional de Crédito Rural: uma trajetória de privilégios, crises e oportunidades. In: VOLLES, A. et al. Ensaio sobre cooperativismo solidário. Francisco Beltrão (PR): Cresol, 2010, p. 426-458.

CARNEIRO, M.J. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF. Estudos sociedade e agricultura, v.8, p.70-82, 1997.

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

CORDEIRO, A. Resultados do programa de aquisição de alimentos – PAA: a perspectiva dos beneficiários. Brasília: CONAB, 2007.

DELGADO, G.C. Relatório de avaliação do PAA – III Síntese. Brasília, 2013.

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

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

GALINDO, E.P.; SAMBUICHI, R.H.R.; OLIVEIRA, M.A.C. Compras de produtos agroecológicos e orgânicos da agricultura familiar pelo Programa de Aquisição de Alimentos. BRASIL, MDS. PAA: 10 anos de aquisição de alimentos. Brasília: MDS, 2014, p. 184-207.

GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. Qual Fortalecimento da Agricultura Familiar? Uma análise do Pronaf crédito de custeio e investimento no Rio Grande do Sul. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 51, p. 45-68, 2013.

GRISA, C.; KATO, K.; ZIMMEMANN, S. O rural nas políticas públicas do Brasil contemporâneo. 2014 (Relatório de pesquisa).

GRISA, C.; PORTO, S.I. Dez anos de PAA: as contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

GRISA, C.; WESZ Jr., V.; BUCHWEITZ, V.D. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. *Revista de Economia, Administração e Sociologia Rural*, v. 52, n. 02, p. 323-346, 2014.

GRISA, C. et al. Ambiente institucional, governança e performance do PAA: uma análise nos estados do Rio Grande do Sul e do Rio Grande do Norte, 2015. (mimeo).

GUANZIROLI, C.E. . Pronaf dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 45, p. 301-328, 2007.

GUANZIROLI, C.E.; BUAINAIN, A.M.; DI SABBATO, A. Dez anos de Evolução da Agricultura Familiar no Brasil: (1996 e 2006). *Revista de Economia, Administração e Sociologia Rural*, v. 50, n.2, p.351-370, 2012.

GUANZIROLI, C.E.; DI SABBATO, A.; VIDAL, M.F. Evolução da agricultura familiar nordestina: uma análise entre os dois censos agropecuários. Revista de Economia do Nordeste, número especial Agricultura Familiar, 2014.

HESPANHOL, R.A.M. Programa de Aquisição de Alimentos: limites e potencialidades de políticas de segurança alimentar para a agricultura familiar. Sociedade e natureza, v. 25, n. 3, p. 469-483, 2013.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA E ECONOMIA APLICADA. Capítulo 7. Desenvolvimento Rural. In: IPEA. Políticas sociais: acompanhamento e análise, n. 20, 2012.

KAGEYAMA, A. Produtividade e renda na agricultura familiar: efeitos do PRONAF-crédito. Agricultura, v.50, nº. 2, p.1-13, 2003.

MAGALHÃES, R.; ABRAMOVAY, R. Acesso, uso e sustentabilidade do Pronaf B. Consultoria Plural, 2006.

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

MALUF, R.S. Segurança alimentar e nutricional. Petrópolis (RJ): Vozes, 2007.

\_\_\_\_\_. Políticas agrícolas e de desenvolvimento rural e a segurança alimentar. In: LEITE, S. Políticas públicas e agricultura no Brasil. Porto Alegre (RS): Ed. Da Universidade/UFRGS, 2001, p.145-168.

MARTINS, J.S. A modernidade do “passado” no meio rural. In: BUAINAIN, A.M. et al. O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola. Brasília: Embrapa, 2014.

MATTEI, L. Evolução do crédito do PRONAF para as categorias de agricultores A e A/C entre 2000 e 2010. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 49, 2011, Belo Horizonte (MG), Anais... Belo Horizonte (MG): SOBER, 2011.

\_\_\_\_\_. PRONAF 10 anos: mapa da produção acadêmica. Brasília (DF): MDA, 2006.

MEDEIROS, L. et al. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em assentamentos de reforma agrária: implantação, impactos e perspectivas. Rio de Janeiro, 2011. (Relatório de pesquisa).

MIELITZ, C. Dez anos de PAA e a constituição de uma estratégia nacional de segurança alimentar. In: BRASIL, MDS. PAA: 10 anos de aquisição de alimentos. Brasília: MDS, 2014, p. 58.73.

MOREIRA, C. et al. O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar e o Fome Zero. In: ARANHA, A.V. Fome Zero: uma história brasileira. Brasília (DF): MDS, v.II, 2010, p. 206-218.

MOTA, D.M.; SCHMITZ, H. Políticas públicas e comunidades tradicionais: reconhecimento e conquista de direitos? In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

NAVARRO, Z.; CAMPOS, S.k. A “pequena produção rural” no Brasil. In: CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CGEE). A pequena produção rural e as tendências do desenvolvimento agrário Brasileiro: ganhar tempo é possível? Brasília: CGEE, 2013, p. 13-27.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO)/INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar. Brasília (DF): FAO/INCRA, 1994.

PETERSEN, P. Introdução. In: PETERSEN, P. Agricultura familiar camponesa na construção do futuro. Rio de Janeiro: AS-PTA, p. 05-16, 2009.

PLEIN, C. Os mercados da pobreza ou a pobreza dos mercados? As instituições no processo de mercantilização da agricultura familiar na Microrregião de Pitanga, Paraná. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS). Porto Alegre (RS), 2012).

PLOEG, J.D.V.D. Camponeses e impérios alimentares: luta por autonomia e sustentabilidade na era da globalização. Porto Alegre (RS): Editora da UFRGS, 2008.

PORTO, S.I. et al. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) : dez anos de uma política pública múltipla e inovadora. In: BRASIL, MDS. PAA: 10 anos de aquisição de alimentos. Brasília: MDS, 2014, p. 34-57.

SAMBUICHI, R.H.R.; OLIVEIRA, M.A.C. Análise das linhas de crédito do PRONAF para o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar. Cadernos de Agroecologia, v.6, n.2, 2011.

SANTOS, F.P. Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV-SP). São Paulo (SP), 2011.

SCHMITT, C.J. et al. O Programa de Aquisição de Alimentos em assentamentos de reforma agrária: implantação, impactos e perspectivas. In: BRASIL, MDS. PAA: 10 anos de aquisição de alimentos. Brasília: MDS, 2014, p. 152-183.



SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A.; MATTEI, L. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf-Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M.K.; MARQUES, P.E.M. (Orgs.) Políticas públicas e participação social no Brasil rural. Porto Alegre (RS): Editora da UFRGS, 2004. p.21-49.

SEN, A. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILIPRANDI, E.; CINTRÃO, R. As mulheres rurais e a diversidade de produtos no Programa de Aquisição de Alimentos. BRASIL, MDS. PAA: 10 anos de aquisição de alimentos. Brasília: MDS, 2014, p. 114-151.

SILIPRANDI, E.; CINTRÃO, R. As mulheres agricultores no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Segurança Alimentar e Nutricional, v.18, n. 2, p. 12-32, 2011.

SILVA MAIA, G.B. et. al. O Pronaf B e o financiamento agropecuário nos Territórios da Cidadania do semiárido. Revista do BNDES, n. 37, p. 177-216, 2012.

VEIGA, José E. et al. O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento. Brasília: Convênio FIPE – IICA (MDA/CNDRS/NEAD), 2001.

ZIMMERMANN, S.A.; FERREIRA, A.P. El programa de adquisición de alimentos de la agricultura familiar em Mirandiba-PE. In: SCOTTO, G. Aun hay tiempo para el sol: pobrezas rurales y programas sociales. Rio de Janeiro: Actionaid, 2008.

WANDERLEY, M.N.B. Que territórios, que agricultores, que ruralidades? In: CAVALCANTI, J.S.B; WANDERLEY, M.N.B; NIEDERLE, P.A. Participação, território e cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil. Recife: UFPE, 2014 (no prelo).

\_\_\_\_\_. O mundo rural como um espaço de vida: reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade. Porto Alegre (RS): Editora da UFRGS, 2009.

WEID, J.M. Agricultura familiar: sustentando o insustentável. Agriculturas, v.7, n.2, p.07-07, 2010.

WESZ JR., V.; GRISA, C. As políticas públicas de crédito rural e o custeio da soja no Brasil. In: 53 ° Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural. João Pessoa: SOBER, 2015.

# **Da extinção da embrater à criação da anater: os desafios da política de assistência técnica e extensão rural brasileira**

*Sonia Maria Pessoa Pereira Bergamasco*

Professora Titular da Universidade Estadual de Campinas e também da Universidade Federal de São Carlos, pelo Programa Nacional de Professor Visitantes Sênior (PNPVS)

*Carolina Rios Thomson*

Doutoranda em Ciências Sociais – Unicamp e Mestra em Agroecologia e Desenvolvimento Rural – UFSCar; Bacharela em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2011), formação complementar da graduação pela *University of Nottingham* (2010)

*Ricardo Serra Borsatto*

Professor Adjunto da Universidade Federal de São Carlos – Campus Lagoa do Sino – Centro de Ciências da Natureza

O objetivo deste trabalho é resgatar, a partir de uma abordagem histórica, questões pertinentes às Políticas Públicas de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) no Brasil. Neste sentido, busca-se compreender os arranjos institucionais e o comportamento dos diferentes agentes nos espaços de debate e gestão do estado ao longo dos anos estudados. Acreditamos que a compreensão sistematizada do histórico das políticas de ATER no país contribuirá para a análise do cenário atual, em que se dá a criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER).

## **Introdução**

A Empresa Federal de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) foi extinta no ano de 1990. No contexto de então, a maioria dos governos latino americanos adotava a agenda neoliberal para a reforma de suas instituições, que teve como uma de suas principais consequências o desmantelamento ou privatização de uma série de órgãos responsáveis pela prestação de serviços públicos considerados não obrigatórios e por demasiado onerosos ao Estado, tais como os relacionados à Assistência Técnica e a Extensão Rural (ATER).

A retomada das discussões em nível nacional de políticas públicas de ATER foi possível cerca de uma década mais tarde, com a ascensão ao poder do Partido dos Trabalhadores, em 2002. No entanto, nesse interim, organizações da Sociedade Civil, como a Federação Nacional dos Trabalhadores da Assistência Técnica e do Setor Público Agrícola do Brasil (FASER), Organizações Não Governamentais (ONGs) ligadas à agricultura familiar, associações e cooperativas de agricultores, movimentos sociais do campo e a Associação Brasileira de Empresas de Extensão

Rural (ASBRAER), estabeleceram e mantiveram novos fóruns para a discussão e exercício de pressão política visando o resgate e consolidação da ATER pública e nacional.

A institucionalização da Nova Ater brasileira teve como marco o lançamento da primeira versão da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), em 2004. A mesma foi fruto da mobilização da Sociedade Civil e da abertura à participação democrática promovida nos primeiros anos da gestão do governo do Partido dos Trabalhadores, que resultou em um conjunto de políticas públicas inovadoras e transformadoras da Sociedade brasileira. No caso da PNATER, cabe frisar, esta também é fruto do engajamento de gestores públicos, especialmente do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), comprometidos com um modelo de desenvolvimento rural contra hegemônico, baseado na agricultura familiar e na Agroecologia.

A PNATER difere especialmente do modelo de ATER levado a cabo via EMBRATER, no passado, no que diz respeito tanto a sua concepção e gestão participativas, por meio de conferências regionais, estaduais e nacionais, como por sua proposta metodológica, baseada em princípios agroecológicos, e pela configuração do sistema de ATER concebido para sua operacionalização, que é descentralizado e *multi* institucional.

Assim, por ser inovadoras em diversos aspectos, esta experiência merece ser amplamente documentada, estudada e discutida, não apenas do ponto de vista acadêmico, mas também junto aos atores que vêm contribuindo para a sua legitimação junto ao Estado e Sociedade Civil. Isto porque, apenas por meio de avaliações qualitativas e quantitativas do cumprimento de suas metas, além da identificação adequada dos desafios para sua operacionalização, se tornará mais viável a realização do projeto político de transformação social do campo contido nos objetivos da PNATER. Objetivos estes que visam, primordialmente, consolidar a ATER como serviço promotor da emancipação e autonomia das agricultoras e agricultores familiares brasileiras.

## **Metodologia**

O presente artigo analisa os efeitos dos diversos interesses, públicos e privados, na construção histórica dos arranjos institucionais que permearam as políticas públicas de ATER, em nível federal, no Estado brasileiro. Para tanto, parte do pressuposto, embasado pelo Neoinstitucionalismo Histórico, de que a consolidação de instituições formais e de seus instrumentos de poder podem resultar em transformações profundas da estrutura social e, neste caso em especial, da realidade de agricultores e extensionistas.

A cada marco histórico exposto é apresentada uma breve introdução do contexto macro político da época, a fim de relacioná-lo com as diretrizes das organizações responsáveis pelas políticas de ATER no período, bem como compreender em que condições se deram as negociações entre os diferentes atores envolvidos para a elaboração e execução destas políticas. Estes atores tratam-se tanto daqueles inseridos na máquina pública, como movimentos sociais, classe patronal ou outras entidades da Sociedade Civil.

Cabe ressaltar que esta análise atribuirá maior destaque ao papel das diretrizes institucionais, e sua conformação nos períodos destacados, do que ao voluntarismo individual de seus gestores. No entanto, reconheceremos o oposto em situações pontuais.

## **As primeiras ações de ATER no Brasil**

A primeira organização de Assistência Técnica da qual se tem registro no Brasil data de 1831. A então denominada “Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional” foi criada no Rio de Janeiro, por iniciativa de um grupo de produtores rurais (BERGAMASCO, 1983), com o apoio do Ministério dos Negócios do Império. Seus objetivos incluíam o estímulo ao desenvolvimento da indústria nacional, através do invento, aprimoramento e ampliação do acesso à maquinário agrícola, bem como o intercâmbio de conhecimento técnico-científico entre produtores rurais e pioneiros da indústria brasileira.

A experiência estimulou uma série de iniciativas similares em outras regiões por parte de grandes produtores, que formaram associações locais e, a partir destas, constituíram também federações estaduais e a Confederação Rural Brasileira. Seus representantes passaram a gozar de considerável poder de barganha frente ao Império recém independente, afinal a economia nacional baseava-se amplamente na produção canavieira, cacaueteira e de café.

Na medida em que o setor ruralista se mobilizou, suas demandas relacionadas à melhoria da produtividade agrícola e manejo de solos guiaram novas iniciativas governamentais. Em 1860 foi assim criada a Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Além desta, entre 1859 e 1860, constam cinco decretos que determinavam a instauração dos Imperiais Institutos de Agricultura, na Bahia, Pernambuco, Sergipe, Rio Grande do Sul e capital Fluminense (PEIXOTO, 2008). No entanto, apesar dos registros formais que regulamentavam suas instalações e atividades, de acordo com Peixoto (2008) não se tem a certeza de que todos efetivamente existiram.

Aos Institutos Imperiais de Agricultura cabia a introdução adaptada de maquinário e instrumental agrícola, experimentação e distribuição de sementes, orientação voltada à eliminação de pragas, melhoramento das criações animais, apoio às obras de infraestrutura para escoamento da produção, promoção de exposições de produtos agropecuários, divulgação de publicações científicas e o estabelecimento de escolas de agricultura que deveriam incluir, dentre seus formadores, agricultores profissionais, e visitas a propriedades agrícolas. Também foram previstas instaurações de Comissões Municipais de Agricultura, encarregadas de realizar levantamentos estatísticos sobre a produção agropecuária nas regiões.

As mais proeminentes dentre estas instituições criadas no período imperial teriam sido o Imperial Instituto Fluminense de Agricultura e o Imperial Instituto Baiano de Agricultura. O primeiro dispunha de diversas áreas de ensino e pesquisa, como Fazendas Experimentais, Asilos Agrícolas para o ensino técnico de órfãos, oficina de ferramentas e fábrica de chapéus, tendo passado, inclusive, a administrar o Jardim Botânico nos anos seguintes a sua instalação.

316 E o segundo, criado em 1874 no município de São Bento de Lages (BA), é considerado o

primeiro estabelecimento do país voltado especificamente para a pesquisa agropecuária e ensino agrônômico.

A partir destes registros é possível afirmar que o início das atividades relacionadas à pesquisa, ensino e Assistência Técnica para o meio rural foi marcado pelos esforços estatais em atender às demandas de grupos patronais organizados. Não coincidentemente, os dois mais proeminentes Institutos Agrícolas de que se têm registro eram localizados na Bahia e Rio de Janeiro, regiões de alta concentração fundiária e com mão de obra majoritariamente escrava.

Após a proclamação de república, em 1889, os espaços de gestão do Estado brasileiro mantiveram-se também restritos. Em relação ao meio rural, tinham representação nas decisões tomadas no período, além das elites agrárias, os militares e a pioneira burguesia industrial do país. A alternância do poder nacional na primeira república centrou-se principalmente na região sudeste, com a eleição contínua de presidentes representantes dos interesses de cafeicultores paulistas e pecuaristas de Minas Gerais.

Neste contexto, a Agricultura tornou-se pasta do novo governo em 1906, com a criação do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio e de doze inspetorias regionais (PEIXOTO, 2008; PETTAN, 2010). Como pode ser visto no nome dado ao Ministério, era claro o intuito de fortalecer um modelo de agricultura que favorecesse a industrialização nacional, a fim de atender às demandas crescentes de exportação.

Em 1910, o governo instituiu também o Ensino Agrônômico (PEIXOTO, 2008) e o estabelecimento de Campos de Demonstração, Fazendas Experimentais e Fazendas modelos pelo país. As organizações de ensino passaram a ter a atribuição de responder às consultas que lhes fossem dirigidas por agricultores e profissionais da “indústria rural” (PEIXOTO, 2008), bem como foi determinada aos seus profissionais a incumbência de realizar Conferências Agrícolas, que incluíam atividades demonstrativas. A partir de 1916, o orçamento do Ministério passou a prever recursos também para o Serviço de Agricultura Prática, Serviço da Indústria Pastoril, Serviços de Inspeção e o Setor de Fomento Agrícola.

No período foi fundada a Escola Superior de Agricultura e Medicina Veterinária de Viçosa (MG), em 1926, que permanece como referência em ensino, pesquisa e extensão agropecuária (RIBEIRO, 2000) no país. Três anos depois, em 1929, foi realizado pela primeira vez um evento considerado marco referencial para a ATER nacional, denominado a “Semana do Fazendeiro”. Neste eventos os técnicos participantes se locomoviam por vários municípios da região, ministrando suas palestras e demonstrações práticas junto aos produtores locais.

Em São Paulo, para apoiar e subsidiar os cafeicultores foram estabelecidas importantes medidas e instituições, como o crédito agrícola para a garantia do preço do café nos bancos, em peso ouro, no ano de 1902; a criação do Banco de Crédito Hipotecário e Agrícola do Estado de São Paulo, em 1909; a criação da Bolsa Oficial do Café e Mercadorias de Santos em 1917; e a instalação do Instituto do Café do estado de São Paulo, em 1924.

Estas medidas de comercialização e crédito levadas a cabo na Nova República, somadas ao estabelecimento de novas instituições de ensino, pesquisa e extensão, marcaram o período de transição de um modelo de ATER impulsionado pelas organizações de proprietários rurais para o início da tutela e iniciativa estatal dos serviços de ATER.

## A ATER no governo Vargas

Ao longo da década de 1920, a crescente queda do dólar fez com que as reservas brasileiras fossem constantemente revertidas para o financiamento e subsídio dos produtores de *commodities* para exportação (PRADO JÚNIOR, 1945). Dadas as crescentes crises econômicas e exposição da extrema desigualdade social na Sociedade brasileira, parte do setor militar demonstrou-se insatisfeito com o arranjo de poder comandado pelas Oligarquias Agrárias e organizou uma série de revoltas pelo país, como a Revolta dos 18 do Forte de Copacabana em 1922, a Revolução de 1924, a Comuna de Manaus em 1924 e a Coluna Prestes em 1927. Apesar do insucesso imediato destas revoltas, o movimento conquistou amplo apoio junto aos militares, que somado à crise econômica de 1929 e à crise política entre mineiros e paulistas às vésperas de eleição de 1930, permitiram a concretização de um golpe de estado e a chegada ao poder de Getúlio Vargas.

Agenda desenvolvimentista adotada no governo Vargas comprometeu-se, prioritariamente, com a consolidação da indústria nacional. Porém, como no passado, a produção primária para exportação continuou a ser decisiva para a economia nacional, permitindo às elites rurais pressionarem fortemente pela manutenção das estruturas de poder no campo.

Os anos subsequentes foram marcados pela mobilização de setores de esquerda no cenário político brasileiro que, dentre outros pontos, reivindicavam a necessidade de uma Reforma Agrária e a ampliação de direitos sociais aos agricultores e trabalhadores do campo. Em resposta, houve a crescente supressão do Congresso, que se tornou praticamente unipartidário, e a centralização do poder nas mãos do Executivo. Por fim, em 1937, um golpe de estado inaugurou o denominado “Estado Novo”, período de ditadura militar no país que perdurou até 1945, com Vargas no poder.

Em relação ao setor agrícola, o governo Vargas adotou uma política de regulação dos preços e integração à agroindústria. Em 1930 foi criado o Ministério da Agricultura e em 1931 o Conselho Nacional do Café, com o intuito de efetivar uma política nacional para o setor e organizar as demandas de todos os estados da federação.

Enquanto nas cidades foram regulamentados direitos sociais e trabalhistas, no campo os grandes proprietários pressionavam governo e população contra quaisquer iniciativas no mesmo sentido. Por outro lado, barganhavam Assistência Técnica, subsídio e crédito. Como resultado, a Constituição de 1934 restringiu-se a pontuar genericamente acerca das condições de trabalho no meio rural e obrigou empregadores apenas a estabelecer escolas em áreas rurais nas quais o estado não as tivesse instituído. Não diferentemente, a Consolidação das Leis do Trabalho de 1937, no Estado Novo, expressamente excluiu os trabalhadores rurais de seu texto<sup>194</sup>.

<sup>194</sup> Por ter sido estratégia do governo Vargas não lidar com as questões fundiárias e trabalhistas no campo, iniciou-se assim a expansão das fronteiras agrícolas por meio de projetos de colonização como eixo das políticas agrárias no período. Os projetos visavam realocar desempregados e retirantes em Colônias Agrícolas, nas quais deveriam ser instauradas escolas rurais e cooperativas de produção. Para tanto, a Constituição do Estado Novo determinou que terras públicas antes consideradas propriedades das unidades da federação passassem a ser propriedade da União (PEIXOTO, 2008) e também, pela primeira vez, terras improdutivas passaram a ser passíveis de desapropriação (PETTAN, 2010). No entanto, estas políticas tiveram impacto irrelevante no que diz respeito ao reordenamento fundiário no Brasil, por terem sido insuficientes e mal executadas.

As instituições de Assistência Técnica e Pesquisa agropecuária estabelecidas neste período também refletem as intenções de consolidar um empresariado rural por parte do governo. Vale citar, dentre estas, o Instituto do Cacau da Bahia, criado em 1931, o Instituto do Açúcar e do Alcool, fundado em 1933, o Instituto Biológico Animal, de 1934, o Instituto Nacional do Pinho, em 1941, e o Conselho Nacional de Política Comercial e Industrial e do Serviço de expansão do Trigo, em 1944 (MACHADO, 1980; RODRIGUES, 1997).

Em 1940 foi por fim recriado o Ministério da Agricultura e 200 postos agropecuários sob sua responsabilidade, que deveriam operar no modelo de Fazendas Demonstrativas. Em cada um destes deveriam ser alocados um engenheiro agrônomo e um veterinário. Porém, segundo Peixoto (2008), apesar de haver excesso de pessoal, os serviços não foram bem administrados e se mantiveram restritos a poucos e privilegiados produtores<sup>195</sup>.

Nos últimos meses de governo, Vargas decretou o ordenamento da vida rural, obrigando cada município a estabelecer uma associação rural reconhecida pelo Ministério da Agricultura. Cada uma deveria ter por sede as denominadas Casas Rurais e difundir ensinamentos a fim de contribuir com a melhoria das condições de higiene nas habitações rurais, promover o ensino agropecuário em parceria a administração pública, prover serviços de assistência técnica aos associados e organizar exposições permanentes e temporárias. A partir destas, deveriam ser estabelecidas sociedades rurais nos estados e a União Rural Brasileira em nível federal, todas com o papel de órgão consultivo do governo (PEIXOTO, 2008).

Com o fim da ditadura em 1945, Eurico Gaspar Dutra foi então eleito presidente por meio de eleições gerais. A constituição de 1946 referiu-se, pela primeira vez, a direitos trabalhistas no campo, como indenização e direito à estabilidade. A questão da propriedade privada, no entanto, permaneceu indefinida tal qual na constituição de 1934 e restringiu-se à definição subjetiva de função social da terra em termos de exploração econômica.

Neste momento, ocorreu a intensa aproximação entre os governos brasileiro e estadunidense. No que diz respeito aos rumos da ATER, é especialmente importante a relação entre a Fundação Rockefeller junto aos governos estaduais, através da Associação Internacional Americana para o Desenvolvimento Econômico e Social (AIA), fundada em 1946, e do *Ibec Research Institute* (IRI) ligado ao *International Basic Economy Corporation* (IBEC), fundado em 1947 (OLIVEIRA, 1999). Isto porque, desde o fim do Governo Vargas, o IBEC, com apoio do IRI, passou a desenvolver experimentos com desfolhantes, pesticidas químicos, incorporadores de nitrogênio, irrigação e técnicas para processamento e armazenagem de grãos. Estas pesquisas foram financiadas pela fundação Rockefeller e por indústrias de agroquímicos norte americanas em parceria com grandes fazendeiros de São Paulo, Minas Gerais e Paraná (OLIVEIRA, 1999).

A AIA instalou-se inicialmente nos municípios de Santa Rita do Passa Quatro e São José do Rio Preto, no estado de São Paulo, tendo por principais financiadores dos empreendimentos as empresas Nestlé e a Agrocere. A Associação realizava demonstrações nos Institutos Agrícolas pelo país e distribuía publicações aos funcionários do governo. No entanto, a AIA identificou

---

<sup>195</sup> Paralelamente, no estado de São Paulo, uma profunda reestruturação no fomento agrícola deu origem a um modelo de ATER que permanece diferenciado de todo o país. Isto porque, em 1942, foi criado o Departamento da Produção Vegetal, que incorporou o Instituto Agrônomico e centralizou a coordenação pesquisa e assistência técnica do estado. No âmbito desta reforma, surgiram as denominadas Casas de Lavoura de Delegacias Agrícolas, alocadas nos municípios paulistas.

que o maior entrave para o acesso aos produtores a tais tecnologias relacionava-se à limitação de seu acesso ao crédito. Neste sentido, o estabelecimento de Associações de Crédito, que concomitantemente prestassem serviços de Assistência Técnica para a adoção de tais insumos, veio suprir tal lacuna.

Em 1948 o governador de Minas Gerais, Milton Santos, conduziu negociações entre a AIA, o governo de Minas Gerais e a Escola Superior de Agricultura e Medicina Veterinária de Viçosa para o estabelecimento de uma Associação de Crédito e Assistência Rural (ACAR) no estado. A parceria baseou-se no fornecimento de treinamento e capacitação por técnicos estadunidenses e o financiamento de 50% da instauração da ACAR via AIA (RIBEIRO, 2000). A administração da ACAR caberia assim à associação internacional, mas os financiamentos aos bancos estatais<sup>196</sup>.

O seguinte governador de Minas Gerais, Juscelino Kubistchek, assinou em 1954 um acordo de parceria técnica e financeira com o governo estadunidense que instituiu o Projeto Técnico de Agricultura (ETA). Foram a partir de então estabelecidos escritórios do ETA em Minas Gerais e, em seguida, novas parcerias em outros estados do país, com o intuito de apoiar a criação de novas Associações de Crédito e Assistência Rural (PEIXOTO, 2008).

Em 1954 foram assim criadas a Associação Nordestina de Crédito e Assistência Rural no Brasil (ANCAR), com sedes em Pernambuco, Ceará e Bahia, mas responsável por atender todo o polígono da seca, abrangendo oito estados do nordeste. No ano seguinte também estabeleceram suas próprias associações os estados do Rio Grande do Norte e da Paraíba (PEIXOTO, 2008).

Legalmente, as Associações de Crédito e Assistência Rural operavam sem fins lucrativos, no caráter de entidades civis. Sua metodologia baseou-se no modelo estadunidense, no qual originalmente a prestação de serviço de Assistência Técnica se dava por meio das universidades e a obtenção de crédito diretamente junto aos bancos (PEIXOTO, 2008). No Brasil, porém, as associações assumiram de forma independente estes dois papéis, o que em muito determinou o distanciamento das atividades de pesquisa das atividades de extensão rural. Mesmo na experiência pioneira junto à Universidade de Viçosa, a extensão rural fora desde o princípio desempenhada por equipes relativamente isoladas dentro da Universidade.

A abordagem extensionista deste período baseou-se no denominado humanismo assistencialista, voltado às famílias rurais. O serviço prestado tinha por público alvo os pequenos agricultores e nos projetos de crédito elaborados pelos técnicos das ACARs, além da compra de insumos, eram permitidos investimento nas habitações rurais (RODRIGUES, 1997). As decisões em relação ao destino dos recursos acessados partiam da avaliação de necessidades de cada família, realizada junto aos extensionistas de campo. Os administradores locais detinham controle de todos os gastos dos produtores que contratavam o serviço e, inclusive, acesso a suas contas correntes (OLIVEIRA, 1999). Esta modalidade de Crédito Orientado predominou no Brasil durante 15 anos, de 1948 a 1963 (RODRIGUES, 1997).

<sup>196</sup> A negociação para o estabelecimento de uma ACAR no estado de São Paulo se deu no mesmo ano e teria por centro de referência uma fazenda experimental do IBEC no município de Santa Rita do Passa Quatro. No entanto, a empreitada não vingou. Houve ampla resistência por parte dos técnicos ligados à rede de ATER já estabelecida no estado, assim como recusa do Banco do Estado de São Paulo (BANESPA) ao modelo de financiamento proposto pela AIA.



Os extensionistas atuavam como promotores de boas práticas e, desta forma, agentes de melhoria da qualidade de vida dos agricultores por meio da difusão de hábitos de higiene, administração do lar e da produção, reformas nas moradias e adoção de tecnologias para a melhoria produtiva. Também incentivavam a organização de Clubes de Jovens e Clubes de Donas de Casa nas comunidades rurais. As equipes que iam a campo eram formadas, comumente, por uma extensionista doméstica e um extensionista agrícola sendo seu meio de transporte era um emblemático jipe, símbolo do extensionismo no período. Inclusive, para suprir a demanda de mulheres extensionistas com a proliferação das ACARs, em 1952 foi implantado o primeiro curso de Economia Doméstica no país, pela Universidade Federal de Viçosa.

Quando Juscelino Kubistchek assume a presidência em 1956, no mesmo ano estabelece a Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR), que substitui o ETA na coordenação nacional das Associações. Este modelo formou o denominado Sistema Brasileiro de Extensão Rural (SIBER). Um novo decreto presidencial de 1961 definiu a ABCAR como coordenadora do SIBER, que deveria ser gerida em parceria com o Sistema de Extensão e Crédito Supervisionado. Outro decreto subsequente determinou a assistência financeira da União ao SIBER (PEIXOTO, 2008). Assim, as ACARs passaram a ser financiadas com recursos federais e estaduais, na ordem de 50% e 50%. Neste contexto, as associações ligadas à ANCAR do Nordeste tornaram-se autônomas, como todas as outras que foram estabelecidas a partir de então.

O mandato de Kubistchek foi marcado pela crescente abertura ao capital internacional e os planos de governo por promoverem desenvolvimento capitalista das propriedades rurais, com vistas a aumentar a renda gerada a partir do incremento da produtividade agrícola. De tal modo, a partir de então os serviços de ATER continuaram orientados pelo discurso do humanismo assistencialista, mas, na prática, a necessidade de obter resultados em curto prazo determinou uma prática extensionista voltada, cada vez mais, exclusivamente para a produtividade (BERGAMASCO, 1983).

Cabe frisar, como ressalta Pettan (2010), que o voluntarismo estadunidense para treinar os técnicos locais e participar ativamente destas primeiras iniciativas de pesquisa e extensão financiadas com capital estrangeiro se deu em meio a um contexto de Guerra Fria, no qual reconhecia-se a potencialidade da maioria das populações rurais para a identificação com as bandeiras da esquerda, que no Brasil expressavam-se, por exemplo, pela crescente mobilização das Ligas Camponesas no campo. Ademais, como lembra Oliveira (1999), os interesses econômicos relacionados à especulação fundiária e à comercialização de insumos agrícolas por parte destas empresas estadunidenses também justificam seu protagonismo no estabelecimento das ACARs pelo país.

## **As breves iniciativas do Governo João Goulart**

Quando assume a presidência da república João Goulart em 1961, após renúncia de seu predecessor, temos, por um lado, a extrema oposição da direita conservadora a seu governo

e, por outro, a pressão dos movimentos sociais e das bases políticas do partido deste novo presidente pelo cumprimento de seu programa de governo, que incluía, dentre outros pontos, a retomada do modelo nacionalista de desenvolvimento de Getúlio Vargas.

Neste contexto, em 1962 uma das primeiras ações do governo em relação ao campo foi a criação da Superintendência de Política Agrária (SUPRA) para tratar do ordenamento fundiário. O Serviço Social Rural foi incorporado a sua estrutura, mas, no entanto, coube-lhe apenas atividades complementares ao SIBER (PEIXOTO, 2008). Em 1963 é instituída a Previdência Social Rural e publicado o Estatuto do Trabalhador Rural, que regulou a relação entre patrões e empregados no campo.

O presidente João Goulart também anunciou que a modernização do país prescindia de Reformas de Base fundamentais à transformação das estruturas da sociedade brasileira, como as reformas Agrária, Urbana, Educacional, Bancária, Fiscal e Eleitoral. A cada uma delas relacionavam-se reformas institucionais no governo, dentre as quais incluíam-se a nacionalização do SIBER e a aproximação da pesquisa agropecuária da Extensão Rural (PETTAN, 2010).

No entanto, o anúncio das Reformas de Base causou grande comoção entre militares conservadores, elites industriais, financeiras e agrárias do país, bem como entre amplas parcelas da classe média. Em 1964, sob a alegação dos perigos da instauração de um regime comunista, foi então deflagrado o golpe militar no país.

### **A criação da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) - Governo Militar**

A modernização do setor agropecuário foi destaque no primeiro Plano de Ação Econômica (PAEG) (1964-1966) e no Programa Estratégico de Desenvolvimento (1967-1970) do governo militar. Ambos enfatizaram em suas redações o “atraso cultural” de empresários e trabalhadores rurais brasileiros (PETTAN, 2010), expressando como urgente a necessidade de modernização do campo. No entanto, não continham referências diretas aos serviços ATER e a seu modelo de execução.

Em 1965, o SIBER foi vinculado ao Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), que permitiu a massiva ampliação de empréstimos aos produtores. Neste período, os empréstimos chegaram, inclusive, a juros reais negativos (RODRIGUES, 1997). Na mesma direção, as linhas de Crédito Orientado, típicas das ACARs, foram crescentemente substituídas por linhas de Crédito Supervisionados – o que, na prática, significou condicionar tais empréstimos exclusivamente à aquisição de insumos e maquinário. Neste contexto, o decreto do governo militar que regulamentou a extensão rural em 1966 manteve a execução de tais atividades à cargo da ABCAR, que, todavia, passou a ser submetida à coordenação do Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA).

Na medida em que o regime militar adentrou os denominados “anos de chumbo”, que tem como marco inicial a publicação do Ato Institucional nº5 em 1968, cada vez mais são eliminados os canais de diálogo com a Sociedade Civil, circunscrevendo os processos de tomada

de decisões às cúpulas do alto escalão do governo. Em relação aos serviços de ATER, suas diretrizes passaram a ser crescentemente centralizadas em nível federal e aqueles dirigentes representantes da Sociedade Civil ligados à coordenação da ABCAR, inclusive estrangeiros, foram afastados.

Houve também a inevitável perda de autonomia dos estados em relação às ACARs e a consequente verticalização do sistema. Olinger (1996) ressalta que a manutenção da ABCAR nesse período se deu, uma vez negociadas as devidas concessões, graças ao considerável prestígio que desfrutava seu secretário executivo junto ao ministro da Agricultura de então. Assim, após reconfiguradas as diretrizes da ATER nacional, houve considerável aumento de repasse de recursos federais ao SIBER.

Este momento marcou a transição das metodologias de ATER no discurso institucional, inaugurando o período do denominado difusionismo produtivista, em substituição ao humanismo assistencialista das décadas anteriores. A nova abordagem voltara-se para o aumento da produtividade do trabalho e da terra, ao invés de focada nas condições de vida da família rural. A quantidade de extensionistas agrícolas passou a ser expressivamente superior a de extensionistas domésticas, partindo da proporção de uma para um, em 1962, para cinco vezes mais homens que mulheres, em 1975 (RODRIGUES, 1997). O foco do trabalho dos extensionistas junto às comunidades também mudou, pois, ao invés de apoiar a consolidação de novas organizações, deveriam passar a trabalhar apenas com aquelas já existentes.

Os militares também dispensaram a Reforma Agrária pautada pela esquerda, que demandava a divisão de latifúndios e a inclusão produtiva de grupos historicamente excluídos. O Estatuto da Terra, publicado em 1964 e inteiramente elaborado por uma equipe nomeada pelo governo, extinguiu a SUPRA e instituiu o INDA. Sob sua coordenação foi também criado o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), ao qual coube prestar assistência técnica aos projetos de Reforma Agrária em parceria com os órgãos estaduais. No entanto, o IBRA desde o princípio desfrutava de menos prestígio no governo e dependia de um orçamento mais restrito. Em 1970, o INDA e IBRA foram substituídos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), ao qual ficou a cargo a coordenação do SIBER.

A Reforma Agrária executada pelo governo militar delimitou-se ao estabelecimento de projetos de colonização em áreas desvalorizadas, especialmente na Amazônia, Centro Oeste e Extremo Sul do país, ocasionando a migração massiva de lavradores, posseiros e pequenos produtores da região sudeste e nordeste para estas áreas de fronteira, com pouca infraestrutura e recursos para seu estabelecimento. Em áreas valorizadas, por outro lado, houve amplo incentivo fiscal para a ocupação de terras e implementação de agroindústrias por empresas do setor agroindustrial, assim como o estabelecimento de uma importante política de comercialização, através da criação da Companhia Brasileira de Armazenamentos e de uma política de preços mínimos subsidiada pelo Estado (PETTAN, 2010).

O Plano Nacional de Desenvolvimento de 1972 a 1974 do governo militar incluiu também, dentre suas prioridades, amplos investimentos em Ciência e Tecnologia. Neste contexto, em 1972 foi criada a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), atrelada ao Ministério da Agricultura, com vistas a levar adiante um programa nacional de pesquisa e experimentação

agropecuária voltado para a geração e adequação de tecnologias para modernização agrícola, principalmente relacionadas à adaptação de maquinário e insumos químicos, dentre os quais fertilizantes, corretivos e defensivos agrícolas.

Nesta conjuntura, o cenário mudou decisivamente para a ABCAR quando assume a presidência da república Ernesto Geisel em 1973, que nomeou ministro da agricultura Alysso Paulinelli, junto ao qual a secretaria executiva da ABCAR não gozava de estreitas relações. No ano de 1974 é então iniciada a estatização do SIBER, por meio da instituição da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) e extinção da ABCAR. No entanto, a estrutura da ABCAR que já se encontrava consolidada foi absorvida pela EMBRATER. Contabilizavam-se então 24 filiais estaduais, a exceção de São Paulo, além de três centros de treinamento, 1.485 escritórios e 4.724 técnicos espalhados pelo país (BERGAMASCO, 1983).

Para dar conta das metas propostas à modernização agrícola pelo governo foi instituída, em 1974, a Comissão Nacional de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural (COMPATER), a fim de articular as operações de pesquisa e extensão. Determinou-se que a EMBRATER e a EMBRAPA deveriam executar suas atividades de forma integrada e apoiar financeiramente instituições estaduais de extensão e pesquisa.

O plano de trabalho da EMBRATER dividiu-se em duas principais linhas de ação, voltadas a públicos específicos. De um lado, a difusão da alta tecnologia e conhecimento gerenciais voltou-se aos produtores de média e alta renda, os quais se tornariam responsáveis pelo aumento da produtividade nacional e ampliação das exportações. Ao segundo público, composto pelos produtores de baixa renda, a proposta delimitara-se à venda de seu excedente às cooperativas locais ou Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal), para abastecimento interno. E, para estes último, os pacote de crédito e tecnológicos deveriam ser simplificados. Aos primeiros, portanto, coube o protagonismo da modernização agrícola e os louros dos superávits da balança comercial brasileira. Aos segundos, por outro lado, o papel de coadjuvantes, responsáveis pelo abastecimento interno, sob a condição de manter um nível de autossuficiência econômica mínimo mediante as condicionalidades dos empréstimos contratados junto ao governo.

O segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) (1975-1979) por fim iniciou oficialmente a vinculação estreita entre os serviços de ATER, em nível federal, e o projeto econômico levado à cabo pelo governo militar. Suas metas agrícolas foram efetivamente atingidas, devido a consolidação das ações entre EMBRATER e EMBRAPA. A partir de 1976 as ACARs foram transformadas em Empresas estaduais, denominadas Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ematers), dando origem ao Sistema Brasileiro de ATER (SIBRATER).

Neste período, foram estabelecidas unidades locais especializadas e formadas por técnicos agrícolas, engenheiros agrícolas e veterinários, que substituíram as equipes de extensionistas rurais e domésticas (PETTAN, 2010) das ACARs. A prioridade das novas equipes tornou-se a adoção das tecnologias da Revolução Verde pelos agricultores atendidos e o foco dos trabalhos passou a ser, definitivamente, a incorporação destas tecnologias a fim de aumentar a produtividade agrícola. Neste contexto, ações de educação, saúde e formação de mão-de-obra não mais foram consideradas transversais à ATER.

A consolidação do SIBRATER é, portanto, o marco da consolidação do difusionismo produtivista na ATER brasileira, dada a estreita associação entre a EMBRAPA, por meio da produção dos denominados pacotes tecnológicos, a EMBRATER, responsável por sua disseminação, e o Sistema Nacional de Crédito, que através do Banco do Brasil garantiu o financiamento necessário a sua aquisição.

Através destas ações conjuntas, as décadas de 1970 e 1980 resultaram na consolidação da modernização conservadora (PASSOS GUIMARÃES, 1968) do país, levando ao crescente aumento subsidiado da produtividade agrícola e a formação de uma classe de empresários rurais altamente capitalizados. Dados de 1979 demonstram que, apesar das diretrizes da EMBRATER em teoria voltadas ao atendimento de distintos públicos, em vias de fato houve clara seleção do público atendido via SIBRATER. Dentre o total de produtores brasileiros recenseados à época, apenas 16% teriam sido atendidos pela ATER e que, no caso do crédito agrícola, menos de 15% foi acessado por pequenos produtores (BERGAMASCO, 1983).

Em consequência, ao passo em que houve a exclusão dos pequenos produtores em relação às políticas de crédito e ATER, ocorreu também crescente concentração de terras e rendas no decorrer deste processo de “modernização” do campo brasileiro. Isto porque as políticas adotadas no governo militar resultaram na insustentabilidade das agriculturas de base familiar, num cenário de queda dos preços dos produtos agrícolas, subordinação aos circuitos longos de comercialização e especulação fundiária. No entanto, o discurso governamental do início da década de 1980 proclamava que a modernização agrícola havia sido bem-sucedida e que o Brasil havia se tornado o “celeiro do mundo”, graças aos volumes recordes da exportação de *commodities* agrícolas.

Este modelo de desenvolvimento rural levou à migração massiva de populações rurais para os centros urbanos em busca de empregos e renda, decorrendo numa grave crise social que, somada a crise inflacionária e vertiginoso aumento da dívida externa, pôs em cheque as políticas do governo militar, especialmente entre os setores progressistas e populares que voltaram a se organizar no início da década de 1980. Como resultado das pressões da Sociedade Civil, e especialmente do movimento ambientalista, o III PND (1980-85) chegou, inclusive, a incorporar questões sociais e ambientais nas diretrizes relacionadas à continuidade do projeto de modernização agrícola.

Também no ano de 1980, o Ministério da Agricultura passou a determinar que mais agricultores fossem atendidos por técnicos via SIBRATER, dentre os quais pequenos e médios agricultores, bem como que a abordagem incluísse novamente a qualidade de vida da família rural. A reaproximação das diretrizes de ATER às questões de cunho social teriam sido menos voluntarismo governamental do que, em verdade, uma tentativa da EMBRATER de se legitimar no processo de reabertura democrática em curso.

O debate acerca do extensionismo brasileiro dividiu-se, a partir deste momento, em três vertentes: uma que defendia a manutenção da especialização da assistência técnica em questões técnico produtivas; outra que defendia o retorno aos moldes anteriores do humanismo assistencialista, do sistema ABCAR; e uma terceira que também se voltava a não especialização da ATER, mas que surgiu da visão crítica em relação ao humanismo assistencialista por

considerá-la por demais paternalista e cerceadora do protagonismo dos agricultores familiares, sendo esta denominada extensionismo crítico (PETTAN, 2010).

## **O neoliberalismo e a extinção da EMBRATER**

Apesar dos avanços em relação aos debates que ocorriam internamente, a existência da EMBRATER passou a ser crescentemente ameaçada junto ao último mandato do governo militar, que em sua ampla maioria detinha a convicção de que a modernização agrícola havia sido bem-sucedida e que, portanto, a assistência técnica deveria limitar-se à prestação de serviços privados. De acordo com esta visão, caberia ao Ministério da Agricultura priorizar seus recursos para programas de comercialização e crédito agrícola, voltados a produtores já integrados ao mercado.

Na dada conjuntura, a primeira proposta de fusão da EMBRATER à EMBRAPA foi pautada em 1983, pelo então Ministro da Agricultura Delfin Neto. Todavia, neste momento, uma ação articulada pela diretoria da EMBRATER junto ao governo foi suficiente para barrar as intenções do então ministro (PETTAN, 2010).

Após a eleição do governante civil Tancredo Neves, em 1985, ascendem aos cargos executivos profissionais alinhados a correntes progressistas, indicados por Tancredo antes de sua morte às vésperas de ocupar o cargo. Estes nomes foram acatados, em um primeiro momento, por aquele que efetivamente tornou-se presidente de república, José Sarney. Dentre estes profissionais, encontrava-se o extensionista Romeu Padilha de Figueiredo, que assumiu a presidência da EMBRATER.

Na cerimônia da posse de seu cargo, Padilha anunciou que a extensão rural priorizaria os pequenos e médios agricultores, em diálogo com as diretrizes do primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND-NR), que estabeleceu a dívida social como prioridade de governo, e com a carta do 4º. Congresso da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), realizado meses antes (PETTAN, 2010).

Em 1985 foi também criado o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD), que incorporou o INCRA, e lançado o primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA), que agregou metodologias participativas e a pedagogia da alternância às diretrizes da ATER (PEIXOTO, 2008). Em diálogo com estas diretrizes, a EMBRATER passou a incorporar o apoio à formação de organizações de agricultores e a adoção de práticas ecológicas.

A Sociedade Civil organizada teve ampla participação na construção dessa nova visão da ATER, principalmente através da atuação da FASER, das Comunidades Eclesiais de Base, da CONTAG, do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), das ONGs, das organizações de trabalhadores rurais e de outros movimentos sociais do campo (PETTAN, 2010). Rodrigues (1997) e Pettan (2010) apontam que neste período predominou o humanismo crítico na ATER brasileira, que se diferencia do assistencialismo humanista por pautar o empoderamento dos agricultores e agricultoras, cabendo ao Estado o papel de parceiro e ao extensionista o diálogo horizontal e democrático no fortalecimento da agricultura familiar.

Desde então, a crítica ao difusionismo produtivista e à modernização agrícola levados à cabo pelo governo militar, via EMBRAPA e EMBRATER, se baseia principalmente na transferência vertical da tecnologia gerada e disseminada por meio desta parceria e na consequente exclusão dos sujeitos da agricultura familiar, em toda a sua diversidade, deste processo. Em relação ao histórico da ATER, avaliou-se que pequenos agricultores, lavradores, posseiros e populações tradicionais sempre foram vistos como ignorantes e seus conhecimentos como rudimentares, atrasados. A nova proposta baseou-se amplamente na visão Freireana de valorização dos saberes locais e na construção coletiva de soluções, capitaneadas pelos próprios agricultores, sendo o extensionista intermediador destas trocas.

Em 1986, o governo Sarney passou a pautar a necessidade urgente de reformas institucionais, que, na prática, traduziam-se no enxugamento da máquina pública por meio da extinção de empresas que não geravam divisas ao patrimônio nacional. Os ministérios da Fazenda e da Administração assumiram o protagonismo deste processo, através da articulação da denominada Operação Desmonte, que preconizava a extinção de ministérios, autarquias e empresas federais.

Paralelamente, na contramão das discussões ocorridas no seio da EMBRATER e do MIRAD, mas em consonância com as novas diretrizes do governo, o plano de Metas Agricultura de 1986 objetivou safras recordes, através do incremento tecnológico vertical, ao modo difusionista. Para consolidá-las, os quadros dirigentes do MIRAD, Ministério da Agricultura e suas respectivas autarquias foram substituídos.

Novamente, a fusão entre EMBRATER e EMBRAPA foi proposta pela equipe interministerial que programava a Operação Desmonte. Desta vez, foi a FASER que capitaneou um movimento denominado “S.O.S Extensão Rural”, a partir do 1º Congresso Nacional dos Trabalhadores da Extensão Rural do Setor Público realizado em 1987, ao qual uniram-se a Associação dos Servidores da Embrater (ASSER), as Associações Estaduais de Engenheiros Agrônomos (AEAs), a Federação das Associações de Engenheiros Agrônomos do Brasil (FAEAB), os conselhos de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREAA), as organizações ligadas aos trabalhadores rurais, como a CONTAG e, inclusive, organizações patronais, como a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB). Assim, a EMBRATER pôde manter sua estrutura nos anos seguintes.

No entanto, o plano orçamentário de 1989 encaminhado ao Congresso pelo executivo não previu repasses para várias autarquias e empresas públicas, dentre as quais a EMBRATER, respaldado pela diminuição de recursos federais prevista na nova Constituição de 1988. Esta medida representou, por fim, a materialização da preconizada Operação Desmonte.

Neste cenário, a diretoria da EMBRATER e a FASER articularam decisivo apoio junto a vários congressistas para evitar a falência da empresa. Foram então incluídas 445 emendas ao plano orçamentário, que propiciariam a manutenção e disponibilização dos recursos destinados à EMBRATER e EMATERs. Todavia, o presidente Sarney vetou o orçamento aprovado pelo Congresso e, em janeiro de 1989, anunciou um novo conjunto de políticas, através do Plano Verão, que mais uma vez abarcou as reformas institucionais como meta de governo.

Dentre os decretos presidenciais assinados em janeiro de 1989, inclui-se o N° 97.455, que dissolveu a EMBRATER. Meses depois, através da aprovação da Lei n° 7.739 de março de 1989, o Ministério da Agricultura incorporou as atribuições do MIRAD, extinto por medida provisória dois meses antes (PEIXOTO, 2008).

Em defesa da EMBRATER uniram-se novamente CONTAG e FASER para a realização da “Marcha sobre Brasília”, da qual participaram milhares de extensionistas e pequenos agricultores (PETTAN, 2010). Ademais, a FASER e as organizações dos outros servidores afetados pela extinção das empresas públicas iniciaram uma campanha nacional contra a medida, que mobilizou o apoio de parlamentares do Congresso Nacional. Como resultado das pressões da Sociedade Civil organizada, foi assim aprovado um Projeto de Decreto Legislativo em julho do mesmo ano, sustando os efeitos do Decreto Presidencial que dissolveu a EMBRATER. A empresa foi então restaurada, sob a coordenação do Ministério da Agricultura.

Ao tomar posse em 1990, o presidente Fernando Collor anunciou o Plano Brasil Novo, ou Plano Collor I, que dentre suas metas incluía o recuo da intervenção do Estado no setor privado, a extinção de serviços públicos considerados onerosos e não essenciais, além do fim do protecionismo alfandegário contrário às importações de bens de consumo duráveis e não duráveis. O Estado assumiu assim, a partir deste momento, a função de gestor, ao invés de executor, do desenvolvimento nacional. Dentre os principais argumentos para a adoção destas medidas, destacavam-se a responsabilidade fiscal necessária ao controle orçamentário dos gastos públicos, a diminuição dos preços de produtos nacionais por meio da concorrência junto aos importados, o compromisso com o pagamento da dívida externa e a necessidade de aceleração do capitalismo através do investimento e alocação de capital estrangeiro no país.

Mais uma vez, a EMBRATER e outras estatais foram extintas por decreto, porém, sem o apoio do Congresso Nacional desta vez, as organizações da Sociedade Civil não conseguiram reverter a situação. O governo criou o Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (MARA), que substituiu o MIRAD e aprovou a Lei n° 8028, de abril de 1990, determinando que os serviços de ATER passassem a caber ao novo ministério. No entanto, sem especificar a qual departamento e de que maneira deveriam ser operacionalizados.

Por fim, em outubro de 1990, um novo decreto transferiu o acervo-técnico e patrimônio da extinta EMBRATER para a Secretaria Nacional de Reforma Agrária e a coordenação do SIBRATER à EMBRAPA. Um ano depois, todo o patrimônio, créditos e contencioso judicial da EMBRATER foram transferidos para a União. Na prática, neste período, a regulamentação e prestação dos serviços de ATER foram circunscritas ao INCRA (PEIXOTO, 2008), que atua unicamente em áreas de Reforma Agrária.

No contexto deste novo arranjo institucional, a Lei Agrícola de 1991 limitou-se a dispor acerca dos serviços de ATER de maneira genérica, sem atribuir as devidas responsabilidades de sua execução aos governos federal, estaduais ou municipais (PEIXOTO, 2008). No âmbito da EMBRAPA, seu presidente constituiu uma equipe oriunda do Departamento de Transferência de Tecnologia, com o intuito de consolidar uma estratégia para a coordenação do SIBRATER. Foi então criada a Secretaria de Assistência Técnica e Extensão Rural (SER), que traçou o “Plano de Ação Estratégica da Secretaria de Assistência Técnica e Extensão Rural (SER) - 1991/1995”.



Apesar deste esforço, a EMBRAPA não dispunha do *savoir-faire*, recursos e pessoal suficientes necessários a sua nova atribuição. Ademais, desde sua criação teve como principal competência a pesquisa agropecuária, com a finalidade de transferência vertical dos pacotes tecnológicos produzidos em suas unidades, tendo sido seu diálogo com a extinta EMBRATER limitado a este papel. A EMBRAPA também se manteve distante dos debates ocorridos junto à Sociedade Civil durante os anos de 1983 e 1989, nos quais foram profundamente discutidas as relações entre a produção de conhecimento participativa, o papel do ATER e o protagonismo da agricultura familiar no desenvolvimento rural.

Além da extinção da EMBRATER, também cessaram os repasses federais às empresas estaduais de ATER e, como consequência, em vários estados ocorreram extinções, em outros fusões e, naqueles em que o serviço continuou a ser prestado, o sucateamento das empresas estaduais. Os dirigentes das empresas estaduais criaram em 1990 a Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (ASBRAER), numa tentativa de manter a articulação entre as entidades. Porém, devido às restrições da coordenação do SIBRATER via EMBRAPA e ao impacto drástico nos orçamentos das entidades, o desmembramento do sistema de ATER foi inevitável.

O SIBRATER foi novamente transferido no novo governo Itamar Franco. Um decreto de julho de 1992 passou a atribuir a competência dos serviços de ATER ao MARA, no entanto sem que fosse especificado um órgão responsável para esta função. Em seguida, no mês de outubro, o ministério foi transformado em Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária (MAARA) e em setembro de 1993 foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), para a qual foi transferida a coordenação do SIBRATER, retirando-o da competência da EMBRAPA. Em 1994 foi criado e incluído o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER) na estrutura do Ministério reformado, que passou a ser formalmente responsável pelo sistema.

Não obstante um órgão com nível de Departamento Ministerial comumente gozar de autonomia, autoridade e superioridade hierárquica em comparação a Secretarias Ministeriais ou, como no caso da EMBRAPA, Secretarias de empresas públicas, as atividades do DATER mantiveram-se restritas, devido aos poucos recursos financeiros e pouco prestígio da ATER junto aos gestores do MAARA (PEIXOTO, 2008).

Assim, apesar da manutenção oficial do SIBRATER nas estâncias governamentais, em verdade a década de 1990 foi marcada pela intensa mobilização do Terceiro Setor prestador de serviços de ATER no Brasil, uma vez que o Estado passou a reconhecer que cabia à iniciativa privada a organização de serviços considerados não essenciais. Portanto, os serviços públicos federais de ATER foram, na prática, extintos a partir do desmonte da EMBRATER.

Neste cenário, Organizações Não Governamentais (ONGs), sindicatos e organizações de agricultores, como cooperativas e associações, passaram a protagonizar experiências regionais de ATER. Paralelamente, empresas comerciais de insumos agrícolas e maquinário também assumiram este papel, enviando seus técnicos às propriedades e prestando assistência técnica por meio da recomendação de receituário e uso de seus produtos.

As políticas neoliberais atingiram-se seu ápice no país a partir de 1994, quando assume a presidência da república Fernando Henrique Cardoso (FHC), do Partido Social Democrático Brasileiro (PSDB). Somadas às extinções das estatais protagonizadas pelos governos anteriores, passaram a ocorrer diversas privatizações de empresas públicas que geravam divisas ao patrimônio público, como no setor energético e das indústrias de base. No dado contexto, ademais, representantes políticos contrários às políticas neoliberais encontraram pouco espaço no executivo, assim como compunham minoria no congresso nacional.

No que diz respeito ao desenvolvimento rural, a Sociedade Civil continuou a se articular por uma proposta alternativa. Frente ao pouco espaço no governo, foram organizados fóruns paralelos, campanhas, encontros, ocupações, marchas, além de produção científica e jornalística a favor da valorização e reconhecimento dos agricultores familiares como uma categoria específica a ser incluída políticas de governo. Estes grupos também continuaram a pautar uma Reforma Agrária capaz de efetivamente desconcentrar a renda e a propriedade da terra no país, bem como a instituição de uma ATER voltada às necessidades dos agricultores familiares. Cabe destacar o protagonismo das organizações dos próprios agricultores neste processo, como a CONTAG e o MST, junto a organizações de extensionistas, como a FASER e ASBRAER, organizações ligadas ao movimento ambientalista e estudantil, bem como intelectuais de instituições de ensino e pesquisa.

Desde o início da década de 1990 também ocorria a disseminação dos princípios agroecológicos entre importantes ONGs de extensão rural que teve, entre outras consequências, a projeção da Agroecologia como movimento social a partir da rearticulação das bases do movimento da Agricultura Alternativa no Brasil (LUZZI, 2007 e BRANDEBURG, 2002). Merecem destaque neste processo o Projeto de Tecnologia Alternativas da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (PTA/FASE), a Associação de Agricultura Orgânica (AAO) e a Associação de Agricultores Biológicos do estado do Rio de Janeiro (ABIO). Estas organizações passaram a adotar princípios e metodologias da Agroecologia no final de década de 1980, através de uma abordagem que preza pelo estímulo aos mercados locais, valorização do saber e tecnologias tradicionais na produção de base ecológica, estratégias de soberania alimentar, preservação de sementes crioulas, entre outras questões (LUZZI, 2007).

Em relação às lutas pela Reforma Agrária, o MST protagonizou uma série de ocupações em latifúndios e prédios públicos desde o período da redemocratização, tendo sido violentamente reprimido pelas forças policiais e grupos armados particulares financiados por aqueles que alegavam deter a propriedade das terras ocupadas. No governo FHC, dois massacres ganharam grande visibilidade tanto internacional como nacional, sendo estes o de Corumbiara (RO) em 1995 e o de Eldorado dos Carajás (PA) em 1996. Assim, diante da crescente pressão dos movimentos sociais, o governo passou a constituir espaços formais de diálogo para negociação. Em 1996 foi por fim criado o Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária, responsável por dialogar com as demandas por reforma agrária e da agricultura familiar pautadas por setores populares.

Neste mesmo período, um marco no âmbito dos programas governamentais, que destoou do segmento de políticas usuais do setor agrícola, foi o Programa Nacional de Fortalecimento

da Agricultura Familiar (PRONAF), instituído em 1996. A categoria de Agricultor Familiar, de acordo com Lei do PRONAF de 1996, passou a ser condicionada à origem de 80% da renda advinda da unidade familiar e composição da mão de obra majoritariamente familiar nos estabelecimentos.

De acordo com Peixoto (2008), nestas novas condições passaram a concorrer as empresas públicas estaduais de ATER, ONGs e organizações da agricultura familiar pelos recursos do PRONAF, incluíam pagamentos de serviços de ATER. O debate em torno da proposta de estabelecimento de uma ATER pública e universal, capaz de dar conta deste e de outros desafios, tomou corpo durante o “Seminário Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - Uma nova extensão para a agricultura familiar”, ocorrido em agosto de 1997 e organizado pela FASER, CONTAG, ASBRAER, com o apoio do Governo Federal. No evento, foram retomadas as discussões acerca dos princípios e diretrizes da ATER pública, no sentido do humanismo crítico e do movimento agroecológico, bem como elencadas propostas para sua operacionalização. Nos três meses subsequentes, ocorreram seminários sobre o mesmo tema em todas as unidades da federação, dos quais participaram cerca de cinco mil pessoas interessadas, principalmente extensionistas, agricultores familiares, sindicalistas e pesquisadores.

Em novembro do mesmo ano, foi então realizado o “Workshop Uma Nova Assistência Técnica e Extensão Rural Centrada na Agricultura Familiar”, organizado pela FASER, CONTAG, ASBRAER, MAA e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Do evento resultou a proposição de um modelo de ATER voltado exclusivamente à agricultura familiar, gratuito aos beneficiários e financiado com recursos públicos, mas por meio do qual pudessem prestar serviços de ATER tanto ONGs, como associações e cooperativas de agricultores, além de empresas e outras entidades públicas. Ademais, seus princípios apontavam o pluralismo na prestação serviços, para que pudessem ser incluídas e respeitadas as singularidades das populações tradicionais, indígenas e quilombolas (WORKSHOP, 1997).

A operacionalização deste novo sistema nacional de ATER baseava-se na organização em rede e no controle social da gestão, através da participação dos beneficiários e seus representantes na avaliação e proposição dos serviços, bem como dos agentes prestadores. Além destes pontos, foi incluído o desenvolvimento sustentável como norteador do trabalho a ser desenvolvido, tomando por base os princípios da Agroecologia.

O enfoque agroecológico passou a ser pautado como especialmente caro à agricultura familiar porque apoia a produção livre de transgênicos e de agrotóxicos, baseia-se na construção horizontal do conhecimento, reconhece as práticas das populações tradicionais, promove um modelo produtivo biodiverso e aborda questões de gênero, juventude e Educação do Campo.

A proposta concebida no Workshop ainda levaria anos para se concretizar, no entanto suas atividades foram fundamentais para a mobilização de uma extensa rede de atores que atuavam com extensão rural pelo país. De acordo com Peixoto (2008), a maior resistência aos pontos discutidos no evento se deu, na prática, por parte dos técnicos das empresas públicas, que em grande medida mantiveram seus trabalhos junto à agricultura patronal, voltados à modernização agrícola convencional.

Peixoto (2008) também destaca que em 1997 ocorreu a primeira experiência de terceirização de serviços de ATER pelo Estado, através do projeto Lumiar coordenado pelo INCRA e, portanto, voltado aos assentamentos da Reforma Agrária. O projeto atendeu mais de cem mil famílias, apesar de cancelado pelo governo em 2000.

Em 1998 Fernando Henrique Cardoso foi reeleito, porém o Congresso Nacional configurava-se menos conservador e com bases suficientes alinhadas às correntes de esquerda para pressionar o executivo a aprovar orçamentos de políticas inovadoras. A mobilização dos movimentos sociais junto à rede de ATER e movimentos sociais continuou. Assim, após uma série de medidas provisórias ao fim de 1999 até janeiro de 2000, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que substituiu definitivamente o Gabinete do Estado Extraordinário de Política Fundiária. Em sua estrutura, foi estabelecido o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS), com representatividade de gestores públicos e sociedade civil, tendo sido garantido à ASBRAER uma de suas quinze cadeiras.

Além do CNDRS, foram instituídas a Secretaria de Reforma Agrária e a Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), responsáveis respectivamente pelas políticas de crédito, pesquisa, assistência e extensão nos assentamentos e, no caso da SAF, para o público restante da agricultura familiar. No entanto, a coordenação do SIBRATER continuou a cargo do MAA.

Em 2000 foi extinta, na estrutura do MAA, a Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR) e o DATER, tendo sido criada a Secretaria de Apoio Rural e Cooperativismo (SARC), na qual foi instituído o Departamento de Infraestrutura e Extensão Rural (DIER), que assumiu a coordenação do sistema. No ano de 2001 o MAA foi transformado em Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Após este reordenamento, as políticas de ATER passaram a ser consideradas atribuições tanto do MAPA, via DIER, como do MDA, via SAF. Neste último, porém, o público beneficiário era específico: a agricultura familiar.

## **A Nova ATER brasileira na gestão do Partido dos Trabalhadores**

As eleições de 2002 representaram uma guinada em termos de abertura para a consolidação de políticas baseadas na ampla participação da Sociedade Civil. A vitória do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), marcou a ascensão do primeiro governo de esquerda ao executivo federal desde a restauração das eleições diretas, em 1989. A partir de então, os agricultores familiares passam a ser beneficiários de importantes políticas públicas.

Neste novo contexto institucional, em 13 de junho de 2003, o Decreto nº 4.739 transferiu a competência da execução de serviços públicos de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) do DIER/MAPA para o MDA e, portanto, a coordenação do SIBRATER. Meses depois, o Decreto nº 4.854 de 8 de outubro de 2003 criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural, Reforma Agrária e Agricultura Familiar (CONDRAF), que incorporou à agricultura familiar ao nome do antigo CNDRS. Este órgão é composto paritariamente por representantes da Sociedade Civil organizada e do poder público executivo. O CONDRAF, sob coordenação

do MDA, tem por finalidade propor diretrizes para formular, implementar e avaliar políticas públicas de ATER, a partir da ampla participação social (MDA/SAF/DATER, 2004).

Em 2003, com o apoio governamental, foi organizada uma série de seminários junto a representantes de entidades não governamentais, instituições dos governos estaduais, organizações de agricultores familiares e movimentos sociais, a fim de consolidar políticas públicas que privilegiassem a Agricultura Familiar para além do estabelecido no PRONAF. Nestes encontros foram discutidas estratégias para que a ATER pública abarcasse toda a diversidade da agricultura familiar no país, com linhas de ação em políticas de gênero, etnia, juventude, educação e Agroecologia.

Em maio de 2004, o Governo Federal lançou a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), como resultado destes fóruns junto à Sociedade Civil. No documento encontram-se elencadas as diretrizes e princípios para a ATER no país, incluindo as metodologias e princípios propostos pela Agroecologia para o desenvolvimento de trabalhos, a determinação de seu público prioritário como as agricultoras e os agricultores familiares e a caracterização do serviço a ser prestado como gratuito e universal (BRASIL, 2004).

Também em 2004, o decreto nº 5.033 de 5 de abril aprovou a estrutura Regimental do MDA e instituiu o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER), sob administração da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF). Ao recém-criado DATER coube elaborar, junto à Sociedade Civil, um programa de governo que operacionalizasse as propostas contidas na PNATER. O INCRA, paralelamente, criou o programa Serviço de Assessoria, Assistência Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (ATES), que permitiu novamente a terceirização da ATER em Assentamentos da Reforma Agrária. Na SARC/MAPA, a ATER continuou a configurar dentre suas atribuições, porém quando o DIER foi transformado em Departamento de Infraestrutura e Logística em 2005, sequer foi atribuído especificamente a outro órgão da Secretaria a competência das atividades relativas à ATER (PEIXOTO, 2008). Assim, desde então, a ATER pública tornou-se atribuição, na prática, do MDA, além de voltada exclusivamente à agricultura familiar.

Em 2005 foi lançado o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (PRONATER), na qual foram elencadas metas específicas de incentivo a programas estaduais de ATER, ações de capacitação de agricultoras e agricultores familiares, formações de quadros para a ATER Setorial (trabalhos junto às comunidades indígenas, quilombolas, ribeirinhos, pescadores artesanais, aquícultores, extrativistas, jovens e mulheres trabalhadoras rurais) e de qualificação e ampliação dos serviços de ATER no país (MDA/SAF/DATER, 2004).

Além das políticas de ATER voltadas aos executores e beneficiários diretos, o PRONATER também previu recursos para parcerias com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), direcionadas às instituições de ensino e pesquisa, com intuito de ampliar a formação de quadros técnicos e o desenvolvimento de tecnologias mais adequadas à agricultura familiar.

Em 2006, por meio da Portaria Ministerial nº 25, o Governo Federal formalizou a operacionalização do novo Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (também

denominado SIBRATER) que se tornou, a partir de então, descentralizado. O MDA, em parceria com outros Ministérios, Secretaria Especiais, INCRA e/ou empresas públicas, passou a ser o órgão federal responsável pelo repasse de recurso público da União às organizações de ATER no país (BRASIL, 2010).

As principais inovações na concepção do novo SIBRATER resgataram a proposta do Workshop de 1997. Cabem ser destacados o estabelecimento de uma articulação em rede, por meio de organizações públicas ou privadas de ATER e representações de movimentos sociais, bem a proposta de trabalhos desenvolvidos territorialmente, ao invés de divisões regionais ou estaduais. Além destes pontos, o controle da execução dos serviços de ATER privilegiou a participação das representações das comunidades a serem beneficiadas pelo PRONATER no controle e avaliação dos trabalhos executados.

Ao longo dos anos subsequentes, no entanto, esta rede de atores identificou uma série de entraves ao cumprimento bem-sucedido das diretrizes da PNATER e metas do PRONATER. Dentre estes, a burocracia exigida para a elegibilidade das entidades às licitações de ATER, especialmente no caso de ONGs ou associações e cooperativas de agricultores familiares, devido aos trâmites exigidos à prestação de contas e condições para o pagamento dos serviços profissionais.

Até então os serviços de ATER enquadravam-se na Lei de nº 8.666 de 21 de junho de 1993, mais conhecida como Lei de Licitações, que veda o pagamento antecipado de serviços e exige que os comprovantes e atestes de sua realização sejam formalmente encaminhados para pagamento posterior. Tais condições reduziam as possibilidades de entidades sem considerável aporte de capital ampliarem sua atuação e/ou prejudicava a dinâmica e qualidade dos trabalhos nos contratos com a administração pública. Ademais, organizações de ATER costumam ser caracterizadas por quadros de pessoal reduzidos, portanto a dinâmica imposta pelos contratos com a Administração Pública terminava por sobrecarregar os profissionais de campo, comprometendo a qualidade e continuidade de seus trabalhos.

Em 2010 foi por fim aprovada pelo Congresso Nacional, e sancionada pelo Presidente da República a Lei 12.188, ou Lei de ATER. Apesar de muitas críticas, como podem ser observadas nos trabalhos de Diniz et al. 2011 e de Caporal, 2011, sua publicação representou um avanço político no que diz respeito à consolidação de um modelo de ATER pública voltado à agricultura familiar, assim como certa independência em relação às alternâncias de governo. A nova versão da PNATER apontou as seguintes linhas de ação: o Programa Nacional de Sementes, a universalização da prestação dos serviços de ATER, a formação de agentes de ATER e o fomento à Inovação Tecnológica para a agricultura familiar (BRASIL, 2010).

A Lei de ATER também alterou a Lei de licitações, passando a dispensar a realização das mesmas na contratação de instituição ou organização, pública ou privada, com ou sem fins lucrativos, para a prestação de serviços de ATER. Os serviços passaram assim a ser contratados mediante a modalidade de Chamadas Públicas e nos contratos firmados tornou-se possível o pagamento às entidades após apresentação de relatório de realização de serviço, ocorrendo apenas posteriormente o processo de fiscalização por meio da apresentação de atestes.

Cabe desatacar que a nova lei não resolveu todas as dificuldades enfrentadas por considerável parcela das organizações de ATER, apesar do aumento substancial dos recursos federais para o financiamento de seus serviços. Permanece como importante dificuldade das menores entidades privadas de ATER a execução das atividades iniciais em seus projetos e a burocracia necessária à comprovação de suas atividades.

Ademais, as empresas estaduais de ATER permanecem dependentes dos governos estaduais para o pagamento de pessoal e, em alguns estados, também dos governos municipais para alocação física de suas entidades, ao passo que a execução da maioria de suas atividades tem sido financiadas via Chamadas Públicas. Neste contexto, a competição entre entidades do terceiro setor e empresas estaduais tem se demonstrado um percalço à articulação bem-sucedida do SIBRATER.

Aponta-se também o aparecimento de associações que operam numa lógica empresarial, as quais vêm se apropriando de parte significativa dos recursos federais destinados à ATER. Organizações estas que não possuem compromisso histórico com as diretrizes dos programas de ATER, se assemelhando muito com empresas terceirizadoras de mão de obra qualificada.

A Lei de ATER prevê a realização de conferências territoriais estaduais e nacional junto a representantes do público beneficiário, movimentos sociais e as entidades de ATER, a fim de operacionalizar a PNATER, por meio do PRONATER, nos períodos subsequentes. A Conferência Nacional de Ater (CNATER) deve ocorrer a cada quatro anos e, a partir das metas do PRONATER, o MDA encaminha o orçamento para inserção no Plano Plurianual (PPA), sendo o mesmo passível de cortes e emendas pelo Congresso Nacional, ou veto do Presidente da República. A primeira e mais recente CNATER ocorreu em 2012, na qual foi discutida a necessidade do reestabelecimento de um órgão nacional de ATER.

### **A criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER)**

Dentre as vantagens apontadas na primeira CNATER para o estabelecimento de uma instituição responsável pela coordenação nacional da execução das políticas ATER, destacava-se a possibilidade de mais recursos e pessoal para a realização dos serviços públicos de ATER. Assim, a partir de 2012, formou-se uma comissão no âmbito do MDA que passou a discutir uma proposta a ser encaminhada ao Congresso Nacional para o estabelecimento de um órgão federal responsável pela coordenação executiva e financeira das atividades de ATER no país. Nas reuniões desta comissão participaram gestores públicos, representantes da FASER, ASBRAER, FETRAF, MST e CONTAG, além de acadêmicos dedicados à temática da extensão rural.

Paralelamente, outra equipe coordenada pelo MAPA, da qual participaram gestores da EMBRAPA, Conselho Nacional dos Sistemas Estaduais de Pesquisa Agropecuária (CONEPA) e Confederação Nacional da Agricultura (CNA), também passou a elaborar uma proposta para a criação de um órgão nacional de ATER. Esta comissão elaborou sua proposta primeiro e, a partir de sua apresentação ao MDA, foi suscitado intenso diálogo entre a SAF, o DATER e o Departamento de Transferência de Tecnologia (DTT) da EMBRAPA.

Após um período de negociações, decidiu-se pelo estabelecimento de um Serviço Social Autônomo, denominado Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER). Assim, o Projeto de Lei nº 5740/2013, que trata da criação de ANATER, foi assinado pela Presidente da República no lançamento do Plano Safra para a agricultura familiar em 6 de junho de 2013 e encaminhado ao Congresso Nacional em 10 de junho do mesmo ano.

No documento original, constavam três órgãos de direção da ANATER, sendo estes a Diretoria Executiva, o Conselho de Administração e o Conselho Fiscal. No caso do Conselho de Administração, o mesmo deveria ser composto pelo Presidente da ANATER, a ser nomeado pela presidência da república, pelo Presidente da Embrapa, por cinco representantes do Poder Executivo e quatro de entidades privadas. Ademais, um dos membros da Diretoria Executiva deveria ser obrigatoriamente o Diretor-Executivo da EMBRAPA, que detivesse atribuição para atuar na área de transferência de tecnologia.

O projeto de lei conferia claro protagonismo na coordenação da ANATER à EMBRAPA, que desfrutaria de cadeiras tanto no Conselho de Administração como na Diretoria Executiva, para exercer especificamente atividades de transferência de tecnologia. No mais, não constavam na proposta referências à Agroecologia. Em reação, o movimento agroecológico elaborou uma carta de repúdio à criação da ANATER durante o III Encontro Internacional de Agroecologia (EIA), que ocorreu em agosto de 2013 (ENCONTRO INTERNACIONAL DE AGROECOLOGIA, 2013).

No documento consta que os participantes do III EIA discordavam do modelo de gestão proposto, afirmando que a maior parte das tecnologias desenvolvidas pela EMBRAPA não se ajustam à realidade da agricultura familiar, assim como que a perspectiva agroecológica não dialoga com a disseminação destas mesmas tecnologias, geradas em meio controlado nos centros de pesquisa. Em contrapartida, delegavam que, em lugar do modelo difusionista, o sistema de ATER mantivesse as diretrizes da PNATER.

Além destas críticas, dentre as principais polêmicas em relação ao Projeto de Lei que criou a ANATER, naquele momento ainda em tramitação no Congresso Nacional, cabem destacar a questão do público prioritário para a contratação dos serviços de ATER, que deixaria de ser unicamente destinado aos agricultores familiares; a composição de sua coordenação, na qual não havia sido garantida a presença de representantes do Sociedade Civil ligados à agricultura familiar; e a capacitação dos extensionistas, que ficaria a cargo do Departamento de Transferência de Tecnologia da EMBRAPA. Dentre estas, as principais preocupações dos movimentos sociais e rede de ATER relacionavam-se à garantia exclusiva da prestação de serviços aos agricultores familiares e à manutenção dos princípios do humanismo crítico, que vinham norteando a extensão rural brasileira desde a primeira versão da PNATER.

A atuação da FASER junto aos parlamentares foi decisiva durante o trâmite do projeto de lei para que o documento pudesse ser modificado em alguns destes pontos. Assim, durante a apreciação do PL 5740/2013, foram apresentadas 41 emendas pela Câmara dos Deputados e uma pelo Senado Federal, culminando na versão aprovada pelo Congresso em dezembro de 2013, que deu origem à Lei Nº 12.897 (BRASIL, 2013).



A negociação da FASER permitiu que a composição do Conselho de Administração fosse ampliada, determinando-se que seja integrado pelo Presidente da ANATER, Presidente da EMBRAPA, quatro representantes do Poder Executivo federal, um representante de governos estaduais e quatro representantes de entidades de produtores rurais, sendo estes um representante da CONTAG, um representante da Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF), um representante da CNA e um representante da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB). Portanto, respectivamente duas entidades representantes dos trabalhadores rurais e duas representantes da classe patronal.

No entanto, em relação à Diretoria de ATER, responsável pela Gerência de Monitoramento e Avaliação dos serviços de ATER e pela Gerência de Fomento à Assistência Técnica, foi mantida sua coordenação via EMBRAPA, através de seu Departamento de Transferência de Tecnologia (DTT). O DTT deverá realizar, em estreita colaboração com a ANATER, a integração do sistema de pesquisa agropecuária e do sistema de assistência técnica e extensão rural, competindo-lhe a geração de tecnologias, a validação de seus métodos de transferência e a capacitação dos multiplicadores destas tecnologias. Ademais, em relação ao público beneficiário, foram incluídos os médios produtores rurais junto aos agricultores familiares.

Neste sentido, a criação da ANATER retira em grande parte a centralidade do MDA no processo de qualificação dos profissionais de ATER no país, que vem ocorrendo principalmente através de editais conjuntas com o CNPq. Editais estes, concebidos através do diálogo entre o MDA, o movimento agroecológico, os movimentos sociais do campo e a rede de ATER estruturada durante as décadas de 1990 e 2000.

### **Considerações finais: da extinção da EMBRATER à criação da ANATER**

Não podemos prever o futuro. Porém, analisar de forma sistematizada o passado nos permite a identificação de processos similares no presente e, desta maneira, relacioná-los a previsíveis desfechos. No campo de estudos das políticas públicas esta é uma importante ferramenta para que gestores públicos, movimentos sociais e outros grupos da Sociedade Civil organizada possam reunir informações, comparar pontos de vistas e subsidiar criticamente seus processos decisórios.

No caso brasileiro se faz ainda mais fundamental empreender tal exercício. Isto porque, por um lado, trata-se de uma sociedade em que a experiência democrática pode ser considerada relativamente recente e, por outro, permanecem sob ameaças de retrocesso uma série de direitos sociais e acesso a serviços públicos conquistados por grupos historicamente marginalizados. Nesse sentido, trataremos especificamente do caso da ANATER e dos prenúncios que sua implementação impõem ao modelo de ATER voltado exclusivamente à agricultura familiar.

A partir do regaste exposto neste trabalho, é possível afirmar que as atividades relacionadas à pesquisa, ensino, assistência técnica e extensão para o meio rural foram marcadas pelos esforços estatais em atender às demandas das elites agrárias nacionais, por meio do estreito alinhamento de subsequentes gestões governamentais a projetos de desenvolvimento que,

deliberadamente, contribuíram para a perpetuação da concentração de rendas e terras no campo brasileiro. Dentre os atores centrais deste processo cabe destacar o papel do MAPA, e suas instituições predecessoras, âncoras da promoção e consolidação de um modelo de modernização agrícola pautado na produção agroexportadora e especializada, através de políticas públicas de crédito, assistência técnica, produção e transferência de tecnologias que privilegiou uma minoria de produtores - altamente capitalizados e detentores de grandes propriedades.

Ao longo dos quase dois séculos abordados neste trabalho, cabem destacar dois momentos que marcaram importantes rupturas hegemônicas no que diz respeito às diretrizes e público beneficiário dos serviços públicos de ATER. O primeiro se deu entre 1985 e 1990, quando gestores dos extintos MIRAD e EMBRATER passaram a pautar publicamente a necessidade de uma ATER voltada aos agricultores de base familiar, tomando por referência o humanismo crítico. E, na mesma perspectiva, o segundo momento se deu a partir de 2003, com a transferência da coordenação dos serviços públicos de ATER do MAPA para o MDA, o qual, através da ampla participação da sociedade civil, vem consolidando um modelo de ATER que busca promover a soberania dos agricultores familiares. Dentre os objetivos que norteiam estas ações, cabem ressaltar aquelas que visam a redução do uso de tecnologias que geram dependência contínua e aumentam custos de produção dos agricultores, relações de mercado mais equitativas e a construção horizontal do conhecimento.

Como demonstrado, o MDA foi criado em meados da década de 1990 numa conjuntura de forte pressão política dos movimentos sociais do campo e organizações da Sociedade Civil ligadas a correntes progressistas, que pautavam tanto uma Reforma Agrária de fato redistributiva e profunda, como políticas de crédito, pesquisa e extensão voltadas aos agricultores familiares. Neste sentido, desde então passou a representar um projeto de desenvolvimento rural concorrente ao levado a cabo pelos diferentes Ministérios da Agricultura deste país.

No entanto, foi apenas a partir de 2003, no governo do Partido dos Trabalhadores, que o MDA passou a dispor dos recursos humanos e materiais que lhe permitiram fazer jus a suas origens, por meio do estabelecimento e ampliação de fóruns e canais de participação social através dos quais são concebidas, planejadas e operacionalizadas suas políticas. Desde então, estes esforços se materializaram nas versões da PNATER, do PRONATER e no modelo de gestão descentralizado do atual SIBRATER, que, apesar das críticas e limitações apontadas neste resgate, vem concretizando o fortalecimento de uma rede de ATER nacional junto aos movimentos sociais, entidades estaduais de ATER, ONGs, associações e cooperativas de agricultores familiares e Universidades.

Porém, a partir de 2010, assim como o foi no fim da década de 1980, cresceram as ameaças às conquistas da ATER pública no país. No caso da EMBRATER, foi o Congresso Nacional que impediu sua extinção durante o governo Sarney por meio de decreto legislativo, mas também que, já majoritariamente conservador, apoiou sua extinção no Governo Collor. No caso do MDA, a partir especialmente de 2014, é o Executivo Federal que vem enfrentando sucessivas investidas, tanto do Congresso Nacional, mais à direita do que nas gestões anteriores do Partido dos Trabalhadores, como de membros do alto escalão do governo, ligados a correntes conservadoras de sua base aliada.

Vale lembrar que a proposta de criação de um novo órgão federal de ATER surgiu da avaliação da rede nacional de ATER, após a primeira CNATER em 2012. Originalmente, visava-se o fortalecimento e dinamização do SIBRATER por meio da criação de um órgão que dialogasse com seu modelo de gestão via PNATER, e não sua repartição de competências ou profunda reestruturação, como proposto no modelo visado pela ANATER.

Destacamos outra similaridade relacionada à concepção da ANATER via MAPA no contexto atual e no cenário da Operação Desmonte do governo Sarney, quando ocorreram sucessivas tentativas de fusão entre a EMBRAPA e a EMBRATER. Em ambos os casos, ocorreu a crescente projeção no interior do Estado de uma instituição que representa a contra hegemonia dos interesses de grupos patronais. Em sequência, a EMBRATER foi e a ANATER vem sendo, apropriada pela EMBRAPA. No primeiro caso, toda a gestão do SIBRATER foi transferida e, no caso atual, foi atribuída a responsabilidade pela formação de multiplicadores e de integração da pesquisa e extensão ao Departamento de Transferência de Tecnologia da EMBRAPA.

A gestão da ANATER e sua implementação apresentam assim uma série de preocupações à rede de ATER, movimentos sociais e movimento agroecológico, que compõem o SIBRATER. Dentre estas, as principais são relativas à inclusão dos médios produtores no público beneficiário e à centralidade atribuída ao Departamento de Transferência de Tecnologia da EMBRAPA na integração entre pesquisa, extensão e formação de multiplicadores.

Esta preocupação procede, uma vez que o Departamento de Transferência de Tecnologia da EMBRAPA se demonstrou limitado a atuar como receptor das demandas das entidades de ATER estaduais, ONGs e movimentos sociais nos anos subsequentes à extinção da EMBRATER nos anos 1990, tendo sido o SIBRATER desmantelado no período. Ademais, e ainda mais preocupante, é o fato de que a rede de ATER que se consolidou no país ao longo das décadas de 1990 e 2000 o fez de maneira independente às ações do MAPA e EMBRAPA.

Por outro lado, e sem dúvida alguma, encontramos no sistema EMBRAPA iniciativas e pesquisadores comprometidos com o compartilhamento e a geração de conhecimentos e tecnologias baseados no protagonismo dos agricultores familiares em diferentes regiões do país. No entanto, desde sua concepção, as principais atividades da Empresa vêm sendo condicionadas à geração e transferência vertical de tecnologias voltadas a uma parcela restrita de produtores rurais, especialmente os médios e grandes, assim como o foram predominantemente orientadas pelo difusionismo produtivista da modernização agrícola das décadas de 1970 e 1980. Por este motivo, ainda hoje, é possível afirmar que a EMBRAPA não desfruta do *savoir-faire* necessário à gestão participativa e formação de quadros para os serviços de ATER pública.

Por fim, a proposta de disseminação de tecnologias e treinamento de multiplicadores via EMBRAPA, explicitada no modelo de coordenação dos serviços de ATER proposto para a ANATER, representa um retrocesso em relação a conquista de uma ATER gratuita, pública e voltada à agricultura familiar, numa perspectiva crítica, emancipatória e empoderadora deste público. Deste modo, concluímos que a implementação da ANATER apresenta elevado risco à consolidação de um desenvolvimento rural que permita, de fato, à agricultura familiar desfrutar do protagonismo que lhe foi historicamente negado.

## Referências bibliográficas

BRASIL. Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – PRONATER. Brasília: MDA, 2010.

\_\_\_\_\_. Lei 12.188, de 11 de janeiro de 2010. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária – Pnater e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – Pronater, altera a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.897, de 18 de dezembro de 2013. Autoriza o Poder Executivo federal a instituir serviço social autônomo denominado Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - ANATER e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 dez. 2013.

BERGAMASCO, S. M. P. P; Agricultura e Assistência Técnica no Estado de São Paulo. Botucatu: Faculdade de Ciências Agrônômicas do “Campus” de Botucatu (UNESP), 1983. 286p. (Tese de Livre-Docência).

BRANDENBURG, A. Movimento Agroecológico: trajetória, contradições e perspectivas. Desenvolvimento e Meio Ambiente, n. 6, p. 11-28, 2002.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. Brasília: MDA, 2004

CAPORAL, F. R. Lei de ATER: exclusão da Agroecologia e outras armadilhas. Cadernos de Agroecologia, Cruz Alta, v. 6, n. 2, p. 1-7, dez, 2011.

DINIZ, P. C. O.; LIMA, J. R. T.; ALMEIDA, A. Chamadas públicas de ATER: primeiras reflexões. In: Congresso Internacional da Associação Latinoamericana De Sociologia, 28., 2011, Recife. Anais eletrônicos... Recife: UFPE, 2011.

ENCONTRO INTERNACIONAL DE AGROECOLOGIA. Moção de repúdio ao processo de criação e concepção da ANATER. Disponível em <<http://www.eiabotucatu2013.blogspot.com.br/p/mocao-de-repudio-ao-processo-de.html>>. Acesso em 02 de agosto de 2015.

LUZZI, N. O debate agroecológico brasileiro: uma discussão a partir dos EBAAs e da experiência do PTA/FASE. 182f. Tese (Doutorado em desenvolvimento, agricultura e sociedade) - Universidade F

ederalRuraldoRioDeJaneiro,RiodeJaneiro,2007.Disponívelem:<[http://orgprints.org/21839/1/Luzzi\\_Debate.pdf](http://orgprints.org/21839/1/Luzzi_Debate.pdf)>.Acessoem:10jul.2014.

MACHADO, L. T. Formação do Brasil e Unidade Nacional. São Paulo: IBRASA, 1980. 286p.

MDA/SAF/DATER. Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural.Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), Grupo de Trabalho Ater, 2004, 22p. Disponível em: [http://www.pronaf.gov.br/dater/arquivos/Politica%20Nacional%20de%20ATE R.pdf](http://www.pronaf.gov.br/dater/arquivos/Politica%20Nacional%20de%20ATE%20R.pdf). Acesso em 18 de mar de 2015.

\_\_\_\_\_. Relatório Final do Seminário Nacional de Ater. 2008. Brasília-DF. Disponível em:<http://www.deser.org.br/publicacoes/Sistematiza%E7%E3o%20final.pdf>. Acesso em: 20 de mar de 2015.

OLINGER, G. Ascensão e decadência da extensão rural no Brasil. Florianópolis : EPAGRI, 1996, 523 p.

OLIVEIRA, M. M. As circunstâncias da criação da extensão rural no Brasil. Brasília : EMBRAPA/SCT. Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v.16, n.2, p.97-134, maio/ago. 1999.

PASSOS GUIMARÃES, A. Quatro séculos de latifúndio. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1968.

PEIXOTO, M. Extensão Rural no Brasil - Uma abordagem histórica da legislação. [Textos para discussão, n.48] Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal – Centro de Estudos, outubro/2008. Disponível em: < [http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos\\_discussao/TD48-MarcusPeixoto.pdf](http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD48-MarcusPeixoto.pdf)>. Acesso em: 18 de mar de 2015.

PETTAN, K. B. A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER): Percepções e Tendências. 2010. 393 f. Tese (Doutorado em Engenharia Agrícola na área de concentração em Planejamento e Desenvolvimento Rural Sustentável)-Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2007. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/>>. Acesso em: 04 de mar de 2015.

PRADO JÚNIOR, C. História econômica do Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1945.

RIBEIRO, J. P. A saga da extensão rural em Minas Gerais. São Paulo: Annablume: Belo Horizonte: CPP/Emater-MG, 2000. 270p.

RODRIGUES, C. M. Conceito de seletividade de políticas públicas e sua aplicação no contexto da política de extensão rural no Brasil. Cadernos de Ciência e Tecnologia, Brasília, v.14, n.1, p.113-154, 1997.

SEMINÁRIO NACIONAL DE ASSISTENCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL, 1997, Brasília, DF. Anais... Brasília, DF: PNUD, 1997.

WORKSHOP nacional “Uma nova assistência técnica e extensão rural centrada na agricultura familiar”, 1997. Brasília: PNUD, 1997. 47p.

## PARTE V

### Questões e desafios dos movimentos e organizações sociais

Os movimentos e as organizações sociais rurais foram atores importantes do processo de construção da pauta da reforma agrária e da agricultura familiar no Brasil. Ao lado de iniciativas do Estado e da academia, os movimentos desempenharam papel fundamental na definição da agricultura familiar como modelo de agricultura, categoria agregadora de direitos e como identidade política unificadora de uma diversidade de unidades familiares no campo. Outro aspecto refere-se ao reconhecimento da agricultura familiar pelo Estado (Lei da Agricultura Familiar) que, se de um lado, oportunizou o acesso às políticas públicas e reforçou o direcionamento das energias e dos projetos das organizações de representação – em especial das sindicais – para o fortalecimento da agricultura familiar, por outro, esta categoria genérica acabou invisibilizando outras identidades e sujeitos sociais do campo, tais como: assalariados, quilombolas, indígenas, pescadores artesanais, etc. Por isso, muitas lutas atuais no campo são por visibilidade, por reconhecimento da diversidade, para além da categoria agricultura familiar. O fortalecimento econômico e social de alguns setores da agricultura familiar e assentados também tem gerado certo descompasso na representação formal no campo e espaços de disputas entre entidades de representação sindical, tanto das organizações de trabalhadores, quanto das patronais. As lutas das mulheres rurais por acesso aos direitos e pela construção de espaços de autonomia nos movimentos sociais têm revelado pouco a pouco o universo feminino rural, as relações de exploração, a mulher como sujeito social e de direitos e as potencialidades da sua ação política. A construção de movimentos de mulheres autônomos é revelador destes temas candentes e dos desafios colocados para estes. Assim, a Seção V se propõe a fazer uma análise sobre estas questões atuais e sobre os desafios futuros para os movimentos e organizações sociais do campo brasileiro.

# **A formação de uma categoria política: os agricultores familiares no Brasil contemporâneo<sup>197</sup>**

*Everton Lazzaretti Picolotto*

Professor do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Santa Maria. Doutor em Ciências Sociais pelo CPDA/UFRRJ, Mestre em Extensão Rural e Bacharel em Ciências Sociais pela UFSM

*Leonilde Servolo de Medeiros*

Professora do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Pesquisadora do CNPq e bolsista do Programa Cientistas do Nosso Estado da FAPERJ. Doutora em Ciências Sociais pela Unicamp, Mestre em Ciência Política e Bacharel e Licenciada em Ciências Sociais pela USP

## **Introdução**

A emergência dos agricultores familiares como atores políticos é recente na história brasileira e corresponde a um conjunto de mudanças econômicas e sociais, mas também a disputas políticas, nem sempre muito visíveis. Este texto tem por objetivo refletir sobre o processo de gênese dos agricultores familiares como categoria política no Brasil contemporâneo, enfatizando as configurações particulares que marcaram sua emergência, os significados que cercam as oposições que vão se construindo entre as categorias agricultor familiar, pequeno produtor e camponês, bem como as condições que fizeram com que a categoria se configurasse publicamente por meio da valorização primordialmente do seu papel econômico.

Ao longo da história brasileira, a percepção sobre os agricultores que produziam seus meios de vida e viviam fora do circuito da grande lavoura foi predominantemente negativa. Como aponta José de Souza Martins, os termos utilizados para denominá-los eram *caipira*, *caboclo*, *roceiro*, todos eles com forte conotação depreciativa (Martins, 1981). Essa percepção esteve no cerne do debate sobre a natureza do desenvolvimento e sobre quem seriam seus protagonistas, em especial na primeira metade do século XX.

Embora em diversos momentos o agricultor de base familiar tenha sido percebido e analisado quer sob a ótica do abastecimento (Linhares, 1979), inclusive enfatizando o estabelecimento, pelo Estado, de núcleos coloniais próximos aos centros urbanos (Martins, 1973; Neves, 2013), quer como agente da ocupação do território nacional (Lenharo, 1986), pouca atenção receberam suas formas de organização e afiliação política, a não ser para ressaltar a subordinação dos agricultores aos poderes locais (Leal, 1976).



A ausência de preocupação maior com essa categoria se verifica inclusive nos momentos em que as lutas no campo ganharam força e caráter público: durante o período de intensa mobilização que antecedeu o golpe militar de 1964, as lutas em torno do acesso à terra e por direitos trabalhistas de alguma forma obscureceram, politicamente, a presença dos segmentos que eram proprietários da terra, não estavam sob imediata ameaça de perdê-la, viviam da produção de alimentos, abasteciam mercados locais e regionais. A principal mediação dos conflitos de então, o Partido Comunista Brasileiro, não se voltou, a não ser muito pontualmente, para essa categoria, muitas vezes por ele considerada como expressão de um *campesinato rico* ou *médio*. Sua opção foi investir principalmente no segmento que chamava de *camponeses pobres* (*posseiros, arrendatários, foreiros, colonos, moradores* etc, ou seja, os que tinham acesso precário à terra), fazendo da luta por terra e por reforma agrária uma de suas principais bandeiras. Mesmo assim, é possível encontrar em algumas de suas pautas o registro da presença de demandas relativas aos *pequenos produtores*. É, por exemplo, o caso da I Conferência Estadual de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas de São Paulo, preparatória ao Congresso Camponês de Belo Horizonte de 1961, onde, em uma das teses apresentadas, apareciam como demandas: a) crédito oficial direto ao pequeno produtor sem acesso à propriedade da terra (referindo-se a arrendatários e parceiros), com base nos contratos e previsões de colheita, abolindo todas as exigências burocráticas que o dificultavam; b) prazo dos contratos nunca inferior ao ciclo de produção; c) juros dos contratos de financiamento da agricultura de, no máximo, 6% ao ano; d) concessão de moratória em caso de contratempo climático ou pragas, que danificassem a colheita; e) fornecimento de sementes, mudas, adubos, inseticidas, sacarias, instrumentos de trabalho etc. pela Secretaria da Agricultura, em quantidade suficiente, a preço de custo e em prazo adequado (*Terra Livre*, 1961, p. 7).

Os *pequenos proprietários* nesse momento se tornaram também objeto de investimento político da Igreja Católica, na tentativa de buscar criar barreiras para os conflitos que se expandiam no campo e eram vistos como sinais do avanço de uma suposta ameaça comunista. No Rio Grande do Sul, por exemplo, onde predominavam agricultores de origem imigrante (as chamadas áreas *coloniais*), destacou-se a ação da Frente Agrária Gaúcha, entidade ligada à Igreja Católica. Ela encaminhava reivindicações voltadas quer ao acesso à previdência social, quer ao apoio à produção, e se contrapunha ao Master (Movimento dos Agricultores sem Terra), que fazia da reforma agrária sua principal bandeira (Picolotto, 2011).

A falta de reconhecimento desse grupo social atingia inclusive a produção de dados estatísticos. Como aponta Maria Isaura Pereira de Queiroz, eles não eram considerados sequer pelos censos: "os questionários do recenseamento só se referem a 'estabelecimentos agropecuários', compreendidos como agricolamente organizados e normalmente produtivos em nível comercial; *quedam desprezadas as humildes roças que passam a não existir oficialmente*" (Queiroz, 1963/2009, p. 60, grifos nossos). A autora chama ainda atenção para o fato de que, naquele momento, as grandes lavouras de exportação cobriam apenas três milhões e meio de hectares (27,2% da área brasileira), enquanto que as culturas subsistência detinham quatorze milhões de hectares (mais de 70%) e deduz que o Brasil "não é um país predominantemente monocultor, e sim um país de policulturas; a pequena roça de policultura fornece alimentação aos

sessenta milhões de habitantes do Brasil e emprega a maioria dos homens do campo" (Queiroz, 1963/2009, p. 61). No entanto, esses agricultores, os *sitiantes*, que podiam ser posseiros, pequenos proprietários ou agregados, viviam em situações de extrema precariedade tendo em vista a falta de ordenamento legal das terras que ocupavam, gerando situações de insegurança frente às frequentes ameaças pelo avanço das grandes propriedades sobre suas parcelas, à frágil relação com os mercados (uma vez que só atuavam em economias locais) e à falta de acesso às técnicas modernas e ao crédito público.

Trata-se, pois, de indagar, a partir desse quadro, como, num período relativamente curto, de apenas uma geração, se constituiu o atual protagonismo político dos agricultores de base familiar.

### **O pequeno produtor como categoria de investimento político**

Atendendo ao que era previsto no Estatuto do Trabalhador Rural, promulgado em 1963, o sindicalismo rural adequou-se aos padrões da legislação sindical brasileira, que estabelecia a existência de um sistema sindical para patrões e outro, paralelo, para empregados. As associações rurais de base municipal, as respectivas federações de base estadual e a Confederação Rural Brasileira foram transformadas em sindicatos rurais, federações sindicais e, no plano nacional, na Confederação Nacional da Agricultura (CNA). No outro polo, as categorias de enquadramento criadas em 1962, por ocasião da regulamentação do direito à sindicalização no campo (lavradores, trabalhadores agrícolas, trabalhadores na pecuária e trabalhadores na indústria extrativa), foram unificadas na categoria *trabalhadores rurais*. Os seus sindicatos, em fase de formação e reconhecimento, também se organizavam em federações estaduais que, por sua vez, se articulavam na Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag). Essas duas entidades de representação constituíram-se oficialmente pouco antes do golpe militar. No caso da Contag, sofreu intervenção e sua diretoria, composta principalmente por dirigentes de origem comunista, foi alijada do poder.

Nas disputas políticas que conformaram a gênese do sindicalismo dos trabalhadores rurais brasileiros, a opção do grupo que assumiu, em 1968, a direção da Contag, após um período de intervenção, foi a de fazer um esforço político de unificação dessa diversidade, contra algumas tendências que se esboçavam e que iam na direção quer de enquadramento dos *pequenos produtores* nos sindicatos rurais patronais, ligados à CNA, quer de formação de um sindicalismo que organizasse só os *pequenos agricultores* (Houtzager, 2004; Ricci, 1999; Medeiros, 1989; Palmeira, 1985). Esta última possibilidade aparecia a partir das articulações dos sindicalistas do Sul do país, que não se reconheciam facilmente numa organização hegemônica por porta vozes de *assalariados, parceiros e posseiros*. À diversidade de categorias sobrepunha-se um recorte regional que, sem se explicitar como tal, opunha colonos sulinos a agricultores nordestinos.

Para a manutenção, embora não sem tensões, dessa estrutura unificada, foi fundamental a aliança entre os dirigentes oriundos do Nordeste, que controlavam a direção da Contag e tinham um programa de ação baseado na luta pela defesa de direitos trabalhistas e reforma agrária, e os

sindicalistas do Sul. Também foram fundamentais os processos de formação sindical que, por meio de cursos e encontros de dirigentes, possibilitaram a construção de uma linguagem comum e articulação em torno de algumas bandeiras de luta. Tratava-se de um arranjo político bastante complexo, que exigia um constante acomodamento de reivindicações díspares, resultantes de modos de vida e valores diversificados.

Apesar de, ao longo da década de 1970, as demandas por direitos trabalhistas e por reforma agrária continuarem sendo o eixo articulador da pauta sindical, os *pequenos produtores* do Sul garantiram espaço, centrando suas reivindicações principalmente em torno de dois temas: previdência social e política agrícola adequada às suas necessidades. Foi deles o protagonismo na constituição dessas questões como temas públicos.

A década foi marcada por rápidas transformações que afetaram profundamente esse segmento. Por efeito da acelerada modernização da agricultura, que afetou em especial o Centro-Sul do país, processou-se uma intensa diferenciação dos produtores. Alguns deles conseguiram prosperar, outros ainda se empobreceram e migraram quer para as cidades, quer para regiões novas, das frentes de expansão, em busca de projetos de colonização<sup>198</sup>. Muitos perderam suas terras. Demandar políticas que os mantivessem nos seus locais de origem e garantissem sua reprodução como agricultores tornava-se crucial e, para tanto, era preciso inverter a imagem que se construía sobre eles. Além de patrocinar estudos que, com base em dados estatísticos, demonstravam a relevância econômica do setor, a Contag passou a fazer propostas de políticas públicas que favorecessem os agricultores de base familiar. No relatório final de todo um ciclo de encontros regionais, realizados ao longo de 1978, com todas as federações de trabalhadores na agricultura, aparece, por exemplo, a reivindicação que será a marca das propostas do segmento daí por diante: a reorientação da política agrícola, no sentido de favorecer as explorações familiares, revisão de taxas de juro, prazos, empréstimos tendo por garantia a produção, preços mínimos considerando os custos reais de produção (Contag, 2003, p. 71). No ano seguinte, 1979, durante o III Congresso nacional dessa entidade, essas propostas foram acrescidas de outras, tais como: comercialização facilitada, criando condições para construção de armazéns e silos; construção e ou melhoria de estradas a fim de evitar os intermediários; incentivos e condições para organização em cooperativas de caráter local; seguro agrícola; preços mínimos; crédito fundiário para os trabalhadores com pouca terra ou sem acesso a ela; assistência técnica voltada para as necessidades dos pequenos agricultores; demanda de criação de um programa especial de crédito, com pouca burocracia, juros baixos, prazos dilatados etc para “atender às necessidades dos *autênticos* pequenos agricultores” (Contag, 1979, p. 170, grifos nossos).

Nessa mesma época, começaram a aparecer, no Sul do país, manifestações que tornavam públicas críticas à política agrícola do governo e seus efeitos (Medeiros, 1989), como foi o caso dos protestos contra as notas promissórias rurais<sup>199</sup> e conflitos em torno de preços pagos

<sup>198</sup> As diferentes levas de *colonos* do Sul que vão para a região amazônica refletem esses processos, alguns se dirigindo para os projetos de colonização privada, outros para as colônias públicas, todos em busca de melhores condições para sobreviver, embora nem todos estivessem em situação de total pauperização (Tavares dos Santos, 1985).

<sup>199</sup> Em 1978, cerca de mil famílias estavam sendo obrigadas a devolver o que tinham recebido pela venda de seus produtos e, em Medianeira, no Paraná, chegaram a ser publicados editais de leilões de terras de agricultores inadimplentes. Isso provocou grandes mobilizações na região (Medeiros, 1989).

pelas indústrias aos produtores de uva, leite, soja, fumo. Eram mobilizações em pequenas cidades, reunindo centenas de produtores, bloqueando estradas, entradas de frigoríficos locais, bancos etc., e que constituíram uma novidade no cenário político de então. Também a pauta dos direitos sociais foi politizada. Desde 1979 começaram a ocorrer mobilizações, na forma de concentrações regionais, reclamando da situação dos serviços de saúde e de previdência social (baixa qualidade dos serviços prestados; a insuficiência dos subsídios para o atendimento ambulatorial e odontológico; inadequação das regras de aposentadoria e demais benefícios). Essas denúncias vinham acompanhadas da construção de um sentimento de injustiça: os pequenos produtores reclamavam do fato de serem contribuintes (pagavam uma taxa de 2% sobre os produtos comercializados), mas não receberem os serviços a que tinham direito. Como aponta Coradini (1996), havia um forte componente moral nessas mobilizações, uma vez que as direções dos hospitais não aceitavam sua classificação como trabalhadores rurais, tentando lhes impor a classificação de *indigente*, violando o que era considerado como um direito legítimo e os desqualificando<sup>200</sup>.

Esse descontentamento foi canalizado pelo sindicalismo e resultou numa pauta de lutas que se desdobrou na reivindicação da equiparação dos direitos previdenciários dos trabalhadores rurais com os urbanos. Essas demandas acabaram por se transformar em direitos na Constituição de 1988 e pelas leis complementares que a sucederam: o benefício previdenciário passou de meio para um salário mínimo; as mulheres rurais puderam ter acesso a ele e a idade para o requerer passou a ser de 55 anos para as mulheres e de 60 para os homens (medidos pelo tempo de trabalho rural exercido e não pelo tempo de contribuição, como ocorre para os trabalhadores urbanos). Os direitos aos serviços de saúde também foram universalizados por meio do Sistema Único de Saúde.

### **As oposições sindicais, o trabalho da Igreja e os pequenos agricultores**

No final dos anos 1970 e início da década seguinte, emergiram novas lideranças que passaram a se opor às práticas do sindicalismo contaguiano. Esse processo vincula-se intimamente à atuação de setores da Igreja Católica, ligados à Teologia da Libertação. Por meio de um trabalho molecular nas comunidades eclesiais de base, cursos de formação foram introduzindo novas questões e novas disposições para mobilização, em especial entre os jovens. Para tanto, contribuiu ainda a proliferação de escolas sindicais voltadas para formação de lideranças, que tiveram papel importante na unificação de linguagens políticas e na reconstrução do lugar dos pequenos agricultores. Nesse período também se multiplicaram as experiências de discussão sobre alternativas organizativas e sindicais, tanto no meio rural como no urbano.

<sup>200</sup> Thompson, referindo-se aos motins populares na Inglaterra, afirma que “é possível detectar em quase toda ação popular do século XVIII uma noção legitimadora” e que a multidão estava imbuída da “crença de que estava defendendo direitos ou costumes tradicionais” (Thompson, 1998, p. 152). Da mesma forma, Barrington Moore (1987, p. 46) ao analisar os levantes revolucionários na Alemanha de 1848 a 1920 identifica em inovações impostas a grupos de trabalhadores a quebra de “contratos sociais implícitos” que geraram situações de “injustiça” social e a criação de base motivacional para amplas revoltas sociais. Para Honneth (2009) a percepção de uma condição de injustiça que atinge um grupo social inteiro pode funcionar como um “combustível moral” para gerar sentimentos de indignação e desencadear “lutas por reconhecimento” de seus direitos e por sua dignidade.

Surgiram as oposições sindicais que se articularam na Central Única dos Trabalhadores (CUT), estruturaram-se internamente a ela no Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais (DNTR) e desenvolveram uma série de críticas às formas de ação do sindicalismo contaguiano. Paralelamente, surgiram organizações com outra estrutura, mais flexível, e independentes das normas que tolham a ação sindical: o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), o Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais (MMTR), entre outros<sup>201</sup>.

Essas experiências também se vinculavam a uma rede extremamente complexa e dinâmica de organizações não governamentais criadas ao longo dos anos 1980 e que provocaram a reflexão sobre temas como a modernização da agricultura, efeitos dos pacotes agrícolas, experimentação de práticas de produção, então chamadas de *agricultura alternativa*. Ao mesmo tempo, tanto as organizações não governamentais, como a Igreja Católica e a Luterana,<sup>202</sup> estimularam atividades de intercâmbio que começaram a aproximar esses jovens de experiências de outros países, em especial europeus, onde se vivia o crescente reconhecimento dos agricultores não só como produtores, mas também como guardiães da paisagem e dos recursos da biodiversidade.

No entanto, apesar das afinidades em torno de críticas à estrutura sindical vigente e do seu alinhamento político com o chamado sindicalismo *autêntico*, os *pequenos agricultores* enfrentaram duras batalhas para serem aceitos como trabalhadores no interior da CUT, uma central sindical hegemonizada bancários e metalúrgicos, segmentos que tinham dificuldade de entender o perfil e as demandas desse contingente de trabalhadores proprietários de seus meios de produção<sup>203</sup>. Se mobilizações como greves de assalariados, lutas por terra e ocupações eram facilmente compreendidas pela esquerda tradicional, uma vez que se enquadravam no repertório de ações e demandas já conhecido e consagrado, a luta dos *pequenos agricultores* trazia para o interior das então emergentes centrais sindicais um debate que colocava em pauta o pertencimento de classe desses agricultores. Assim, a filiação à CUT implicou em acentuar a dimensão identitária baseada no viver do trabalho, estar sujeito à exploração, mesmo tendo um pedaço de terra, em razão da sua subordinação às condições da comercialização de sua produção ou àquelas impostas pelas empresas para as quais produziam como *integrados*.

O período foi rico em experiências voltadas para a organização da produção: condomínios rurais, associações de produtores, sindicatos por produtos (fumicultores, avicultores, suinocultores etc). Muitas delas tiveram vida curta, mas se socializaram e se acumularam por meio de encontros e debates entre lideranças e mobilizações que marcaram a década de 1980, antes e depois do fim do regime militar. No conjunto, tiveram um papel importante na consolidação de concepções sobre formas de organização, construção de identidades, mas também de demandas, delimitação de adversários e de alianças possíveis. Cada vez mais aparecia a afirmação da dimensão produtiva desse segmento: tratava-se de dar destaque à sua capacidade de produzir alimentos para a crescente população urbana e reivindicar, com essa justificativa, a importância de permanecer na terra, o que se mostrava cada vez mais difícil

<sup>201</sup> Sobre esse processo de disputa por representação política, bandeiras e formas de ação, ver, entre outros Medeiros (1989) e Favareto (2001).

<sup>202</sup> A Igreja Luterana tem penetração no Sul do Brasil, em especial nas áreas de colonização alemã.

<sup>203</sup> Para o conteúdo do debate, ver Venceslau (1989) e Novaes (1989).

frente à elevação dos preços dos ativos fundiários e aos custos da modernização dos processos de produção que se impunha como condição de permanência na atividade.

As organizações sindicais de trabalhadores rurais, em especial desde a década de 1980, vinham propondo a diferenciação da política agrícola, de modo a favorecer os pequenos agricultores. Estas intenções ficaram claramente evidenciadas nos projetos de política agrícola que tanto a Contag, quanto o DNTR/CUT apresentaram para a formulação da Lei Agrícola no final dos anos de 1980 e início dos 1990<sup>204</sup>. Nestas proposições estavam a demanda de criação de instrumentos de política diferenciados (crédito, subsídios, seguro agrícola, assistência, etc.) para os *pequenos produtores*. Como critérios para a definição dos beneficiários da política, defendia-se o enquadramento daqueles que faziam uso do trabalho da família no estabelecimento, sem concurso de empregados permanentes, mas com um limite de área de até três módulos (proposta da Contag) ou até cinco (como demandado pelo DNTR/CUT). Apesar das disputas com a Frente Ampla da Agropecuária Brasileira que aglutinava os setores patronais rurais e era majoritária no Congresso, a Lei Agrícola (Lei n. 8.171, de 1991) acabou incluindo em seu texto o princípio de política agrícola diferenciada: consta de seu texto a prioridade do Estado em oferecer serviços de assistência técnica gratuita, crédito subsidiado, geração e adaptação de tecnologias agrícolas aos pequenos agricultores além da concessão de “crédito rural especial e diferenciados aos produtores rurais assentados em áreas de reforma agrária” (Lei Agrícola, 1991, art. 52).

Nesse contexto, em 1991, foi ainda formalizado o Mercosul, por meio do Tratado de Assunção. Por ele, o Brasil colocava-se como exportador de produtos industrializados e importador de produtos agrícolas da Argentina e Uruguai (Delgado et al., 1996). Esse acordo foi visto pelas organizações de agricultores como uma grande ameaça para os *pequenos produtores* e intensificaram-se os debates centrando-se, especialmente, na reivindicação da definição de políticas agrícolas diferenciadas, notadamente as políticas de reconversão e reestruturação das pequenas propriedades que fossem mais diretamente afetadas pelo processo de formação de um mercado comum entre os países do Cone Sul. Para tornar possível a sua intervenção nesse processo, as organizações fizeram uso de órgãos de assessoria, tais como o Departamento Sindical de Estudos Rurais (Deser), fundamentais na produção de estudos para a qualificação da intervenção sindical na negociação da integração dos pequenos produtores brasileiros no Mercosul.

Outros fatores que contribuíram para a construção das propostas políticas feitas pelo sindicalismo dos trabalhadores rurais foram as viagens de lideranças e atividades de formação realizadas com organizações de agricultores, Igrejas, ONGs e agências de solidariedade europeias durante as décadas de 1980 e 1990 para conhecer as experiências de outros países (principalmente na França e na Alemanha) de integração regional realizada com a constituição da União Europeia e a Política Agrícola Comum. Também foram realizados encontros no âmbito dos países do Mercosul (Contag, 1994).

<sup>204</sup> A Contag elaborou o documento *Proposta do Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais para as Leis Agrária e Agrícola em 1989* e o DNTR/CUT o documento *Proposta para um Projeto de Lei Agrícola em 1990*.

Como resultado, passou-se de uma postura defensiva, de mera resistência dos *pequenos produtores* que estavam sendo excluídos progressivamente do processo produtivo, para a adoção de uma linha propositiva<sup>205</sup>. Em 1994, constituiu-se no âmbito do Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária (Maara) uma Comissão Técnica do *Pequeno Produtor* em conjunto com a Contag, para analisar temas relacionados à *pequena produção* e formação de propostas na área de políticas agrícola (Portaria Maara 682/93 e 42/94). Como resultado dos trabalhos dessa Comissão foi publicado um relatório com o sugestivo título "Propostas e recomendações de *política agrícola diferenciada para o pequeno produtor rural*" (Maara/Contag, 1994, grifos nossos), onde, na parte referente às "recomendações emergenciais", constavam a instituição de uma nova classificação do *pequeno produtor rural*; a inclusão no Plano Safra 1994/95 das propostas apresentadas pelo relatório da Comissão, em especial as relacionadas com a classificação do pequeno produtor, crédito rural, seguro agrícola e Proagro; e também a criação no âmbito do Maara de uma secretaria específica que estabelecesse diretrizes e coordenasse as políticas agrícolas diferenciadas visando o desenvolvimento social e econômico (Maara/Contag, 1994, p. 8).

A proposta de nova classificação dos pequenos produtores estabelecia critérios importantes que passaram a orientar a definição de políticas para o campo desse período em diante:

É considerado *pequeno produtor rural* aquele que explore parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro ou ocupante atendendo simultaneamente aos seguintes requisitos: a) utilização do trabalho direto e pessoal do produtor e sua família, *sem concurso do emprego permanente*, sendo permitido o recurso eventual à ajuda de terceiros, quando a natureza sazonal da atividade agrícola exigir; b) *que não detenha, a qualquer título, área superior a quatro módulos fiscais*, quantificados na legislação em vigor; c) *que 80% de renda familiar do produtor seja originária da exploração agropecuária e/ou extrativa*; d) que o produtor resida na propriedade ou em aglomerado rural ou urbano próximo (Maara/Contag, 1994, p. 9-10, grifos nossos).

Estes requisitos se aproximavam dos critérios de classificação do *pequeno produtor* defendidos pela Contag no processo Constituinte e na Lei Agrícola, guardadas algumas diferenças: foi introduzida a necessidade de 80% da renda ser proveniente da exploração agropecuária, ligada à preocupação do sindicalismo de que as políticas diferenciadas fossem exclusivamente designadas a agricultores propriamente ditos. No que diz respeito às dimensões da propriedade, havia determinações legais que contribuíram para defini-la: em 1993 foi aprovada a Lei Agrária (Lei n. 8.629) que, além regulamentar as disposições constitucionais sobre as políticas de reforma agrária no país, estabeleceu como pequena propriedade o imóvel rural que possuísse área compreendida entre um e quatro módulos fiscais<sup>206</sup>.

<sup>205</sup> Essa mudança corresponde também a uma nova postura que o sindicalismo, em especial o cutista, vinha desenvolvendo e que marca os anos 1990. Os *rurais* eram parte desse debate.

<sup>206</sup> O módulo fiscal é estabelecido para cada município, e procura refletir a área mediana dos módulos rurais dos imóveis rurais do município. O módulo rural, por sua vez, é calculado para cada imóvel rural em separado, e sua área reflete o tipo de exploração predominante no imóvel rural, segundo sua região de localização.

## A emergência da categoria agricultor familiar

Por ocasião do I Congresso do DNTR/CUT, realizado no início dos anos 1990, o termo identitário utilizado de forma predominante ainda era *pequeno produtor*. O primeiro documento oficial que utilizou a categoria agricultura familiar na linguagem sindical foi o caderno de teses do II Congresso Nacional do DNTR/CUT, realizado de 25 a 28 de março de 1993. Nele falava-se que o objetivo maior da organização era a construção de um Projeto Alternativo de Desenvolvimento, que garantisse o "fortalecimento da agricultura familiar como prioridade do desenvolvimento agrícola" (DNTR/CUT, 1993, p. 19). A forte presença no DNTR/CUT de produtores do Sul do Brasil foi fundamental para esse deslocamento. Como apontado por Coletti (2005), a ideia de um projeto alternativo de desenvolvimento também foi também apresentada no II Congresso do Departamento Estadual de Trabalhadores Rurais do Rio Grande do Sul (DETR-RS), em 1993, com alguns indicativos do que deveria ser esse projeto: a) um novo modelo tecnológico que levasse em conta as questões sociais e ecológicas da produção agrícola; b) novas formas de organização da produção, comercialização, beneficiamento da produção e abastecimento; c) reforma agrária enquanto instrumento para transformação do modelo de desenvolvimento da agricultura brasileira; d) política agrícola diferenciada para o pequeno agricultor; e) pesquisa e extensão rural voltados para o interesse dos trabalhadores; f) construção das bases culturais de um desenvolvimento alternativo, resgatando valores como a solidariedade, a cooperação e estabelecendo uma nova relação do homem com a natureza.

No entanto, a consagração da categoria *agricultura familiar* se deu em meados dos anos 1990, quando, por efeito da eficácia política dos *Gritos da Terra*, encabeçados por Contag e CUT, e também por várias mobilizações de *pequenos produtores* em todo o país, o governo criou o Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (Pronaf). Desde então, os agricultores progressivamente passaram a se identificar como tal, para serem reconhecidos como público do novo programa.

Um outro momento importante na afirmação das categorias *agricultura* e *agricultor familiar* foi a constituição, em 1997, do Projeto CUT/Contag de Pesquisa e Formação Sindical, que expressava a ideia, em gestação entre os sindicalistas ligados à CUT, que apontava para a proposta de um projeto chamado de *alternativo* para o desenvolvimento rural. A filiação da Contag à CUT, em 1995, esteve na raiz da implementação do projeto, que contou, na sua elaboração, com a participação quer dos quadros dirigentes e assessores da Contag, quer dos pertencentes ao DNTR/CUT, permitindo um desenho unificado, apesar das tensões inerentes ao momento de aproximação de duas entidades que até então competiam entre si pela representação dos trabalhadores do campo. Entre os objetivos da proposta, figuravam a construção de um diagnóstico nacional e regionalizado sobre os rumos do desenvolvimento rural brasileiro e da ação e organização sindical dos trabalhadores rurais, bem como a capacitação e qualificação de 200 dirigentes nacionais para implementar o projeto. Uma das intenções era subsidiar as instâncias do sindicalismo rural para a formulação de ações que apontassem para a democratização de sua estrutura e a construção de diretrizes de um projeto alternativo de desenvolvimento rural. Também visava "qualificar a discussão sobre a importância e o papel estratégico das pequenas unidades produtivas, em regime de economia familiar, junto à sociedade civil e à opinião pública



nacional, procurando influenciar diretamente na definição de políticas públicas para este setor" (Projeto CUT/Contag, 1998, p. 8). A proposta foi acompanhada de um amplo programa de formação de dirigentes, para participar da elaboração das diretrizes de desenvolvimento.

Os resultados deste processo de unificação sindical e da adoção da agricultura familiar como depositária das maiores expectativas do sindicalismo produziram mudanças significativas no campo de disputas políticas no interior do sindicalismo. Ocorreu uma mudança na configuração de forças no interior da Confederação: se desde a sua fundação na década de 1960 até o início da década de 1990 as pautas prioritárias eram a reforma agrária e os direitos trabalhistas, com a perspectiva de construção de um projeto alternativo de desenvolvimento, a agricultura familiar passou a ser prioritária e o eixo de poder interno se deslocou. O modelo da agricultura familiar assumido tinha contornos sulistas, influenciado pelos setores da CUT que passaram a ter "maior capacidade de influência nacional das elaborações acumuladas pela região Sul, o aumento da capacidade de pressão e intervenção nas políticas públicas e as vitórias conquistadas nesse período" (Bonato, 2003, p. 12). A principal demanda de política pública era crédito para produção.

Se, aos poucos, se constituiu um consenso em torno da importância da *agricultura familiar*, também passou a haver uma disputa pela representação política e pela definição do que era o *agricultor familiar*. Nos diferentes estados e em especial no Sul, a filiação da Contag à CUT não eliminou as disputas entre *contaguianos* e *cutistas*. Os sindicatos dessa região, que constituíram as *oposições sindicais* e que eram o sustentáculo do DNTR/CUT, já vinham de uma experiência de articulações e ações conjuntas desde o início dos anos 1980. Quando da extinção do DNTR,<sup>207</sup> o Fórum Sul dos Rurais da CUT, criado em 1992, permaneceu ativo. Sua diretriz estratégica era a bandeira do crédito diferenciado para a *agricultura familiar* e a defesa da constituição de organizações sindicais regionais diferenciadas para agricultores *familiares* e empregados rurais. Tratava-se de uma reedição, sob nova orientação política, das propostas de um sindicalismo próprio, que não conseguiram vingar nos anos 1970, mostrando tensões que permaneceram latentes e que afetavam frontalmente os princípios da unicidade sindical, bandeira histórica da Contag. As tentativas dos sindicatos do Sul, ligados à CUT, de vencerem as eleições para direção das federações de seus estados não surtiram bons resultados e, em 1997, foi criada a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar de Santa Catarina (Fetraesp), experiência pioneira que agregava sindicatos de *agricultores familiares*, em especial do Oeste Catarinense,<sup>208</sup> dando início à construção de um novo processo organizativo sindical, paralelo à representação legalmente reconhecida das federações existentes e da Contag.

Já a partir de 1996 começavam a ser construídas ações de animação de base e eventos massivos de debate e organização dos *agricultores familiares* no âmbito do Fórum Sul dos Rurais da CUT, com apoio da Escola Sindical Sul da CUT e do Deser<sup>209</sup>. Nos anos seguintes,

<sup>207</sup> Com a filiação da Contag à CUT em 1995, tanto o DNTR quanto os DETRs foram sendo desativados.

<sup>208</sup> Na ocasião, já havia uma outra experiência semelhante, com a criação de uma Federação de Empregados Rurais Assalariados do Estado de São Paulo (Feraesp), em oposição à Federação dos Trabalhadores na Agricultura do estado (Fetaesp).

<sup>209</sup> O Mutirão de Animação de Base foi um amplo conjunto de atividades realizadas com objetivo de (re)construir a relação entre direções e bases; inverter o processo de elaboração das pautas e preparação das lutas; *massificar* o projeto da CUT para o campo; construir uma metodologia diferenciada de formação (Aguiar, 1998). O Mutirão assumiu o centro dos investimentos sindicais do Fórum Sul dos Rurais naquele período. Dentre as atividades realizadas destacaram-se principalmente a realização do I Encontro da Agricultura Familiar da Região Sul realizado em Chapecó, Santa Catarina, em 1997 e das Semanas Sindicais realizadas em cerca de 200 municípios.

foram realizados diversos eventos intitulados Encontros da Agricultura Familiar. No III deles, realizado em 1999 em Francisco Beltrão, no Paraná, e logo após o VII Congresso da Contag, no qual a chapa apoiada pelo Fórum Sul foi derrotada e foi negada a filiação da Fetrafesc à Contag, foi tomada a decisão de construir a Frente Sul da Agricultura Familiar, como entidade aberta para congregar diversas organizações da *agricultura familiar* (sindicatos, cooperativas de crédito, de leite, de produção, associações diversas, segmentos de igrejas e ONGs). Seu objetivo maior era promover o reconhecimento da *agricultura familiar* - e seu modelo de agricultura - como personagem social. Assim, a categoria até então eminentemente descritiva, passava pouco a pouco a ganhar identificação com um projeto político que desenhava uma nova condição para os agricultores com ele identificados.

A identidade coletiva de um movimento deve ser entendida, segundo Melucci (2001), como uma construção de significados, realizada no processo mesmo de formação do ator, interativa e compartilhada entre a complexidade interna de um ator e as suas relações com o ambiente social (outros atores, as oportunidades políticas e os vínculos que estabelece). Tendo essa perspectiva como parâmetro, pode-se afirmar que a Frente se apropriou da novidade que a categoria *agricultura familiar* representava em um cenário de acirradas disputas do campo sindical, afirmou a especificidade de um segmento de agricultores e construiu um projeto político de valorização do modelo de agricultura que estes exerciam. Colocava-se, assim, como uma possibilidade de dar maior visibilidade para o movimento que não encontrava o espaço que almejava no sindicalismo hegemônico pela Contag.

A fundação da Fetraf-Sul em 2001, em Chapecó/SC, é resultado deste processo de disputa e de um movimento político que estava amparado em uma ideia-força já aceita política e socialmente, mantendo como objetivo maior para a organização "priorizar a elaboração e implementação do Projeto Alternativo de Desenvolvimento Sustentável e Solidário (PADSS) em toda a região Sul" (Fetraf-Sul, 2001, p. 13). Com ela, consolidava-se a dissidência de uma parcela cutista da Contag em estados importantes do país. Nos termos de Bourdieu (2005, p. 183), "a simples 'corrente de ideias' não se torna um movimento político senão quando as ideias propostas são reconhecidas no exterior do círculo de profissionais". A coroação desse processo foi a criação, em 2005, da Fetraf-Brasil, evidenciando que o projeto de um sindicalismo próprio da *agricultura familiar* não pretendia se manter confinado a um espaço geográfico delimitado. Desde então, a representação sindical da *agricultura familiar* se faz, portanto, por duas grandes forças sindicais: Fetraf e Contag, ambas, paradoxalmente, fundando-se nos princípios do Projeto CUT/Contag.

A Fetraf reitera, ao longo do tempo, sua preocupação com atividades que retomem a vinculação com as bases e com iniciativas que possam ir além do que, pela tradição, seriam as atribuições do sindicalismo. Entre elas, o estímulo à organização no processo produtivo; à agroindustrialização caseira; à criação de cooperativas de crédito (como o sistema de crédito solidário, conhecido como Cresol<sup>210</sup>), ao processo intenso de formação de lideranças e de

<sup>210</sup> As Cooperativas de Crédito com Interação Solidária (Cresol) tiveram origem no sudoeste paranaense em 1995, oriundas de experiências anteriores de Fundos de Crédito Rotativo. Estas cooperativas logo foram expandidas para outras áreas de atuação do sindicalismo cutista dos estados do Sul, como o oeste catarinense e o Alto Uruguai gaúcho. Além de facilitarem o acesso dos agricultores às políticas públicas como Pronaf e habitação rural, também mantêm linhas próprias de crédito.

educação por meio do projeto denominado de *Terra Solidária*; aos chamados *Mutirões da agricultura familiar*, momentos de intensa mobilização e aproximação sindicato/base. O carro chefe das preocupações era a organização da produção, envolvendo o sistema produtivo das propriedades familiares e do seu processo de gestão, integrando o conjunto de instrumentos como tecnologias, maquinários, financiamento, assistência técnica, tomada de decisão, entre outras. Havia forte interesse em fortalecer todo um conjunto de organizações econômicas, tais como grupos de produção, coletivos, condomínios, associações formais, informais e cooperativas (de produção, industrialização, serviços) constituídas com objetivo de atuarem, geralmente, para fora da porteira da propriedade. A estrutura institucional, como legislação, mercados, políticas públicas, criava o ambiente externo, que oferecia oportunidades ou limitava o desenvolvimento da agricultura familiar (Coletti, 2005; Picolotto, 2011).

Além da Fetraf, surgiu, já no final dos anos 1990, também no Rio Grande do Sul, uma outra organização representativa do mesmo universo, mas principalmente de seus segmentos mais pauperizados, desta vez resgatando a categoria *pequenos agricultores*: o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA). Produto de divergências com o sindicalismo ligado à CUT em torno da forma de condução de reivindicação de auxílio estatal aos *pequenos agricultores* atingidos por uma seca, no início de 1996, a entidade tem atuação bem próxima do MST e, seguindo os passos das demais organizações, um projeto de se tornar organização nacional. Hoje, embora minoritário, atua em diferentes estados do país. Filiado à Via Campesina, faz um investimento de reconstrução da identidade de *camponês*, a partir de uma crítica ao modelo de produção centrado nas grandes empresas (o chamado *agronegócio*), e da defesa da agroecologia e luta contra as empresas transnacionais. Segundo o MPA, trata-se de afirmar os seguintes princípios: produção de alimentos saudáveis, sem utilização de agrotóxicos e outros produtos químicos e de transgênicos; valorização das plantas e criações nativas da região, tendo como base científica a agroecologia e como horizonte a produção de alimentos para a vida, e não mercadorias para o lucro; respeito à natureza, com preservação da biodiversidade; produção de alimentos para atender às necessidades de suas famílias e da classe trabalhadora (MPA, 2012). Do ponto de vista de demandas de políticas públicas, aparecem a reforma agrária, com distribuição das terras e políticas de fortalecimento do setor produtivo, limite do tamanho da propriedade; proibição de venda de terras para estrangeiros; expropriação de terras com plantio de entorpecentes e com exploração de trabalho em situação análoga à escravidão. Além dela, políticas de estoques reguladores pelo Estado, preços mínimos (cobrindo custos de produção e uma margem de renda para as famílias camponesas e limite os preços pagos pelos trabalhadores urbanos); assistência técnica, voltada para os sistemas camponeses de produção, incentivando a produção de alimentos; créditos subsidiados para a produção de alimentos; reconhecimento pelos serviços ambientais prestados, proteção do conhecimento tradicional, repartição de benefício, participação nas decisões sobre a conservação e ao uso sustentável dos recursos fito genéticos para a alimentação; legislação específica para a produção, industrialização e comercialização da produção camponesa; educação voltada a realidade local, contextualizada, que prepare a juventude camponesa para atuar no campo, com orgulho de ser camponesa (MPA, 2012).

Trata-se pois de uma afirmação positiva da tradição, incorporando o diálogo quer com o Estado, quer com os atores que fomentam a questão ambiental, ressaltando a defesa da terra, da soberania alimentar, energética, hídrica e genética.

## **Disputas em torno do reconhecimento formal da agricultura familiar**

No que se refere à dimensão institucional da nova categoria, no final do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) foi criado o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para tratar das questões relacionadas à agricultura familiar e à reforma agrária, enquanto o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) ficava responsável pelas atividades agropecuárias empresariais (o chamado *agronegócio*). A constituição desses dois ministérios expressava "o reconhecimento tenso e conflitivo pelo Estado brasileiro da existência desses dois tipos de agricultura que, embora não sejam independentes em sua dinâmica, são portadores de propostas antagônicas de desenvolvimento rural" (Leite et al. 2007, p. 15). O MDA, mesmo não sendo o responsável exclusivo por políticas para o segmento da agricultura familiar, desde a sua origem, acabou concentrando boa parte das ações direcionadas a este público.

A criação do Pronaf, em 1995, foi um passo importante no reconhecimento da especificidade da *agricultura familiar*. Com o governo Lula, iniciado em 2003, ele continuou a ser o principal instrumento de política agrícola para esse segmento. O volume de recursos disponibilizados para o Programa entre 2003 e 2013, não só quadruplicou<sup>211</sup>, como trouxe redução das taxas de juros, a ampliação do valor passível de financiamento e criação de novas modalidades, voltadas para públicos e situações distintas: Mulher, Jovem, Agroindústria, Agroecologia, Semiárido, Floresta, Ecologia, Turismo Rural, Pesca e Mais Alimentos; procurando dar conta da diversidade de situações do meio rural brasileiro (Grisa e Wesz Jr., 2010).

Esse reconhecimento também garantiu a aprovação da Lei da Agricultura Familiar (Lei n. 11.326, de 24/07/2006) que define oficialmente a *agricultura familiar* como categoria profissional, dando maior segurança jurídica para as políticas públicas já existentes e contornos mais estáveis para a definição formal da agricultura familiar. Em seu Artigo 3º, a lei considera como "agricultor familiar e empreendedor familiar rural" aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: não detenha, a qualquer título, área maior do que quatro módulos fiscais; utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; dirija-o com sua família (Brasil, 2006). Essa definição, embora semelhante à elaborada em 1994 e usada pelo Pronaf, flexibiliza algumas exigências antes requeridas, quando estabelece que a renda deve ser predominantemente de atividade vinculada ao estabelecimento (eliminando a necessidade de 80% dela ser originária da atividade

<sup>211</sup> No ano de 2013 foram disponibilizados R\$ 21 bilhões para o Pronaf (Banco do Brasil, 2013), enquanto para a safra 2003/04 o valor disponível foi de R\$ 5,4 bilhões (Grisa e Wesz Jr, 2010).

agropecuária), retira a exigência de residência na propriedade ou em povoado próximo e de ter uma renda máxima. Em relação aos grupos sociais que são beneficiários, tanto o Pronaf quanto a nova lei incluem categorias sociais rurais que vivem e trabalham em situações análogas à agricultura familiar, tais como *silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores*.

Com base nos critérios estabelecidos pela Lei da Agricultura Familiar foi realizada uma tabulação especial dos dados do Censo Agropecuário de 2006, a pedido do MDA. Pela primeira vez na história dos Censos Agropecuários foi introduzida a divisão entre *agricultura familiar e não familiar* (IBGE, 2009). Os dados obtidos mostraram que a *agricultura familiar* era então constituída por 4,3 milhões de estabelecimentos rurais (84,4% do total nacional), é responsável por 38% do valor bruto da produção agropecuária, por 74,4% do total das ocupações rurais e respondia pela maior parte da produção dos principais alimentos da mesa dos brasileiros (como feijão, mandioca, milho, leite, aves, suínos etc.), embora ocupasse apenas 24,3% da área total dos estabelecimentos do país (IBGE, 2009). Frente à divulgação deste Caderno Especial ocorreram reações diversas por parte dos ministros das pastas ligadas ao setor rural. Enquanto Guilherme Cassel, do MDA, valorizou os dados divulgados pelo IBGE, Reinhold Stephanes, do MAPA, assumiu postura bastante crítica em relação ao formato dos dados divulgados. O primeiro afirmou que o Censo “jogou luz sobre o campo brasileiro mostrando qual é o setor mais produtivo, que gera mais empregos e que coloca alimentos mais saudáveis na mesa da população brasileira. Esse setor é o da agricultura familiar” (Cassel, 2009). Por sua vez, Stephanes questionou a classificação que separa agricultores familiares e não familiares: “deve ser vista com preocupação porque incita a divisão imaginária e maniqueísta dos agricultores”, tomando como iguais, pelo critério de uso da “gestão familiar”, “agriculturas muito diferentes, variando entre aquelas famílias rurais que produzem apenas para o autoconsumo e as propriedades mais eficientes e tecnificadas” (Stephanes, 2010).

A publicação do Caderno Especial também reacendeu polêmicas políticas com as organizações de representação patronal no campo. A CNA encomendou um estudo à Fundação Getúlio Vargas (FGV), por considerar os dados divulgados como “tendenciosos” e “favoráveis à agricultura familiar”. Na apresentação do estudo, a então Senadora e presidente da CNA e atual Ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Kátia Abreu, destacou que foi utilizada uma classificação diferente da usada pelo IBGE, baseada nas normas do Pronaf e regulamentações do Banco Central e foram adotadas duas categorias: “enquadráveis no Pronaf” e “não enquadráveis no Pronaf”. Os resultados obtidos por essa classificação mostram uma situação diferente do que a apontada pelo caderno especial sobre agricultura familiar do IBGE:

De acordo com o estudo, os produtores rurais não enquadrados no PRONAF são responsáveis por 76,3% do Valor Bruto da Produção agropecuária nacional. Representam 30,7% das propriedades rurais brasileiras, mas respondem por 80,1% da produção agrícola/silvícola e por 65,8% da produção pecuária.

Os resultados confirmam, também, que os chamados produtores enquadráveis no PRONAF continuam a representar 64,4% das propriedades rurais brasileiras, mas respondem por apenas 19,5% da produção agrícola/silvícola e por 33,3% da produção pecuária. A participação deste segmento no Valor Bruto da Produção agropecuária é de apenas 22,9% (Abreu, 2010, p. I in: CNA/FGV, 2010).

A disputa em torno dos dados evidencia também uma disputa de base social, principalmente do setor que é classificado na zona intermediária entre *agricultura familiar* e a *patronal* ou *não familiar*. Esse setor aparece computado como *agricultura familiar* pelo Caderno Especial do Censo Agropecuário e aparece como "não enquadrável no Pronaf" na releitura dos dados feita pela FGV. Segundo apontado em um artigo de quadros técnicos do MDA, a diferença nestes critérios de classificação corresponde a mais de um milhão de estabelecimentos que se situam nessa zona intermediária (França, Del Grossi e Marques, 2010, p. 9).

O fato é que algumas políticas públicas criadas pelo MDA têm procurado atender estes agricultores familiares consolidados (também chamados por alguns agentes do governo de *classe média rural*<sup>212</sup>). É o caso do Programa Mais Alimentos, modalidade do Pronaf, criada em 2008, que tem financiado "investimentos em infraestrutura da propriedade rural" com vistas a "acelerar a modernização das propriedades familiares" (MDA, 2010). Segundo Grisa e Wesz Jr. (2010), essa linha tem sido a mais destacada pelo governo nos últimos anos e, com isso, o seu volume de recursos tem crescido, assim como os valores passíveis de acesso para financiamento e a renda máxima dos agricultores enquadráveis no Programa. A extensão dos limites de renda para enquadramento no Pronaf e aumento dos valores disponíveis para financiamento objetivam atender um segmento de agricultores até então atendidos por outras linhas de crédito ou aqueles que, antes atendidos pelo Pronaf, ao se capitalizarem, ficaram fora dos limites do Programa. Mais do que isso, essa extensão dos limites do Pronaf aparenta evidenciar uma busca de ampliação da abrangência da categoria *agricultura familiar* nas políticas públicas, de forma a atingir um setor economicamente mais estável.

As organizações sindicais também têm atuado em prol da ampliação do que pode ser considerado como *agricultor familiar*. Um exemplo disso é o Projeto de Lei nº 751/2003, de autoria do Deputado Assis Couto, PT-PR, ex-sindicalista ligado ao DNTR/CUT, que propõe, com base na Lei Agrária de 1993 e na Lei da Agricultura Familiar, de 2006, a ampliação da faixa de enquadramento sindical dos agricultores que podem ser representados pela Contag e Fetraf dos atuais dois módulos fiscais para até quatro módulos<sup>213</sup>. Tal mudança poderia representar um aumento de mais de um milhão de agricultores familiares nas bases destas organizações sindicais e uma perda para a estrutura da CNA de bases e de contribuições sindicais (*Valor Econômico*, 2011).

Em alguns estados, como no Rio Grande do Sul, as federações patronais criaram secretarias de pequenos produtores e vêm solicitando credenciamento dos seus sindicatos para expedir Declarações de Aptidão ao Pronaf (DAP). Declarações públicas de seus dirigentes, como a de Francisco Schardong na abertura oficial do pavilhão da Agricultura Familiar da Feira Agropecuária Expointer em Esteio/RS de 2010, são ilustrativas das disputas em curso em torno principalmente dos agricultores mais capitalizados e considerados modernos e tecnificados:

<sup>212</sup> Em texto como *Agricultura Brasileira no Século XXI* da Secretaria de Assuntos Estratégicos(2009) são feitas sugestões de fortalecimento da "classe média rural" e indicações de instrumentos de políticas públicas específicas para este público. Da mesma forma, Pepe Vargas Ministro do MDA, em artigo para a imprensa destaca o "crescimento de 52% acima da inflação na renda dos domicílios da agricultura familiar entre 2003 e 2011 (Pnad/IBGE). Com isso, 5,2 milhões de pessoas ascenderam socialmente no meio rural e 3,7 milhões destas chegaram à classe média (segundo a FGV)" (Vargas, 2014). Para ele "a continuidade e o aperfeiçoamento destas políticas públicas permitirá ao Brasil constituir uma grande *classe média rural*" (Idem.).

<sup>213</sup> Esse projeto tramitava no Congresso Nacional no momento em que este artigo foi escrito.

Esse é o momento da integração das entidades representativas do agronegócio gaúcho, pois o Sistema FARSUL tem na sua base a agricultura familiar e lembramos que, *para a FARSUL, produtor rural não tem tamanho*. Hoje, prestigiamos esse espaço destinado ao pequeno agricultor e lembramos que, independente de tamanho, para ser produtor rural no Brasil, tem que ter competência, vocação e coragem (Farsul, 2010, grifos nossos).

No início do segundo mandato da presidente Dilma Rousseff esta disputa pela influência junto aos setores da agricultura familiar com potencial produtivo está recebendo novos capítulos. Em agosto de 2015 o MAPA lançou o programa "O Campo na Classe Média" com o objetivo declarado de promover 400 mil agricultores de baixa renda (das classes C e D) para a *classe média rural* (a classe C) em quatro anos (MAPA, 2015). O programa será realizado em parceria com os governos dos estados, municípios, sindicatos e o Sistema de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE, que através de seu corpo técnico será responsável pela oferta de assistência técnica e capacitação para melhorar a eficiência, a rentabilidade e gestão do negócio rural. Esta iniciativa tem provocado reações de quadros do MDA. Acusam o MAPA de avançar sobre a agricultura familiar, sobre as competências daquele ministério, desconsiderando as suas ações para promover o desenvolvimento de regiões rurais; de procurar transformar a pobreza rural em um problema simplista, atribuído meramente ao baixo uso de tecnologias modernas e à deficiências de gestão; e, principalmente, de atacar as políticas públicas e a legislação que garantem a diferenciação da política agrícola para a agricultura familiar com intuito de integrar todos os setores considerados "produtivos" ao chamado "agronegócio" (França, 2015; Ruano et al. 2015).

Pelas evidências apontadas, o MDA e as organizações de representação da *agricultura familiar* estariam buscando ampliar suas bases para o segmento dos agricultores intermediários. Esta tentativa tem enfrentado a reação e a concorrência das organizações patronais e do MAPA que além de procurar manter as suas bases têm buscado ampliar sua influência em setores da agricultura familiar, indicando que a disputa em torno da representação de agricultores invisibilizados na oposição *sem terra/latifundiários* ou *agricultores familiares/agronegócio* está em pleno curso e traz questões significativas que precisam ser aprofundadas, para que, na reflexão acadêmica, não sejamos tragados pelas categorias do mundo social e seus significados políticos.

Finalmente, há que considerar que a gestão do MDA nos governos Lula e Dilma contou com a participação direta de quadros oriundos dos movimentos sociais e sindicais, o que possibilitou a sua atuação direta na formulação e na execução de algumas políticas públicas de apoio à agricultura familiar. Nestes últimos governos foram criadas diversas políticas públicas que vão além das relacionadas ao crédito, tais como: Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF), Seguro da Agricultura Familiar (Seaf), Programa Garantia de Safra, Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater), Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR), Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar, Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF),

Luz para Todos, Arca das Letras, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), entre outras. Esse amplo espectro de políticas aparenta estar em sintonia com as pretensões das organizações sindicais, como a Contag e a Fetraf, que incluem estes temas como prioritários em seus projetos. Começa a se verificar um deslocamento importante, na medida em que os agricultores passam a ser pensados não somente como produtores, mas também como cidadãos, com necessidades culturais, educacionais, de moradia, saúde etc. Em conversas com lideranças sindicais, elas avaliam positivamente essa mudança chamando a atenção para o fato de que se existia financiamento para construir galpões, chiqueiros, aviários, para compra de máquinas, só muito recentemente passou a haver crédito para construir uma casa digna para a família morar melhor.

### **A agricultura familiar para o sindicalismo: reconhecimento social, projeto político e espaço de vida**

Como mostramos ao longo deste texto, a incorporação da categoria *agricultura familiar* pelas organizações sindicais é um fato relativamente recente no Brasil e não se deu de forma passiva frente às elaborações de outros agentes. Enquanto nas políticas públicas de apoio à *agricultura familiar*, em trabalhos acadêmicos sobre o tema e na própria lei são feitas definições genéricas e normativas, as organizações de agricultores, dialogando com essas definições, tendem a lançar mão de acepções ligadas à especificidade da *família* agricultora, ao seu local de trabalho e de vida, à cultura local, à produção de alimentos, à tradição, à diversidade, associando-a a um valor positivo, como superação de uma condição de inferioridade social que historicamente lhe foi atribuída.

Honneth (2009, p. 156), chama a atenção para o fato de que a construção do reconhecimento de grupos sociais inferiorizados não deve ser entendida como um mero fato jurídico e formal, mas como um processo complexo de "lutas moralmente motivadas de grupos sociais, sua tentativa coletiva de estabelecer institucional e culturalmente formas ampliadas de reconhecimento recíproco". Para o sindicalismo, a construção da ideia-força *agricultura familiar* é resultado de lutas políticas, culturais e morais por reconhecimento social. Mesmo que desde meados dos anos de 1990 viesse sendo usada a expressão *agricultura familiar*, esta convivia com outros termos, considerados, muitas vezes, como sinônimos. Foi com o aprofundamento do debate sobre o projeto político do sindicalismo que a noção de *agricultura familiar* passou a assumir um significado positivo.

Os depoimentos de lideranças e os documentos sindicais consultados revelam essa luta por reconhecimento e a percepção das mudanças que a adoção da categoria *agricultura familiar* motivou. Nos congressos da Contag de 1999 e 2001, por exemplo, foi tratada a necessidade de alteração dos termos usuais de classificação que os agricultores recebiam do Estado, tais como: *pequeno produtor* e *micro* ou *miniprodutores*, termos que apontavam para um lugar social inferiorizado nas políticas públicas e na sociedade. Como afirma Heitor Schuch, ex-presidente



da Fetag/RS: "Na pequena propriedade, nós era a quinta roda da carroça, nós éramos o lixo, nós não aparecia em lugar nenhum". De forma similar, no sindicalismo da Fetraf, por meio de uma série de eventos como mutirões, encontros, caravanas, entre outros, foi realizado um trabalho político com vistas a construir um novo sentido para a categoria, que passou a ser incorporado como identidade política desta corrente sindical. Como afirma Amadeu Bonato (integrante do Deser e assessor sindical): "Não se trata de discutir se a produção é ou não pequena. O fato é que, independente do tamanho da produção, o que importa são os personagens e não o que produzem".

Como já apontamos, a construção da identidade da *agricultura familiar* corresponde a uma tentativa de se libertar da pecha de atrasado, imperfeito e incompleto que a noção de *pequena produção* carregava e produzir sua ressignificação positivada, como produtora de alimentos, moderna, eficiente, sustentável etc. Ressalta também o agricultor como cidadão, não apenas produtor. Com essa perspectiva, o sindicalismo, nas suas duas vertentes, procura situar sua estratégia política de afirmação do modelo da agricultura familiar na ideia-força de que seriam os *agricultores familiares* os responsáveis por levar o alimento para a mesa dos brasileiros, procurando ressaltar frequentemente a sua importância socioeconômica no cenário nacional, inclusive respaldados em dados produzidos pela academia e por órgãos governamentais e internacionais (como FAO/Incrá e IBGE), que alimentam a luta por recursos públicos e a luta simbólica por afirmação de um modelo de agricultura.

Essa valorização do trabalho realizado pela família agricultora diretamente envolvida no processo produtivo também afirma um modelo de organização da produção que difere visceralmente de outro modelo em que ocorre a separação de atividades de gestão do trabalho: o modelo patronal clássico. Este último modelo foi historicamente empregado no país pelas grandes fazendas onde o trabalho (manual) diretamente envolvido nas atividades produtivas era realizado primeiramente pelo escravo, depois pelo empregado ou o agregado, enquanto o patrão fazia o gerenciamento (fazendo uso do intelecto, sem sujar as mãos)<sup>214</sup>. Neste modelo, ocorre um acentuado desprestígio do trabalho manual, realizado por pessoas consideradas de baixa qualificação, que só podem executar funções braçais, de uso simples de força bruta. No entanto, essa divisão, que tem efeitos políticos, também nos instiga a refletir sobre as linhas de sobreposição e nos desafia a sair dessa polarização e ampliar nosso olhar para situações menos claramente definidas, em que temos a gestão familiar, uso eventual de empregados e intensificação da produção por uso de insumos químicos e mecanização, permitindo o cultivo de áreas por vezes maiores que os quatro módulos fiscais que, no plano legal, definem a pequena propriedade e o agricultor familiar. O fato é que muito pouco se tem pesquisado sobre esse segmento, em especial no que se refere a seus modos de vida, afiliações e projetos políticos.

---

<sup>214</sup> O modelo histórico de separação do trabalho manual do trabalho intelectual é analisado por Prado Jr. (1996).

## Considerações finais: novas questões para pensar o lugar do agricultor familiar no Brasil contemporâneo

Refletir sobre a emergência da categoria *agricultura familiar* impôs um olhar numa perspectiva histórica, mostrando como se deu sua progressiva afirmação política, a partir não só do seu papel na economia brasileira, pela produção de alimentos, como também por um projeto de desenvolvimento, enunciado como de "desenvolvimento sustentável e solidário".

Procuramos ainda ressaltar o sentido do termo "construção", uma vez que se trata de um processo ativo de intervenção dos trabalhadores e de suas representações políticas, por meio de encontros, cursos de formação, estratégias de alianças, em que o segmento disputa reconhecimento no interior do próprio sindicalismo de trabalhadores rurais, do sindicalismo brasileiro (ao firmar seu lugar numa central sindical dominada por operários urbanos) e pelo conjunto da sociedade. São momentos que se imbricam e se auto alimentam, e não fases lineares e sucessivas.

A construção da identidade de *agricultor familiar* veio acompanhada de uma determinada delimitação de interlocutores e adversários. No caso do sindicalismo (tanto da Fetraf como da Contag) é privilegiada a interlocução com o Estado, dentro de uma lógica propositiva em torno de políticas públicas que possam beneficiar suas *bases*, ao mesmo tempo em que são desenvolvidas lutas contra empresas específicas (por exemplo, as indústrias fumageiras) em torno de melhores preços para a produção.

Assumir o pertencimento a uma ou outra organização relaciona-se antes de mais nada às possibilidades que a adesão forneça para a realização dos projetos cotidianos de melhoria das condições de vida, renda, possibilidade de reprodução de um projeto familiar etc. Vincula-se ainda à adesão militante que faz com que cada agricultor assuma o projeto como seu e se dedique à sua difusão, em função de fidelidades construídas ao longo de processo de conformação das categorias. Dessa perspectiva, não por acaso, todas as diferentes organizações dispõem (de há muito) de escolas de formação, onde são preparados quadros militantes, portadores de determinadas visões de mundo. Muitas vezes, no entanto, há passagens de dirigentes e trabalhadores de uma organização a outra, quer a partir da atualização de bandeiras políticas quer como forma de auferir alguns benefícios.

Falar da representação de interesses da agricultura familiar e do seu lugar no Brasil de hoje impõe considerar a eficácia de suas lutas na afirmação da categoria, derivada não só do reconhecimento do trabalho familiar, mas também da afirmação de sua adesão a uma produção voltada para o mercado interno de alimentos e mais ambientalmente sustentável (afirmada mais como projeto político do que realizada enquanto prática econômica e social, na medida em que majoritariamente ainda são tributários de um modelo intensivo em termos de uso de insumos industriais e são estimulados a isso pelos próprios mecanismos de financiamento). Implica ainda considerar sua relação com o Estado e a eficácia de suas lutas por reconhecimento, que não podem ser lidos de forma simples, como uma decorrência natural dos conflitos e das lutas sociais. O próprio desenho institucional traz em si as marcas das disputas que atravessaram a história da categoria. Não por acaso, os temas relacionados à *agricultura familiar* não estão no

interior do MAPA (tradicional espaço dos interesses ligados à agricultura empresarial de larga escala), mas no MDA, como fruto de arranjos institucionais para abrigar leituras diferentes do sentido do desenvolvimento, bem como políticas distintas e, por vezes, contraditórias.

Ao longo de composições e recomposições políticas, uma permanência é a referência ao universo do trabalho, da família, como componentes essenciais da reprodução social desses grupos em oposição a uma organização da produção baseada na exploração do trabalho assalariado. No entanto, não se pode confundir categorias teóricas com categorias legais. *Agricultura familiar* no Brasil aparece com categoria identitária em contextos muito precisos, de relações com políticas públicas, na afirmação da peculiaridade de um determinado tipo de trabalhador que afirma sua dimensão familiar (em especial via representação sindical, seja da Contag, seja da Fetraf); como recorte legal de classificação de produtores que têm uma série de atributos definidos por lei, ainda que, contraditoriamente, parcela daqueles que são legalmente definidos como pequenos proprietários pela Lei Agrária (os que têm mais que dois módulos fiscais), estejam, em termos da lei que define o enquadramento sindical, nos sindicatos definidos como patronais.

As contradições enfrentadas não são somente estas. Nos últimos anos tem emergido conflitos que evidenciam os limites da categoria agricultura familiar como unificadora da diversidade de situações de trabalho e vida no campo, como agregadora de direitos e de políticas públicas e da capacidade dos representantes sindicais desta categoria falarem em nome da diversidade social que marca o país e das identidades políticas que vem se colocando na cena política como portadoras de demandas que exigem outras leituras de seu modo de ser, que não aquele baseado estritamente na capacidade de produção.

Como resultado percebe-se o fortalecimento das iniciativas autônomas de organização política de indígenas, quilombolas, extrativistas, faxinalenses, como a Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq); Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil (Capoib); União das Nações Indígenas (UNI); Movimento Nacional dos Pescadores (Monape); Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco de Babaçu (MIQCB); Articulação Puxirão do Paraná. Essas organizações chamam a atenção para outros temas que, muitas vezes, geram tensão em sua relação com as organizações representativas de *agricultores familiares*. Um exemplo são conflitos por terra que têm emergido em diferentes pontos do país entre indígenas e *agricultores familiares*. No norte do Rio Grande do Sul, em algumas áreas do Mato Grosso do Sul, por exemplo, há um movimento de retomada de terras consideradas ancestrais por grupos indígenas, algumas delas em mãos de *agricultores familiares*. A questão que emerge desses conflitos é sobre o sentido atribuído à terra como propriedade mercadoria ou como território portador de tradições ancestrais, que não pode estar submetido às leis do mercado, em especial do mercado de terras.

Também trazendo novos elementos ao debate em torno da *agricultura familiar*, as organizações vinculadas à Via Campesina (MPA, MST, MAB, MMC), procuram recriar a identidade política de *camponês*, por meio dela opondo-se ao *agronegócio*, categoria também política, que sintetiza a agricultura controlada por grandes empresas que monopolizam a produção de insumos, a comercialização e, mais recentemente, produção de sementes e

desenvolvimento da transgenia como forma de aumento da produtividade agrícola. Ser *camponês*, sob essa perspectiva, é ser portador de um projeto de desenvolvimento que se funda em bases agroecológicas, na valorização de circuitos locais de produção, nos costumes ancestrais, na crítica à padronização alimentar. Sob essa ótica, ao mesmo tempo que críticos ao *agronegócio*, demandam também apoio do Estado para o fortalecimento de uma nova forma de produzir e de viver.

Hoje, no Brasil, falar em *agricultura familiar* impõe ter em mente a disputa política que cerca a categoria, bem como o fato de que há um trânsito entre conceitos teóricos e categorias políticas que precisa ser compreendido e ter sua gênese minimamente mapeada para que aflore o que está em jogo e melhor situar os diversos projetos em disputa na representação dos agricultores. Assim, a diferenciação que hoje muitas vezes aparece no discurso político entre *agricultor familiar* e *camponês* remete muito mais à concorrência entre projetos do que à organização efetiva das unidades de produção que operam em regime familiar. Essas disputas políticas se transferem para temas como gênero e juventude, refletindo-se na diferenciação de organizações de mulheres e de jovens. Certamente, a categoria que hoje ganha espaço, *agricultor familiar camponês*, está longe de resolver impasses que remetem a questões mais profundas, relacionadas a modelos de produção e concepções de modos de vida.

## Referências bibliográficas

AGUIAR, Vilênia P. Mutirão da Agricultura Familiar. Projeto CUT/CONTAG de Pesquisa e Formação Sindical. Florianópolis: Escola Sul/CUT, 1998 (Série Experiências n. 8).

BONATO, Amadeu A. O DESER na história das organizações da agricultura familiar da região Sul. DESER 15 anos, ago. 2003.

BOURDIEU, Pierre. O poder simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005, 10<sup>a</sup>. ed.

CASSEL, Guilherme. Um novo modelo de desenvolvimento rural. Folha de São Paulo. São Paulo, 11 out 2009. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1110200908.htm>>. Acessado em 25/09/2014.

COLETTI, Tomé. Organização da produção na agricultura familiar: análise das proposições do sindicalismo rural cutista no Sul do Brasil. Monografia (Graduação em Economia), UFSC, 2005.

CORADINI, Odacir. Ambivalência na representação de classe e a noção de "trabalhador rural". In: NAVARRO, Z. (org.). Política, protestoe cidadania no campo. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1996.

DELGADO, Guilherme. Agricultura familiar e política agrícola no Brasil: situação atual e perspectivas. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária, v. 24, n. 3, set-dez, 1994.

DELGADO, Nelson G. et al. Estratégias agroindustriais e grupos sociais rurais: o caso do MERCOSUL. Rio de Janeiro: Forense, UFRRJ, 1996.

FAVARETO, Arilson. S. Agricultores, trabalhadores: estudo sobre a representação sindical dos agricultores familiares brasileiros organizados na CUT. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Sociologia, UNICAMP, Campinas, 2001.

FRANÇA, Caio G.; DEL GROSSI, Mauro; MARQUES, Vicente. A agricultura familiar faz bem ao Brasil. 2010. Disponível em: <<http://www.reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files/A%20a%20agricultura%20familiar%20faz%20bem%20ao%20Brasil%20-%20Caio,%20Mauro,%20Vicente%20-%202006.pdf>>. Acesso em: 25 set 2014.

FRANÇA, Caio Galvão de. Movimentar-se em um novo tabuleiro. Brasília: MDA, 2015. (Não publicado).

GRISA, Cátia; WESZ JR., Valdemar. Políticas públicas para a agricultura familiar: entre avanços e desafios. Carta Maior, 25 set 2010. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/analiseMostrar.cfm?coluna\\_id=4794](http://www.cartamaior.com.br/templates/analiseMostrar.cfm?coluna_id=4794)>. Acessado em 25 set. 2014.

HONNETH, Axel. Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais. 2 ed. São Paulo: Editora 34, 2009.

HOUTZAGER, Peter. Os últimos cidadãos: conflitos e modernização no Brasil rural (1964-1995). São Paulo: Ed. Globo, 2004.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

LEITE, Sergio et al. Avaliando a gestão das políticas agrícolas no Brasil: uma ênfase no papel dos policy makers. Rio de Janeiro: CPDA, 2007 (Convênio CPDA-NEAD 3 – Projeto GEPOLAGRI – Relatório Parcial).

LENHARO, Alcir. Colonização e trabalho no Brasil: Amazônia, Nordeste e Centro-Oeste. Os anos 30. Campinas, Editora da UNICAMP, 2a. ed. 1986.

LINHARES, Maria Yedda Leite. História do abastecimento: uma problemática em questão (1530-1918). Brasília: BINAGRI, 1979.

MARTINS, José de Sousa. Os camponeses e a política no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1981.

MARTINS, José de Souza. Imigração e crise no Brasil agrário. São Paulo: Pioneira, 1973.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. Agricultura familiar no Brasil: aspectos da formação de uma categoria política. In Mabel Manzanal e Guillermo Neiman, Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafios. Buenos Aires: Ciccus, 2010.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. História dos movimentos sociais no campo. Rio de Janeiro: FASE, 1989.

MELUCCI, Alberto. A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas. Petrópolis: Vozes, 2001.

MOORE JR, Barrington. Injustiça: as bases sociais da obediência e da revolta. São Paulo: Brasiliense, 1987.

NEVES, Delma Pessanha. Getúlio Vargas e os muitos oestes brasileiros: colônias agrícolas no estado do Rio de Janeiro. In: MARIN, Joel Orlando Bevilaqua; NEVES, Delma Pessanha (org). Campesinato e Marcha para Oeste. Santa Maria, Editora UFSM, 2013.

NOVAES, Regina R. Dissolver a neblina. Teoria & debate, nº 08, out-dez, 1989.

PALMEIRA, Moacir. A diversidade da luta no campo: luta camponesa e diferenciação do campesinato. In: PAIVA, V. (org.) Igreja e questão agrária. São Paulo: Loyola, 1985.

PICOLOTTO, Everton L. As mãos que alimentam a nação: agricultura familiar, sindicalismo e política. Tese (Doutorado), CPDA/UFRRJ, 2011.

PICOLOTTO, Everton L. Os atores da construção da categoria agricultura familiar no Brasil. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 52, p. 63-84, 2014.

PRADO JR, Caio. Formação do Brasil Contemporâneo. 23 ed. São Paulo: Brasiliense, 1996.

QUEIROZ, Maria I. P. Uma categoria rural esquecida. [1963] In: WELCH, C. et al. (org.) Camponeses brasileiros: leituras e interpretações clássicas. São Paulo: Ed. UNESP, 2009.

RICCI, Rudá. Terra de ninguém: representação sindical rural no Brasil. Campinas: Ed. UNICAMP, 1999.

RUANO, Onaur el al. Agricultura familiar e o "campo de oportunidades". Brasília: MDA, 2015. (Não publicado).

STEPHANES, Reinhold. Agricultura familiar: uma leitura apressada. Valor Econômico, São Paulo, 24 fev 2010. Disponível em: <<http://www.sae.gov.br/site/?p=2893>>. Acessado em: 25 set 2014.

TAVARES DOS SANTOS, José V. A gestão da recusa: o "Colono Retornado" dos projetos de colonização na Amazônia. In: TAVARES DOS SANTOS, José V. (org.) Revoluções camponesas na América Latina. São Paulo: Ícone Editora, 1985.

THOMPSON, Edward. P. Costumes em comum: estudos sobre a cultura popular tradicional. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

VARGAS. Pepe. A formação de uma classe média rural. O Globo, 27 jan. 2014. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/opiniao/a-formacao-de-uma-classe-media-rural-11401640>>. Acessado em: 04 ago. 2014.

VENCESLAU, Paulo de Tarso. Limpar o terreno, Teoria & debate, n. 6, abr-jun, 1989.

### **Fontes documentais**

BANCO DO BRASIL. Plano Safra da Agricultura Familiar 2013/2014. 2013. Disponível em: <<http://www.bb.com.br/portalbb/page100,8623,10891,0,0,1,1.bb?codigoMenu=11724&codigoNoticia=11797&codigoRet=11813&bread=4>>. Acesso em: 19/07/2014.

BRASIL. Lei Agrária, 1993 (Lei n. 8.666, de 21 de jun. de 1993).

BRASIL. Lei Agrícola, 1991 (Lei n. 8.171, de 17 de jan. de 1991).

BRASIL. Lei da Agricultura Familiar, 2006 (Lei n. 11.326 de 24 de julho de 2006).

CNA/FGV. Quem produz o que no campo: quanto e onde II: censo agropecuário 2006: resultados: Brasil e regiões. Brasília: CNA, 2010.

CONTAG. Anais do I Congresso Nacional Extraordinário dos Trabalhadores Rurais. Brasília, 1994.

CONTAG. Anais do III Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais. Brasília, 1979.

CONTAG. CONTAG: 40 anos de lutas ao lado do homem e da mulher do campo. Contag: Brasília, 2003.

CONTAG. Proposta do Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais para as Leis Agrária e Agrícola. 1989.

CUT/CONTAG. Desenvolvimento e sindicalismo Rural no Brasil. Brasília, 1998 (Projeto CUT/CONTAG).

DETR-RS. II Congresso Estadual: organizando a produção e construindo um novo sindicalismo. Passo Fundo, 1993.

DNTR. Caderno de teses do II Congresso do Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais. Goiânia, 1993.

DNTR/CUT. Proposta para um Projeto de Lei Agrícola. São Paulo, 1990.

FARSUL. FARSUL e Senar participam da abertura do pavilhão da agricultura familiar na Expointer. 2010. Disponível em: <[http://www.farsul.org.br/pg\\_informes.php?id\\_noticia=1176](http://www.farsul.org.br/pg_informes.php?id_noticia=1176)>. Acesso em: 18 fev 2011.

FETRAF-SUL. Resoluções do I Congresso Sindical da Agricultura Familiar. Chapecó, mar. 2001.

IBGE. Censo Agropecuário 2006 – Agricultura Familiar: primeiros resultados - Brasil, grandes regiões e unidades da federação. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

Jornal Terra Livre, diversos números

MAARA/CONTAG. Propostas e recomendações de política agrícola diferenciada para o pequeno produtor. Brasília, 1994 (Relatório da Comissão Técnica MAARA/ CONTAG, Portarias MAARA 692, de 30/11/93 e 42, de 24/01/94).

MDA. Programa Mais Alimentos. 2010. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/maisalimentos>>. Acesso em: 15 mar 2011.

MPA, Plano Camponês. Da agricultura camponesa para toda a sociedade. MPA, 2012.

MAPA. Programa O Campo na Classe Média. Brasília: MAPA, 2015.

SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS. Agricultura Brasileira no Século XXI. Brasília, jun. 2009 (Versão preliminar para discussão).

VALOR ECONÔMICO. Com discreto aval do Planalto, CONTAG avança sobre base da CNA. São Paulo, 21/03/2011.



# Movimentos e organizações sociais no Brasil rural contemporâneo: questões e desafios

*Sérgio Sauer*

Doutor em Sociologia, professor da Faculdade da UnB Planaltina (FUP/UnB), no Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (Mader/FUP), pesquisador do CNPq, bolsista da CAPES e professor visitante no International Institute of Social Studies (ISS), Universidade Erasmus de Rotterdam.

## Resumo

A partir do reconhecimento da importância dos movimentos sociais, este trabalho procura analisar a complexidade social, cultural e política do campo, especialmente as atuais razões e causas das dificuldades de mobilização nas lutas pela terra e por territórios no Brasil. Diante da complexidade e diversidade de identidades sociais, refletidas em distintas formas organizativas, reivindicações políticas e lutas, o objetivo não é analisar os movimentos em si, mas identificar dificuldades, entraves e desafios de mobilização, mas também avanços das lutas por terra e território. A reflexão parte de um desafio teórico-político, não só para entender as raízes históricas dos conflitos e embates, mas porque o debate sobre a contemporaneidade da questão agrária é fundamento de legitimidade dos próprios movimentos sociais. Entre as várias dificuldades apontadas, a criminalização, como uma violência simbólica, é o principal mecanismo utilizado para desmobilizar lutas, o que gera dificuldades de convocação. Por outro lado, o reconhecimento de conquistas territoriais é importante porque geram novos desafios e exigem respostas dos movimentos sociais do campo.

**Palavras-chave:** movimentos sociais; agricultura familiar e camponesa; luta pela terra; direitos territoriais; função socioambiental da terra.

## Introdução

Na trilha de James Petras e Henry Veltmeyer, o ponto de partida das reflexões que seguem é de que “movimentos camponeses e de trabalhadores sem terras na América Latina não são anacrônicos, mas parte de classes modernas e dinâmicas” (2001, p. 139). No Brasil, esse dinamismo ficou evidente nas mobilizações e lutas populares pela redemocratização, em fins da década de 1970 e meados dos anos 1980. Processos sociais e políticos fundantes que contaram com participação ativa e direta dos movimentos e organizações do campo, não só dos que já estavam atuando – a exemplo da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

(CONTAG), fundada em 1963, da Comissão Pastoral da Terra (CPT), fundada em 1975, e da Associação Brasileira pela Reforma Agrária (ABRA), fundada em 1969 – mas do então emergente Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, fundado em 1984/1985. Essas mobilizações e lutas não só possibilitaram a criação ou fortalecimento de mediações no campo, mas contribuíram decisivamente nos processos políticos do fim da ditadura civil-militar, da redemocratização do País e na conquista de direitos (Gohn, 2010).

Processos de resistência à expropriação da terra e à exploração do trabalho no campo são ainda mais antigos, bases fundamentais da articulação e organização dos movimentos e entidades sindicais. No entanto, em vez de estender em um resgate histórico, o esforço teórico será por formular algumas noções para entender lutas e mobilizações sociais, inclusive a diversidade na formação social e cultural das populações do campo (Martins, 2002) no Brasil contemporâneo. É fundamental ter presente a diversidade de movimentos e entidades, expressão de diferentes origens históricas, métodos, concepções políticas, propósitos e lutas. Portanto, a análise não é uma tentativa de “fundir todos os sujeitos do campo” em um “campesinato brasileiro uniforme”, mas também não reduz o problema de representação a “grupos de mediação” partidarizados, muito menos reduz a luta social e política a uma diferença entre o MST – como um movimento que “não luta por transformações radicais sistêmicas” – e um movimento sindical, representado pela CONTAG – que “luta por transformações estruturais” –, como é a tese recente de Martins (2002, p. 324).

Ao contrário, reconhecendo a importância – atual e histórica – desses e outros movimentos, o objetivo é olhar a complexidade social, cultural e política do meio rural, inclusive e justamente pela expressão dessa complexidade em diferentes formas organizativas, reivindicações políticas e lutas. Não só no processo de redemocratização dos anos 1980, mas movimentos agrários e organizações sociais rurais têm sido decisivos na luta pela terra, na criação das políticas de desenvolvimento rural (Schneider, Shiki e Belik, 2010) e nas pautas da agricultura familiar nos anos mais recentes. Ao lado de iniciativas do Estado e de formulações acadêmicas-intelectuais, movimentos sociais desempenharam papel fundamental na definição da agricultura familiar como um outro jeito de fazer agricultura e de desenvolvimento rural (Schneider, Shiki e Belik, 2010).

O ano de 2013 foi simbólico porque foi o ano de celebração dos cinquenta anos da CONTAG e dos trinta anos do MST. Dois anos antes, em 2011, a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) comemorou quinze anos de existência, reafirmando a luta pela terra e pelos direitos territoriais dessas comunidades em sua 6ª Plenária Nacional. Em 2014, o MST realizou o seu 6º Congresso Nacional, defendendo uma “reforma agrária popular”. Um dos mais importantes movimentos sociais da história do Brasil (Robles e Veltmeyer, 2014), o MST surgiu em meio ao processo político de redemocratização e suas mobilizações e lutas pela terra construíram um novo ator social e sujeito político (o trabalhador rural sem terra) e renovaram a estratégia de luta política (ocupação de terra), influenciando profundamente os embates e lutas no campo brasileiro (Martins, 1993) nas últimas três décadas.

Apesar dos devidos reconhecimentos e importâncias históricas dessas organizações e movimentos, é preciso aprofundar as análises, procurando entender porque há diagnósticos

que afirmam que “o período é de grandes dificuldades para a classe trabalhadora” (declaração de uma liderança) e para os movimentos sociais do campo. Segundo termos colocados no seminário sobre “Agricultura Familiar brasileira: desafios atuais e perspectivas de futuro” – desde a ementa da mesa sobre os movimentos sociais, passando por várias afirmações nos debates – especialmente a partir de meados dos anos 2000, a proximidade com setores do Estado e o envolvimento na execução de programas governamentais trazem problemas, percebidos na redução das lutas ou na perda de autonomia e o “estabelecimento de estruturas de controle social de cima para baixo” (Gohn, 2010, p. 340).

Apesar de reconhecer fragilidades e dificuldades de mobilização – muito evidentes na diminuição das ocupações e na queda drástica da execução dos programas de reforma agrária e de reconhecimento de territórios do Executivo federal, especialmente depois de 2010 –, é necessário superar diagnósticos simplistas de “partidarização” das lutas sociais (Martins, 1999) e da redução da luta pela terra à luta pela reforma agrária, ou seja, uma luta institucionalizada em prol da “propriedade privada” (Martins, 2002, p. 321). O problema também não se reduz a uma institucionalização – com uma evolução de “movimento para organização” ou “as ONGs [organizações não governamentais] passaram a ter muito mais importância” (Gohn, 2010, p. 343) –, mas a mudanças conjunturais ou a uma “*pax agrária*” (Porto-Gonçalves e Cuin, 2014). Segundo esses autores (2014, p. 19), uma paz vem sendo construída “com priorização da política de exportação de commodities, por um lado e, por outro, com políticas de transferência de renda”, o que resultou na perda de “grande parte do poder de convocação” dos movimentos sociais nos últimos anos.

A intenção, no entanto, não é analisar os movimentos sociais em si, o que forçaria uma uniformização pouco produtiva, de um lado, e altamente questionável politicamente, de outro, especialmente pela diversidade social, política dos mesmos. Nesse sentido, a noção de agricultura familiar poderia ser uma categoria agregadora definindo uma identidade política unificadora da diversidade de acessos e usos da terra (Carneiro, 1999). No entanto, esta categoria acabou invisibilizando outras identidades e sujeitos sociais (camponeses, ribeirinhos, geraizeiros, extrativistas, quebradeiras-de-coco, assalariados, quilombolas, indígenas, pescadores artesanais, etc.). Por esta e outras razões, muitas lutas sociais no campo na atualidade são por visibilidade, por reconhecimento da diversidade (e de identidades sociais), para além da – quando não em oposição à – categoria agricultura familiar.

Partindo de desafios políticos, especialmente do debate sobre a contemporaneidade da questão agrária (item 1), este capítulo procura explicitar os principais entraves às mobilizações e lutas pela terra. Para além de uma simples discussão teórica, as formulações sobre a pertinência da questão se constituem em elemento importante da legitimidade das lutas e dos próprios movimentos sociais, sendo que está em curso uma série de ações para deslegitimar essas lutas (item 2). Se a criminalização funciona como uma violência simbólica, buscando desmobilizar lutas e aprofundando as dificuldades de convocação, conquistas territoriais vêm sendo alcançadas (item 3), as quais geram novos desafios. O objetivo aqui é sistematizar alguns elementos responsáveis pelas atuais dificuldades de mobilização e avanços das lutas por terra e território no campo brasileiro.

## 1. Questão agrária e as disputas por terra e território: embates e debates

Assim como Martins (2002), para entender a realidade fundiária e a atuação dos movimentos sociais brasileiros, é preciso considerar a histórica questão agrária, mesmo que em termos mais amplo, não restritos exclusivamente a um problema do campo e de alguns sujeitos<sup>215</sup>. A atualidade ou pertinência desse debate se deve fundamentalmente aos embates políticos, resultantes das mobilizações e demandas dos movimentos sociais e entidades do campo, de um lado, e às demandas crescentes por terra, de outro.

Nestes embates, é frequente pesquisadores, órgãos de imprensa, lideranças políticas afirmarem que a questão agrária só dá enredo nas folias carnavalescas porque é assunto de um mundo bucólico e folclórico (Sauer, 2013). As afirmações da superação histórica da questão agrária, como um tema anacrônico, resultam também em visões dos movimentos e suas bandeiras como expressões do atraso e de “forças congeladas no passado” (Gohn, 2010, p. 336), vinculadas à tradição. É fundamental superar essa visão (Martins, 2002), inclusive a noção estática de tradição, que não é expressão de saudade de um lugar e um tempo que ficou no passado (Almeida, 2011, 2010), mas parte dinâmica do pertencimento ao mundo, em que a memória “quando resgatada, dá sentido às lutas do presente” (Gohn, 2010, p. 336).

Nos debates clássicos, a questão agrária está relacionada à terra como um bloqueio ao desenvolvimento do capital (Martins, 1999), especialmente devido à apropriação da renda pelos grandes proprietários (Ros, 2012) que, absentistas ou não diretamente envolvidos nos cultivos, não contribuem para a produção, mas como proprietários estabelecem condições para a acumulação (Martins, 2002). Nesta perspectiva, a concentração da propriedade da terra impede o desenvolvimento das forças produtivas, afetando a reprodução ampliada do capital (Stédile, 2005), se constituindo em um “problema agrário” ao desenvolvimento capitalista. A reforma agrária, como uma mudança nos padrões de distribuição das terras, seria então uma das soluções possíveis (Martins, 2002; Stédile, 2005).

As reflexões acadêmicas, procurando explicar a problemática agrária e possíveis soluções só aconteceram, de forma mais sistemática, a partir da década de 1960 no Brasil (Stédile, 2005), como reflexo das mobilizações das Ligas Camponesas e outras organizações do campo. As mobilizações, de forma mais organizada, remontam aos anos 1940, no entanto, ganham dimensão nacional e o tema se torna candente nos anos 1950 e início de 1960, sendo uma das causas do golpe militar-civil de 1964 (Martins, 1993). Repressão, perseguições e assassinatos de lideranças, inclusive a extinção das Ligas Camponesas, objetivavam destruir mediações sociais e políticas, bloqueando qualquer possibilidade de transformar a questão agrária em um problema político que pudesse ameaçar o poder estabelecido e o domínio das classes proprietárias (Martins, 1981).

Está além do escopo deste trabalho resgatar o rico debate e formulações sobre a questão agrária no Brasil<sup>216</sup>. No entanto, Santos (2009) lembra que o tema já estava presente nos trabalhos

<sup>215</sup> É preciso reconhecer que todo o debate, clássico ou contemporâneo, sobre a questão agrária está praticamente ausente nos estudos sobre agricultura familiar, inclusive nos anos 1990 eram comuns formulações – implícita ou explicitamente – excludentes, considerando a agricultura familiar “consolidada” como um segmento social sem problemas fundiários (ver Carneiro, 1999).

<sup>216</sup> A coletânea “A questão agrária”, organizada por João Pedro Stédile e publicada pela Expressão Popular, dá um bom panorama (inclusive com a republicação de alguns textos já clássicos) da discussão no Brasil.

de Caio Prado Junior nos anos 1940, mas vai ganhar maior visibilidade no final dos anos 1950, especialmente devido às mobilizações políticas e demandas sociais. Desde possibilidades de uma “revolução agrária e nacional” de Prado Junior, passando por noções de “revolução agrária não camponesa” de Passos Guimarães (Santos, 2009), esses debates e formulações passavam pela debilidade, se não desaparecimento, do campesinato e “pela importância econômica da pequena produção” (Soto, 2002, p. 40), considerando sempre a reforma agrária, em suas diferentes perspectivas, como solução do problema (Ros, 2012).

A repressão política (perseguições, prisões, assassinatos, ameaças, etc.) e a modernização agropecuária com a implantação da Revolução Verde, especialmente a partir dos anos 1970, recolocaram a questão em outros termos, especialmente nos países em desenvolvimento. Recolocou porque, além de provocar profundas mudanças na base produtiva agrícola, criou condições para uma narrativa modernizante e excludente. Os avanços tecnológicos e a expansão agrícola reforçaram teorias baseadas no progresso e na modernidade, mas também da diferenciação social (Abramovay, 2007) e do desaparecimento ou morte do campesinato. No entanto, os movimentos sociais agrários mantiveram o tema na pauta política, demandando terra e políticas públicas para o campo (Soto, 2002; Ros, 2012), com especial destaque para os anos 1990.

No final dos anos de 1980, diante do fracasso na implantação do I Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA), do Governo Sarney (1985-1989) e dos percalços e resultados contraditórios do processo Constituinte (Deere e Medeiros, 2007), os movimentos sociais agrários intensificaram as mobilizações exigindo terra. A resistência dos posseiros para permanecer na terra mudou definitivamente para a nova tática de luta, as ocupações (Martins, 1993), tendo-as como o mais importante método de ação (Grzybowski, 1991). A luta pela terra então deixou de ser uma ação de *resistência* (luta pelo reconhecimento da posse) e tornou-se uma luta ofensiva (pró-ativa) demandando terra (Martins, 1997).

Esse processo forjou um novo ator social (o trabalhador sem terra), uma nova organização popular (o MST) e uma nova forma de luta, pois “os acampamentos tiveram um impacto devastador sobre o sentido e a direção da luta pela terra no Brasil” (Martins, 1994, p. 150). O MST se tornou o movimento agrário mais conhecido e suas mobilizações e lutas influenciaram profundamente outros movimentos sociais e organizações como a Central Única dos Trabalhadores, especialmente o Departamento Rural, e a Contag, especialmente sindicatos de trabalhadores rurais (STRs) e algumas Federações Estaduais que passaram a organizar ocupações (Sauer, 2002)<sup>217</sup>.

Em meados da década de 1990, o crescimento dos conflitos por terra em São Paulo e a marcha do MST rumo à Brasília, em 1997, manteve o tema na agenda nacional, obrigando a administração de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) a formular um programa de reforma agrária. Sua administração criou o Ministério Extraordinário de Política Fundiária (renomeado

<sup>217</sup> Influenciada por Federações e STRs, que começaram a organizar ocupações no início dos anos 1990, em estados como Pernambuco, Minas Gerais e Goiás, a Contag assumiu as ocupações como estratégia de luta para expandir e consolidar a agricultura familiar no Brasil (Medeiros, 1993). Com a decisão de se filiar à CUT – tomada durante o seu 6º Congresso Nacional, em 1995 –, a Contag reafirmou a importância da realização de uma massiva reforma agrária, bandeira que se tornou elemento importante na oposição e críticas à política fundiária do Governo FHC (Sauer, 2002).

para Ministério do Desenvolvimento Agrário, MDA, em 1998), o qual construiu muitas iniciativas e propostas de programas relacionados ao problema fundiário, incluindo um pacote para assentar 400 mil famílias em quatro anos, o que não abrandou a oposição dos movimentos sociais à administração de FHC.

No contexto do neoliberalismo e das reformas do Estado, o governo FHC procurou reduzir a pressão social por terras, diminuindo a força das ocupações e as “crescentes mobilizações sociais anti-governo” (Deere e Medeiros, 2007, p. 87). Juntamente com o processo de descentralização, várias medidas legais e administrativas foram tomadas, incluindo a criminalização das ações dos movimentos sociais com, por exemplo, a publicação de Medida Provisória (MP 1.577, de 1997, reeditadas várias vezes até ficar com como MP 2.183-56, de 2001) proibindo vistorias em áreas ocupadas ou ameaçadas de ocupação, a deslegitimação das ocupações através de uma campanha na mídia criando imagem negativa dos movimentos e a implantação da “reforma agrária de mercado” (Pereira e Sauer, 2011).

A oposição e embates, entre o Executivo federal e os movimentos sociais agrários, resultaram em alguns ganhos importantes como, por exemplo, a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em 1995/1996. Apesar dos limites (programa, inicialmente, reduzido a uma linha de crédito para custeio), ao atender uma demanda histórica, fez com que os movimentos “mudassem o foco, de uma ênfase no protesto para um caráter mais proativo” (Schneider, Shiki e Belik, 2010, p. 228). Nesse contexto, as pautas políticas se ampliaram significativamente, incluindo uma série de outras reivindicações como assistência técnica, educação, saúde, entre outros temas (Schneider, Shiki e Belik, 2010), mas os embates com o Governo FHC não diminuíram (Martins, 1999)<sup>218</sup>.

Já nos anos 2000, a eleição de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) gerou novas expectativas e as principais entidades sindicais e movimentos sociais reafirmaram suas demandas históricas diante do novo governo, formulando a Carta da Terra, em abril de 2003. Mais do que reafirmação de pautas históricas das 40 entidades, membros do Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo (FNRA), os dez pontos do documento foram expressão de que o momento era propício para realizar avanços na política de reforma agrária (FNRA, 2003). Essa avaliação ficou explícita também no aumento de famílias acampadas, que saltou de aproximadamente 70 mil, em 2002, para mais de 150 mil famílias acampadas em todo o País, já em 2003. As ocupações aumentaram, passando de 222 ocorrências, em 2003, para 327 ocupações em 2004 (MDA, 2012), demonstrando a expectativa de mudanças na política agrária.

Os dois mandatos do Presidente Lula (2003-2010) foram marcados por uma maior sensibilidade social, especialmente pela construção e implantação do programa Fome Zero, que se constituiu no carro-chefe dos programas governamentais socio-assistenciais, mas não fez qualquer rompimento com o modelo econômico herdado (Delgado, 2010). A partir do primeiro mandato de Lula (2003-2006), a luta pela terra e as mobilizações no campo deixaram de ser

<sup>218</sup> A ampliação das pautas e a maior participação na execução de políticas públicas geraram novos desafios e problemas, pois “o controle social instaura-se, mas com sentido dado pelas políticas públicas, ainda que haja a participação cidadã no estabelecimento das normativas” (Gohn, 2010, p. 340).

tratadas como “casos de polícia” (Carter 2010; Mészáros, 2010) e o lançamento do II Plano Nacional de Reforma Agrária, em novembro de 2003 (MDA, 2005), pelo próprio presidente reforçou as expectativas de avanços significativos nas políticas de reforma agrária.

No entanto, o Executivo ampliou o apoio ao setor agroexportador, incentivando processos de expansão das fronteiras agrícolas como forma de atender à demanda mundial por *commodities* agrícolas (Leite e Sauer, 2011) e equilibrar a balança comercial brasileira (Delgado, 2010). Esse apoio é parte da “economia do agronegócio” (Delgado, 2013, p. 64) ou das agroestratégias (Almeida, 2010), ou seja, um pacto de poder entre “o grande capital agroindustrial, o sistema de crédito público à agricultura e à agroindústria, a propriedade fundiária e o Estado” (Carvalho, 2013, p. 34), resultando em uma “pax agrária”, diminuindo a “capacidade de convocação” dos movimentos no campo (Porto-Gonçalves e Cuin, 2014, p. 19).

Se, de um lado, houve uma diminuição das ocupações e redução na implantação de novos assentamentos, por outro, os conflitos por terra não diminuíram significativamente (Porto-Gonçalves e Cuin, 2014), pois os enfrentamentos e espoliação de povos indígenas e comunidades quilombolas se mantém (Sauer e Maso, 2014). Ações parlamentares explicitaram os embates territoriais, os quais não estavam colocados apenas nas propostas e nas mudanças do Código Florestal, mas há uma oposição ferrenha e sistemática contra demarcação de terras indígenas e reconhecimento de direitos territoriais quilombolas (Sauer e Silva Jr., 2011).

No contexto dos embates no Parlamento sobre o Código Florestal,<sup>219</sup> os argumentos em defesa de uma desobrigação de proteger e preservar a Reserva Legal e as Áreas de Proteção Permanentes não se restringiram apenas à reafirmação do direito (individual e absoluto) da propriedade da terra (e a consequente indenização de qualquer processo de conservação que transcenda aos interesses privados). Diferente de um bem comum, um lugar de vida (noção corrente para a definição de território<sup>220</sup>), terra é, explícita ou implicitamente, sempre e exclusivamente, associada à produção. Segundo termos do relator do Código na Câmara, Dep. Aldo Rebelo, “a maior ameaça ao grande produtor é a elevação de custos de produção imposta pela legislação ambiental e florestal na realização de obras, contratação de escritórios de advocacia e *renúncia de áreas destinadas à produção*” (Rebelo, 2010, p. 6 – ênfases adicionadas).

Mesmo com a diminuição das ocupações, a oposição aos movimentos e bandeiras do campo não diminuíram. Editorial de um grande veículo de comunicação nacional, intitulado “A cada vez mais desnecessária reforma agrária”, fez o anúncio derradeiro: “o ‘latifúndio improdutivo’ foi extinto – quem diria? – pelo avanço do capitalismo no campo, na expansão da fronteira agrícola até as franjas da Amazônia, processo no qual o país realizou a antiga e batida profecia do ‘celeiro do mundo’” (O Globo, 2013). Na mesma toada, apesar de partir de uma provocação interessante com o título “reformular a reforma ou o Incra?”, em artigo de

<sup>219</sup> Entre as mudanças propostas no Código em 2011/2012, estava a diminuição da Reserva Legal e das Áreas de Preservação Permanente, sendo que um dos principais argumentos era que a lei então em vigor trazia restrições à expansão do agronegócio e à produção de alimentos, portanto a intenção era liberar terras para a expansão agropecuária e extração de recursos naturais (Sauer e França, 2012).

<sup>220</sup> Segundo o Decreto 6.040/2007, que instituiu “a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais”, em seu Art. 2º, o território é definido como “os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais”.

opinião avaliando anúncio de reformas administrativas no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Buainain (2013) afirmou que a reforma agrária, “nos termos propostos e até hoje vigentes, se tornou desnecessária, anacrônica e até incoerente – para usar termo polido – do ponto de vista do País”.

Esses decretos taxativos não são nenhuma novidade, os quais também não passam em branco, mas o tema se mantém na pauta política nacional e internacional. Seja devido às preocupações em torno das mudanças climáticas e seus impactos sobre a produção agrícola (Fairhead et al., 2012), a narrativas relacionadas à demanda por alimentos e terra (Leite e Sauer, 2011), seja pelas mobilizações sociais em torno da terra/território (Almeida, 2010, 2011), o tema voltou à pauta internacional. O exemplo mais claro dessa retomada foi a recente aprovação das “Diretrizes Voluntárias sobre a governança responsável da terra”, no âmbito da Organização para a Alimentação e Agricultura das Nações Unidas (FAO, 2012).

Além disto, um estudo do Banco Mundial, publicado em 2010, sobre uma onda de investimentos em terras (Banco, 2010), especialmente na América Latina e África, recebeu muita atenção, inclusive de jornais de circulação nacional (O Estado de São Paulo, 13 de setembro de 2010). Independentemente da extensão ou efetividade dos investimentos nessas aquisições (Borras et al., 2011),<sup>221</sup> a demanda por alimentos, matérias primas, fontes renováveis de energia, tem resultado em casos concretos de acirramento na disputa pela terra e por territórios tradicionalmente ocupados (Sauer e Maso, 2014; Sauer e Florêncio, 2010; Sauer e Machado, 2010).

Após a publicação do estudo do Banco Mundial (2010), duas conferências internacionais sobre *Global Land Grabbing* foram organizadas pela *Land Deals Politics Initiative* e contou com centenas de trabalhos, especialmente estudos de casos. A primeira aconteceu na Universidade de Sussex (Inglaterra), em abril de 2011, e a segunda na Universidade de Cornell (Estados Unidos), em outubro de 2012, as quais recolocaram o tema nas agendas de pesquisa. O mesmo aconteceu com pesquisa promovida pela FAO na América Latina, que promoveu um levantamento em quinze países sobre investimentos estrangeiros em terras (Gómez, 2011; Borras et al., 2011)<sup>222</sup>.

Surgem então diferentes propostas e soluções, mas também uma reedição da “questão camponesa”, ou seja, discussões sobre o destino das populações do campo nos processos de avanço do capitalismo e de industrialização da agricultura (Soto, 2002). Segundo Abramovay, a teoria da diferenciação social do campesinato de Lenin (tendência de se tornar proletário ou acumular e se “aburguesar”) passou a ser paradigmática como um “esforço permanente” para caracterizar a “essência da vida agrária de qualquer país capitalista” (2007, p. 53), influenciando os debates e reforçando a tese do desaparecimento do campesinato no Brasil.

Este debate é permeado por possíveis soluções para a questão agrária, bem como sobre o lugar das populações do campo. Bernstein (2010; 2011), afirmando a globalização como “a era

<sup>221</sup> O estudo do Banco Mundial foi duramente criticado (ver, por exemplo, Grain, 2011, 2011a), inclusive como propaganda inflando a demanda e aumentando os preços das terras (ver, por exemplo, Oliveira, 2010), mas chamou atenção para o fenômeno e reacendeu debates e pesquisas em torno da importância econômica da terra. Para mais detalhes, ver Oliveira (2010), Wilkinson et al., (2010), Borras et al. (2011) e Fernandes, Welch e Gonçalves (2012).

<sup>222</sup> Maiores detalhes sobre as conferências em [www.future-agricultures.org](http://www.future-agricultures.org) e [www.cornell-landproject.org](http://www.cornell-landproject.org) (consulta em setembro de 2014) e sobre a pesquisa da FAO na América Latina, ver Gómez (2011) e Borras et al. (2011).



atual da economia capitalista mundial”, considera que processos de modernização provocados pela Revolução Verde, a partir dos anos 1970, provocaram uma “passagem da lavoura (*farming* em inglês) para agricultura”, resultando na “resolução histórico-mundial da questão agrária do capital” (2011, p. 69). Segundo o autor, o avanço do capitalismo global acabou transformando as populações do campo em “pequeno produtor de mercadorias”, sendo sujeito “aos padrões aceitos, embora irregulares, da diferenciação de classe” (Bernstein, 2011, p. 70). Em outros termos, apesar da modernização tecnológica e avanços do capitalismo é possível manter uma funcionalidade da pequena produção (Bernstein, 2010).

Em perspectiva oposta, inclusive com duras críticas à Bernstein (2010), outros autores (Moyo et al., 2012; Yeros, 2012; Amir, 2012) retomam discussões em torno da terra (e a alienação da terra) como uma “especificidade do capitalismo periférico”, portanto, ainda como uma “questão nacional” (Yeros, 2012), com reflexos do desenvolvimento desigual e ataques do capitalismo às populações do Sul (Amir, 2012; Moyo et al. 2012)<sup>223</sup>. Essas perspectivas teóricas reforçam o protagonismo dos grupos sociais (ou classes) no campo, não só como resistência à modernidade, mas como alternativas ao desenvolvimento capitalista.

No Brasil, a questão agrária é constantemente reeditada e ganha atualidade devido às disputas territoriais, resultados das alianças entre capital e terra (Martins, 1993, 1994) e da concentração fundiária, de um lado, e das mobilizações e lutas por terra (Fernandes, Welch e Gonçalves, 2012) a essa concentração, de outro. Essas disputas por terra têm também condicionantes externos, especialmente a demanda internacional por *commodities* agrícolas e não agrícolas (minérios, madeira, água), mas também recursos verdes e possibilidades de ganhos via mecanismos preservacionistas de mercado (Fairhead et al. 2012)<sup>224</sup> ou na sobre-exploração dos recursos naturais (Borras et al., 2012). Essa demanda, associada à histórica concentração e a um modelo monocultor e agroexportador, é o motor econômico do acirramento dos embates políticos por terra e de violações de direitos territoriais.

Este debate tem sido contemporâneo e tributário de lutas e embates sociais, especialmente mobilizações e reivindicações de acesso à terra por famílias sem terra (Fernandes, Welch e Gonçalves, 2012), mas também demandas e resistências de outros grupos sociais do campo, oficialmente denominadas de comunidades tradicionais (Almeida, 2010, 2011). Mobilizações e debates que afirmaram e reafirmam a contemporaneidade das disputas territoriais. Mais do que simples resistência ao progresso – ou ao desenvolvimento das forças capitalistas no campo –, essas disputas são expressões ou lutas sociais e políticas por um lugar e pelo direito de ser e existir (Sauer, 2013), reafirmando a atualidade da “questão camponesa” no sul global (Yeros, 2012).

Consequentemente, a luta pela terra e a atualidade da questão agrária, em pleno século XXI, não ficam restritas às disputas políticas, como parte de um problema social (pobreza rural)

<sup>223</sup> Na mesma perspectiva estão os últimos números da revista *Journal of Peasant Studies* (tratando da “grilagem verde” e da “estrangeirização” das terras) e na criação da revista *Agrarian South*, em 2012, que reafirmam a atualidade do debate sobre a questão agrária a nível internacional.

<sup>224</sup> Apesar de não tratar diretamente sobre a questão agrária, Fairhead et al. (2012, p. 243), ao discutir a “grilagem verde”, recolocam o tema, incluindo “processos de alienação de terra e da natureza”, justificando a apropriação de terras com narrativas sobre a necessidade de produzir alimentos e agrocombustíveis, mas a lógica neoliberal “organizada e refinada de *comodificação* e apropriação” de terras para a exploração agrícola e não agrícola (Fairhead et al., 2012).

não resolvido (Martins, 1999) em países como o Brasil, mas há um crescente interesse mundial por *commodities* agrícolas e não agrícolas, conseqüentemente por terras (Borras et al., 2011; Wilkinson et al., 2010). Apesar do alerta de Oliveira (2010) de que essa busca não é nenhuma novidade, estudos e notícias sobre uma “corrida mundial por terras” (Banco, 2010) reeditam temas como a importância da terra, lugares e territórios, especialmente no Hemisfério Sul, gerando novos conflitos e desafios para os movimentos sociais brasileiros.

## 2. Criminalização: mecanismo de deslegitimação e desmobilização das lutas

A repressão às mobilizações e reivindicações populares representa um traço da cultura política brasileira, pois historicamente os grupos investidos de poder jamais toleraram a existência de movimentos organizados. As estratégias de repressão adotadas (usadas de forma simultânea ou complementarmente) sempre foram de isolamento político, cooptação e repressão, especialmente com o uso de aparelhos repressores do Estado, como foi o regime ditatorial militar-civil (1964-1984). No entanto, a criminalização, especialmente a partir de 2003, se constituiu em um desafio para os movimentos sociais.

As classes dirigentes sempre foram intolerantes com organizações e mobilizações populares que não aceitam o isolamento ou a cooptação, resultando, em muitos casos, em massacre e aniquilação. A lógica de tratar reivindicações populares como “caso de polícia” (ação institucional/estatal de combate a um crime) ou as reações violentas e ilegais dos proprietários de terras não são novidades, nem mesmo mudaram significativamente com o processo de abertura política e redemocratização nos anos 1980, como demonstram os dados da Comissão Pastoral da Terra (Porto-Gonçalves e Cuin, 2014).

Nos anos mais recentes, no entanto, a criminalização dos movimentos sociais, em geral, e dos do campo em particular, explicitou uma novidade porque outros atores institucionais entram em cena ou reforçam seus papéis de reação às demandas populares<sup>225</sup>. Os principais atores dessa criminalização vêm sendo a Bancada Ruralista (Câmara dos Deputados e Senado Federal), setores do Ministério Público e do Judiciário, mas também o Tribunal de Contas da União (TCU). Esses órgãos de Estado têm manejado mecanismos e instrumentos legais e/ou constitucionais, criados para aprofundar o regime democrático para, subvertendo-os, conferir caráter ilícito a ações e lutas de movimentos sociais e lideranças populares (Sauer, Souza e Tubino, 2008).

Antes de qualquer coisa, é preciso estabelecer uma distinção entre violência e criminalização, sendo que criminalizar não significa utilizar a força (policial, armada, miliciana, privada) para reprimir manifestações sociais, mas é caracterizar ou tipificar uma determinada ação como um crime, como ações tipificadas na lei penal<sup>226</sup>. Utilizando mecanismos legais, a

<sup>225</sup> Um “endireitamento” conservador da sociedade brasileira, nos últimos anos, vem reforçando esses processos de criminalização, atingindo inclusive outras lutas e reivindicações como, por exemplo, a descriminalização do aborto, a legalização da união homoafetiva, entre outras bandeiras.

<sup>226</sup> As acusações mais comuns são de esbulho possessório, formação de quadrilha, porte ilegal de armas, mas também má versação de recursos públicos (furto ou roubo), e ainda outros tipos penais, quando não a cobrança de multas para ressarcir danos causados nas mobilizações e manifestações (Sauer e Souza, 2008).

intenção é fazer com que ações e pessoas sejam vistas e julgadas (pela opinião pública, pelo órgão estatal responsável) como criminosas, ou seja, como ações realizadas à margem da lei e da ordem (Sauer, 2009; Sauer, Souza e Tubino, 2008).

A criminalização pode ser classificada como uma violência, mas é também um aprimoramento ou sofisticação dessa violência, possuindo características particulares. O uso da força bruta (policial ou miliciana) e a violência direta e explícita (assassinatos, ameaças de morte, despejos violentos etc.) vêm dando lugar a mecanismos mais sofisticados de repressão nas demandas, quando se utilizam direitos e garantias constitucionais para criminalizar os movimentos sociais<sup>227</sup>. A conduta das lideranças e as ações dos movimentos são enquadradas por organismos de Estado como ilícitas, quando não criminosas, de sorte a legitimar a repressão, sem que o uso da força represente violação da democracia (Sauer e Souza, 2008).

A criminalização (acusação de um crime) não tem o mesmo nível de rejeição por parte da sociedade, como acontece com a violência aberta, e retira a legitimidade e a eficácia das ações populares. A acusação de crime retira a legitimidade dessas demandas, pois transformam os atores em “criminosos” e “agitadores”, pessoas e bandeiras à margem da lei e da ordem. Um de seus principais objetivos é deslegitimar as ações, diminuindo a sua força política, capacidade de convocação e retirando a solidariedade de outros setores da população (Sauer, 2009).

Percebendo que a administração Lula (2003-2006) seria menos propensa a reprimir ações e mobilizações em torno da terra (Carter, 2010; Mészáros, 2010), setores do patronato rural, com especial destaque para a Bancada Ruralista, deslocaram os embates e passaram a utilizar instrumentos legislativos de investigação e fiscalização para criminalizar lideranças, movimentos e bandeiras sociais. A utilização desses instrumentos legislativos serviram – e ainda servem – tanto para criminalizar movimentos, lideranças e bandeiras como para fazer oposição ao Executivo/governo, pois incluíam propostas de investigação em órgãos públicos (como, por exemplo, no INCRA e na FUNAI), em programas governamentais e de lideranças políticas (Sauer e Souza, 2008).

A Bancada Ruralista, a partir de 2003, passou a assumir um papel preponderante na criminalização de reivindicações sociais e bandeiras de lutas no Congresso, procurando bloquear qualquer avanço ou conquista. A atuação parlamentar – além de discursos contra a reforma agrária, ações para impedir votações ou votações contra projetos que penalizam a grande propriedade como foi o caso da PEC do trabalho escravo – ganhou em amplitude (Tubino, 2008). Parlamentares passaram a utilizar ostensivamente mecanismos regimentais como, por exemplo, a instalação de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) e a apresentação de Propostas de Fiscalização e Controle (PFC), pedidos de fiscalização ao TCU e Decretos Legislativos (PDC)<sup>228</sup>. Estes últimos com o intuito de cancelar decisões do Executivo que atendem reivindicações de grupos sociais como comunidades quilombolas e povos indígenas e para criminalizar e interditar a ação dos movimentos agrários (Souza e Sauer, 2008).

<sup>227</sup> O MST foi – e continua sendo – vítima de acusações, as quais gravitam em torno de três acusações centrais: a) de ilegalidade (Thums, 2008), especialmente pela não existência de um registro formal; b) de falta de legitimidade (Navarro, 2008), porque a luta pela terra seria uma luta extemporânea e, c) de violência (Lupion, 2005; Sciarra, 2008), com ocupações como violência contra a propriedade.

<sup>228</sup> Um bom exemplo é o PDC nº.1.323, de autoria do então Dep. Homero Pereira (PR/MT), apresentado ainda em 2008, procurando sustar Portaria (nº. 1.429, de 4 de agosto de 2008, do Ministério da Justiça) que “declara de posse permanente do grupo indígena Manoki a Terra Indígena Manoki, localizada no município de Brasnorte, Estado de Mato Grosso”.

Um exemplo importante dessa mudança na estratégia parlamentar foi a criação, instalação e trabalhos da Comissão Parlamentar Mista de Investigação (CPMI) da Terra, em 2003. Os trabalhos foram permeados por várias ações externas (diligências, convocação de lideranças, quebras de sigilo bancário de entidades do campo, etc.) de investigação dos movimentos sociais, em geral, mas com o nítido objetivo de criminalizar o MST (Sauer, Souza e Tubino, 2006). O relatório final vencedor (substitutivo do Dep. Lupion – DEM/PR e apoiado pela maioria dos membros da CPMI) é a expressão maior dessa criminalização, pois classificou as ocupações de terras como “crime hediondo” e “ato terrorista” (Lupion, 2005).

Há uma coincidência entre essas ações de criminalização, a diminuição das ocupações e a redução do ritmo de execução das políticas fundiárias, especialmente a implantação de novos assentamentos. A CPMI da Terra concluiu os seus trabalhos em novembro de 2005 (Sauer, Souza e Tubino, 2006),<sup>229</sup> coincidindo com a queda das ocupações – 437 ocupações, em 2005, para 384, em 2006, e 364, em 2007, segundo registro da CPT (2012) – e das ações de Governo, pois o número de famílias assentadas caiu de 136 mil, em 2006, para apenas 67 mil no ano seguinte, segundo dados do INCRA (2012). Esta coincidência não explica todo o problema, nem justifica porque a “reforma agrária não seria priorizada” no Governo Lula (Mattei, 2012, p. 307), mas demonstra a eficácia da criminalização, especialmente para bloquear mobilizações, ampliando os desafios dos movimentos sociais.

Não contentes com os resultados da CPMI da Terra, outro exemplo das tentativas de criminalização dos movimentos sociais foi a criação, em 2007, da CPI das ONGs. A partir do Requerimento 217/2007, de autoria do Senador Heráclito Fortes (DEM/PI), a instalação desta CPI (2007-2010) no Senado tinha como objeto a apuração da utilização de recursos públicos por organizações não governamentais (ONGs) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) (Sauer e Souza, 2008).

A instalação dessa CPI deixou claro um segundo elemento, ou seja, a disputa em torno da destinação de recursos públicos, como um componente fundamental da criminalização (Sauer, 2009). O argumento da necessidade de investigação rigorosa da utilização dos recursos, argumento central no requerimento, veio acompanhado por uma “suspeita” de má versação dos mesmos, justificando o objeto da CPI e uma série de requerimentos de quebra de sigilo bancário de entidades do campo, bem como das ações do TCU e da Controladoria Geral da União (CGU). Além dos esforços de defesa (jurídico-legais), as entidades do campo passaram a ter maiores dificuldades – aumento da burocracia na prestação de contas, justificando o “estabelecimento de estruturas de controle” (Gohn, 2010, p. 340); co-responsabilização de funcionários públicos pela execução de projetos, etc. – para acessar recursos públicos, aumentando os desafios, especialmente na execução de atividades de base.

Com a CPI das ONGs ainda em andamento no Senado, a Bancada Ruralista apresentou mais um requerimento, em 2009, e forçou a instalação de uma nova Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) para “investigar o MST”. O requerimento, encabeçado pelo deputado

<sup>229</sup> Os processos de criminalização não ficam restritos às ações parlamentares, nem as investigações terminaram com o final trágico da CPMI da Terra, em 2005, pois as mesmas foram transferidas para o Tribunal de Contas da União (TCU), que abriu dezenas de tomadas de contas e provocou devassa em várias entidades do campo (ver detalhes em Sauer, Souza e Tubino, 2006).

Onyx Lorenzoni (DEM/RS), recebeu apoio suficiente nas duas Casas para instalar a CPMI com a finalidade de “apurar as causas, condições e responsabilidades relacionadas a desvios e irregularidades verificados em convênios e contratos firmados entre a União e organizações ou entidades de reforma e desenvolvimento agrários, investigar o financiamento clandestino, evasão de recursos para invasão de terras (...)” (Lorenzoni et al., 2009)<sup>230</sup>. Assim como a CPI das ONGs, as investigações estavam diretamente associadas a acusações de desvio de recursos públicos, explicitando um dos objetivos da criminalização.

Se as ações legislativas estavam centradas nos movimentos agrários, com especial destaque ao MST, a partir de 2008, os ataques passam a incluir explicitamente outras populações e reivindicações do campo. Um exemplo foi a apresentação da Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) de número 98, de 2009, do Dep. Colatto (DEM/SC), requerendo a fiscalização “dos procedimentos administrativos e eventuais excessos e omissões por parte da Fundação Nacional do Índio – Funai no que diz respeito às demarcações das terras indígenas no Estado de Santa Catarina”. O PDC 44, de 2007, do mesmo deputado, é outro exemplo que, apresentado na Câmara pedia a suspensão todos os atos praticados pelo Poder Executivo com base no Decreto nº. 4887/2003, que regulamenta os procedimentos da administração pública na efetivação do direito territorial étnico das comunidades de remanescentes de quilombo no Brasil (Sauer e Silva Jr., 2012).

Além da atuação legislativa, a Bancada Ruralista atuou junto ao Judiciário, especialmente na apresentação de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn), proposta em 2004, pelo antigo Partido da Frente Liberal (PFL). Na mesma linha do PDC do dep. Colatto, esta ADIn, ainda não julgada no Supremo Tribunal Federal (STF), questiona o conteúdo do Decreto nº. 4.887, de 2003, procurando revogar todas as decisões do Executivo, pois questiona os procedimentos administrativos para a demarcação de territórios de comunidades quilombas a partir de 2003 (Sauer e Silva Jr., 2012). Novamente, essas ações contribuíram significativamente para diminuir a atuação do Executivo na garantia de direitos territoriais e para inviabilizar avanços e conquistas dos movimentos sociais.

Os ataques e oposições às reivindicações territoriais não ficam restritas ao Parlamento e à Bancada Ruralista. Em documento da Fundação Getulio Vargas (FGV),<sup>231</sup> apresentado aos presidentiáveis, em seu “princípio 4: segurança jurídica”,<sup>232</sup> as disputas por terra são definidas como “questões pendentes” e se referem à “expropriação de terras agrícolas sob o argumento de remanescentes comunidades quilombolas e de demarcação de reservas indígenas” (FGV, 2014, p. 15). Neste princípio, a lista de “proposta de agenda para o governo” é extensa, sendo que

<sup>230</sup> Exemplo da atuação externa, o relatório de fiscalização da ocupação da fazenda da Syngenta no Paraná (requerimento do Dep. Lupion) ignorou o ataque armado da empresa de segurança (que resultou na morte de uma liderança sem terra) e concluiu que o MST “deixou para trás suas lutas reformistas do sistema fundiário nacional e transformou-se em um movimento político-ideológico. Esta nova estratégia se assemelha às estratégias dos movimentos terroristas internacionais” (Sciarra, 2008, p. 58).

<sup>231</sup> Esse documento foi elaborado pelo Centro de Agronegócios (GVAgro) da FGV, apresentado aos presidentiáveis em evento na sede da Confederação Brasileira da Agricultura (CNA) e contou com a “colaboração da ABAG [Associação Brasileira do Agribusiness] e a participação das principais entidades do setor do agronegócio brasileiro” (FGV, 2014, p. 1).

<sup>232</sup> Já na abertura do referido documento, a segurança jurídica é “para garantir o direito de propriedade privada e, por decorrência, criar um ambiente favorável a investimentos nacionais e estrangeiros e incentivar o empreendedorismo. Simplificação e aplicação da legislação agrária, ambiental e trabalhista, **com base em critérios técnicos**, condizentes com as características do agronegócio, da produção agropecuária em particular e dos mercados internacionais” (FVG, 2014, p.2 – ênfases no original).

no “componente legislação fundiária”, as várias propostas se referem diretamente às “questões pendentes” indígenas e quilombolas. Não há referências aos movimentos agrários e às bandeiras e lutas pela reforma agrária, mas várias propostas restritivas aos direitos das populações do campo, como por exemplo:

Aperfeiçoar do §6º do artigo 2º da Lei nº 8.629/93 (MP anti-invasão), com objetivo de estender esse entendimento para os conflitos indígenas e quilombolas, ou seja, impedir qualquer demarcação de terras no caso de imóvel rural de domínio público ou particular seja objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo (FVG, 2014, p. 16 – ênfases adicionadas).

Em outras palavras, a proposta do agronegócio é ampliar a abrangência da MP 2.183-56, de 2001<sup>233</sup>, impedindo que o Estado cumpra suas funções constitucionais. Além de comprovar a eficácia da “MP anti-invasão” na desmobilização da luta pela terra, as exigências do setor ampliam a noção de luta pela terra incluindo outros sujeitos, mas também negam direitos territoriais já garantidos na Constituição de 1988.

Como demonstra o documento acima, a oposição às reivindicações do campo não ficam restritas às ações da Bancada Ruralista no Legislativo, pois setores do Judiciário vêm atuando no sentido de caracterizar a luta pela terra e por direitos territoriais como ações criminosas. Há dezenas, se não centenas, de processos judiciais acusando lideranças populares e grupos sociais de formação de quadrilha, porte ilegal de armas e desvios de recursos públicos (Sauer e Souza, 2008), mas também decisões judiciais cancelando atos do Executivo em prol dos povos do campo.

De uma maneira geral, são ações jurídico-legais que explicitam a intolerância às demandas populares e luta por direitos como, por exemplo, o que ocorre no Mato Grosso do Sul e no território indígena Maró, em Santarém (Pará). Existe uma criminalização crescente de lideranças indígenas em favor de interesses de empresários e madeireiros no Estado do Pará. A transformação da defesa de direitos em ações criminosas fica explícita em processos judiciais (eram quatro em 2011/2010) contra lideranças indígenas da região de Santarém (Sauer e Silva Jr., 2011; Sauer e Machado, 2010). Além do desgaste de energia e recursos em defesas (jurídico-legais), essas ações diminuem a capacidade de mobilização das lideranças, como reflexo da deslegitimação sociais resultantes da criminalização.

Outros atores estatais com papéis importantes no processo de criminalização são o Ministério Público e o TCU<sup>234</sup>. Esses dois órgãos de Estado foram construídos em uma lógica republicana – ou seja, poderes instituídos para evitar o abuso de outros poderes – e da democracia (inclusive para proteger direitos das pessoas), portanto, são revestidos de legitimidade na sociedade (Sauer, Souza e Tubino, 2006).

<sup>233</sup> A MP 1.577, de 1997, quando reeditada sob o número 2.027-38, em 4 de maio de 2000 (e definitivamente substituída pela MP 2.183-56, de 24 de agosto de 2001) proibiu que o “imóvel rural objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo” seja “vistoriado nos dois anos seguintes à desocupação do imóvel” (§6º, do art. 4º). A proibição de vistoria do INCRA foi um elemento chave para diminuir as ocupações de terra depois de 1998.

<sup>234</sup> Em 2008, segundo a Folha de São Paulo(11/11/2008), entre os documentos apreendidos na Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), havia informações sobre “trabalhos voltados ao monitoramento de movimentos sociais e terrorismo”, pois a agência tinha agentes infiltrados nos movimentos e organizações, portanto, mais um agente do Estado envolvido no controle e criminalização.

As ações do TCU, além de deslegitimar, funcionam como mecanismo para impedir ou limitar ao máximo o repasse de recursos públicos para entidades populares e movimentos sociais. Qualquer análise de procedimentos investigatórios do TCU (por exemplo, comparando a fiscalização do repasse de recursos para as entidades patronais e para entidades populares) revela uma ação articulada que visa condenar o uso de recursos públicos por setores populares. Esse rigor funciona como um caminho para, acusando de desvio ou má versação de recursos públicos, pressionar o Executivo e bloquear repasses de verbas na tentativa de impedir apoio institucional a ações e mobilizações sociais (Sauer, Souza e Tubino, 2006).

A criminalização de lideranças e bandeiras, na verdade dos próprios movimentos e entidades sociais, além de uma violência aos valores de cidadania e atentado às conquistas democráticas e ao próprio Estado democrático de direito, resulta em processos de desmobilização e dificuldades de convocação (retirada da solidariedade e perda de legitimidade). A atuação popular é fragilizada, tanto pela necessidade de desprender esforços na autodefesa (processos administrativos e judiciais) como na falta de recursos para mobilização, o que amplia as dificuldades e desafios dos movimentos sociais do campo.

### **3. Lutas e conquistas: novos desafios e a função socioambiental da terra**

Em 2012, mais de duas dezenas de entidades do campo e organizações sindicais, camponesas, indígenas e quilombolas reuniram, em Brasília, mais de três mil lideranças no *Encontro nacional unitário de trabalhadores e trabalhadoras, povos do campo, das águas e das florestas*. Este não foi realizado só para celebrar os mais de 50 anos decorridos desde o histórico *I Congresso Nacional dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas* – evento ocorrido em Belo Horizonte em 1961 –, mas especialmente para, rompendo barreiras e isolamentos, reafirmar a atualidade da democratização do acesso à terra, portanto, da luta “por terra, território e dignidade” no campo brasileiro (Declaração, 2012). A organização do encontro tinha como objetivo pressionar, de forma unificada e a partir de demandas conjuntas, o Executivo federal a ampliar as políticas de assentamentos, demarcar territórios historicamente reivindicados por indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, e criar políticas de desenvolvimento condizentes com a realidade dessas populações no meio rural.

Um aspecto que se destaca no referido encontro – do nome do encontro às formulações do documento final – é a questão da identidade social, quando aparece claramente uma ênfase na afirmação da diversidade dos grupos e comunidades presentes no campo. O documento final, ao reafirmar a importância das lutas por terra e território (e pela reforma agrária), nomina “sem terra, quilombolas, indígenas, extrativistas, pescadores artesanais, quebradeiras, comunidades tradicionais, agricultores familiares, camponeses, trabalhadores e trabalhadoras rurais e demais povos do campo, das águas e das florestas” como sujeitos políticos. Apesar da importância desse reconhecimento, a diversidade (identitárias, de uso e vivência na terra, de bandeiras de lutas)<sup>235</sup>

<sup>235</sup> O reconhecimento da diversidade já estava posto em documentos como, por exemplo, na “Carta da Terra”, de 2003, e no documento final da “Conferência Nacional Terra e Água: Reforma Agrária, Democracia e Desenvolvimento Sustentável”, realizada em 2004, por entidades do Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo.

vem se constituindo em desafio para os movimentos e organizações do campo, especialmente porque essa facilmente gera fragmentação política – quando não oposição entre as – das lutas.

Apesar de uma referência no documento, a noção de agricultura familiar não se constituiu em elemento identificador capaz de dar coesão social aos grupos e movimentos presentes. A criação de linhas de crédito específicas no Pronaf não consolidou um jeito de ser (ou uma memória coletiva) ou um sentido de pertencimento de diferentes grupos sociais sob a noção de agricultura familiar<sup>236</sup>. Consequentemente, essa noção (ou nome) acaba sendo mais uma construção ou uma atribuição externa – a partir da aprovação do Pronaf, em 1996, e da própria Lei 11.322, de 2006, como políticas para um segmento social – do que uma identidade socialmente construída, capaz de dar sentido a existência, inclusive devido à falta de uma referência territorial.

Além de expressar diversidade, o referido encontro unitário, em sua declaração final, reafirmou a importância da reforma agrária e da soberania territorial, como “política essencial de desenvolvimento justo, popular, solidário e sustentável”. No documento, as organizações e movimentos defenderam “mudança na estrutura fundiária, democratização do acesso à terra, respeito aos territórios e garantia da reprodução social dos povos do campo, das águas e das florestas”, incluindo direitos, “poder e autonomia dos povos em proteger e defender livremente os bens comuns e o espaço social” (Declaração, 2012). Claramente, há uma ampliação da abrangência da luta pela terra e da questão agrária, às aproximando da noção de território (Sauer e França, 2012), ou, nos próprios termos do documento final, a “luta de classes em torno da terra, atualmente expressa na luta por Reforma Agrária, Terra, Território e Dignidade”<sup>237</sup>.

Essa posição política é distinta dos processos recentes de redução da terra a um simples meio (e lugar) de produção, a partir de um “economicismo vulgar” (Martins, 1993) ou de uma redução das relações sociais à lógica do econômico (Carneiro, 1999), e o consequente empobrecimento da noção da questão agrária, a qual excluiu as lutas territoriais. Esse empobrecimento acabou provocando um distanciamento entre as noções de terra (apenas como meio e lugar de produção) e de território (lugar da identidade e do auto reconhecimento), dando diferentes significados políticos às lutas por terra (frequentemente, vistas apenas como ocupações de terras improdutivas) e por território (resistência de populações tradicionais à invasão de suas terras) (Sauer, 2013).

Nesse sentido, a redução da noção de função social à sua dimensão econômica – devido à introdução do conceito de “terra produtiva” na Constituição de 1988 – funcionou não só como um mecanismo para bloquear avanços na luta pela terra (Martins, 1993), mas também para reduzir direitos dos povos do campo. Esta noção (Art. 185, Inciso II, da Constituição) introduziu “uma ampla ambiguidade na definição das propriedades sujeitas a desapropriação” (Martins, 1994, p. 90). Mais que uma ambiguidade, este conceito permitiu interpretação e prática (jurídico-legais) que invertem totalmente o espírito constitucional, pois “mesmo que

<sup>236</sup> Mesmo que, segundo Carneiro (1999, p. 326), a agricultura familiar seja entendida como “*uma unidade de produção onde trabalho, terra e família estão, intimamente relacionados*” (ênfases no original), a adoção do termo não gerou uma unidade conceitual-política, mas ao contrário, a ênfase na “unidade de produção”, portanto, uma noção restrita ao econômico (Carneiro, 1999), está entre os fatores de resistência e rejeição da mesma.

<sup>237</sup> O documento final reafirma o compromisso de “fortalecer a luta pela reforma agrária como bandeira unitária dos trabalhadores e trabalhadoras e povos do campo, das águas e das florestas” (Declaração, 2012), o que só pode ser entendido em um sentido mais amplo, para além da dimensão estritamente econômica de uma mudança na estrutura fundiária para tornar a terra mais produtiva.



não cumpra a função social, a propriedade produtiva não pode ser desapropriada” (Marés, 2002, p. 119).

O único critério utilizado para a desapropriação, tanto pelo Poder Executivo como pelo Judiciário, é a avaliação econômica do “uso racional” das terras como sendo ou não produtiva (Sauer, 2013). Essa avaliação puramente econômica foi consolidada na Lei 8.629, de 1993, que regulamentou os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, quando estabeleceu que propriedade produtiva é “aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração” (Art. 6º), sem qualquer referência ou condição ao cumprimento da função social e do uso ambientalmente adequado (Marés, 2002).

A luta pela terra passou então a ser entendida como restrita a reivindicações de acesso a um meio de produção e, por extensão, ao trabalho (Martins, 1993) por camponeses ou agricultores familiares pobres. Em outros termos, a luta pela terra não é uma luta por direitos como de moradia (um lugar para viver) ou de identidade (como camponês, agricultor familiar, extrativista, quilombola, indígena, etc.), mas apenas por produção e, no máximo, pelo direito ao trabalho como um direito humano. O direito dos agricultores familiares camponeses não se justifica pelo direito de ser e de reprodução social (ou pela “consciência de ser”, parafraseando os termos da Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho – OIT), mas apenas pelo fator produção (Sauer, 2013).

A interpretação restritiva à dimensão econômica só é possível a partir da compreensão do dispositivo constitucional (art. 185, Inciso II) como sendo somente “[...] uma produtividade econômica, como rentabilidade, de uma maneira puramente economicista” (Marés, 2002, p. 119), desvinculada dos demais critérios ou condições da função social. A conclusão é desastrosa pois, de um lado, “[...] a propriedade considerada produtiva não sofre qualquer sanção ou restrição pelo fato de não cumprir a função social” (Marés, 2002, p. 119) e, de outro, muitas áreas improdutivas (devido à baixa qualidade do solo, falta de água, e outros fatores naturais) foram desapropriadas e destinadas para famílias, as quais não têm condições de transformar essas terras em meio de vida<sup>238</sup>.

Para romper com esse economicismo é necessário, por um lado, reafirmar o caráter socioambiental da noção de função social da terra e não meramente seu uso e exploração econômicos. Então, a função socioambiental e o “aproveitamento racional e adequado” (Inciso I do art. 186) não se restringem à produção e exploração da terra, aliás, é fundamental não confundir ou ter como sinônimos uso e função. O uso deve evitar práticas antissociais e ilegais como a posse de áreas de terra como reserva de valor e especulação. No entanto, este uso deve ser adequado, evitando confundir produção, exploração e rentabilidade com função social, pois a noção de produtividade não se restringe ao grau de utilização, pois o uso “racional e adequado” da terra “não pode ser no sentido de esgotar a possibilidade de renovar a vida, de transformá-la a ponto de esterilizá-la” (Marés, 2002, p. 125).

<sup>238</sup> Essas situações fazem parte também do desafio e esforços organizativos para “transformar os assentamentos em espaços produtivos”, enfrentando sérias limitações, da falta de condições mínimas (terra fértil e água) às dificuldades de acesso às políticas públicas como, por exemplo, falta de assistência técnica.

Por outro, é fundamental entender as lutas sociais por terra como consequências de processos históricos de concentração fundiária, mas também como resistências e reafirmações de identidade. Diferente das narrativas modernas, populações do campo, sejam denominadas camponesas ou populações tradicionais, lutam por direitos territoriais, os quais estão vinculados ao ser (identidade) no lugar (território). São lutas para o estabelecimento de fronteiras (limites geográficos) como definições sociais e políticas, resultantes de lutas pelo “poder de ver e fazer crer” (Bourdieu, 1998, p. 114), estabelecendo divisões do mundo social e gerando identidades, sem que isto signifique, necessariamente, isolamento ou aversão ao outro ou ao diferente (Massey, 2008)<sup>239</sup>.

Além dos problemas político-conceituais e apesar das dificuldades e críticas às ações governamentais das últimas décadas (inclusive das limitações das políticas públicas como a dificuldade de acesso ao Pronaf, por exemplo), as análises sobre os movimentos sociais do campo devem incluir também as conquistas e avanços, especialmente as conquistas territoriais. Nesse sentido, dificuldades e problemas dos movimentos e organizações não são derivados apenas dos embates políticos e da relação conflituosa com o Estado. São também derivados das próprias conquistas e ganhos, especialmente no que se refere à continuidade das mobilizações e novas bandeiras de lutas.

Não se trata, obviamente, de repetir o discurso oficial que tenta justificar a redução de metas (de assentamentos, de reconhecimento e demarcação de territórios) através da ênfase e desafios de implementar políticas para “melhorar a qualidade da reforma agrária” (Hackbarth, 2006). Trata-se, em primeiro lugar de reconhecer tais avanços, mesmo considerando críticas e dissensos sobre esse processo e às lutas. Em segundo lugar, enfrentar o fato de que essas conquistas geram novas demandas, as quais não estão restritas à necessidade de comprovar o aumento da produção e demonstrar que a agricultura familiar é mais produtiva (Buainain, Romeiro e Guanzioli, 2003).

É fundamental ainda considerar que a luta pela terra e por territórios é um processo político e social de reforço de vínculos locais e de relações de pertencimento a um determinado lugar, se constituindo em um processo de reterritorialização que situa as pessoas em um espaço geograficamente delimitado e dá materialidade a identidades sociais. Assentamentos, territórios quilombolas, terras indígenas, unidades de conservação de uso sustentável, entre outros espaços, são caracterizados por limites e fronteiras. Essa delimitação geográfica, resultado de conflitos e lutas que dão identidade e sentimentos de familiaridade a seus habitantes, não é dado mas processos históricos de conquista, uso e apropriação da terra (Sauer, 2013).

Apesar de descontinuidades espaciais e das diferenças culturais, essas áreas não são ilhas – portanto não são “espaços hermeticamente fechados”, nos termos de Massey (2008) –, mas territórios, social e politicamente demarcados, resultados do exercício do “poder de di-visão” (Bourdieu, 1996), ou simplesmente “contexturas das práticas sociais” (Soja, 1993). São, portanto, espaços singulares, mas não espaços homogêneos, que ao possibilitar o convívio

<sup>239</sup> Segundo de Bourdieu (1998, p. 114) – em suas reflexões sobre a noção de *região*, em um momento histórico em que *território* não tinha peso sociológico –, fronteira é “produto de uma divisão a que se atribuirá maior ou menor fundamento na ‘realidade’” e dá características próprias ao território, a um lugar, gerando identidades socioterritoriais.

e interações sociais, abrindo a possibilidade para resignificações identitárias e a constituição como sujeitos<sup>240</sup>.

O Brasil tem uma extensão territorial de 8.511.965 km<sup>2</sup> (ou 851.196.500 hectares), sendo que em torno de 26,9% desse território está ocupado com terras indígenas, territórios quilombolas, assentamentos de reforma agrária e unidades de conservação de uso sustentável. De acordo com dados do Instituto SocioAmbiental (ISA, 2014), as terras indígenas (690 áreas demarcadas) ocupam uma extensão territorial de 112.984.701 hectares, representando 13,3% das terras do país.

Em segundo lugar em extensão territorial, estão os assentamentos de reforma agrária que, de acordo com dados oficiais (INCRA, 2014), ocupam outros 85.291.180 hectares (área de terra dos assentamentos implantados a partir de 1985)<sup>241</sup>. Ainda segundo dados oficiais, o primeiro mandato de FHC (1995-1998) beneficiou 238 mil famílias e o segundo (1999-2002), outras 286 mil, totalizando 524.380 famílias assentadas em projetos de reforma agrária (INCRA, 2005, p. 20), em uma área de aproximadamente 37 milhões de hectares.

Os oito anos do Governo Lula (2003-2010) beneficiaram outras 592 mil famílias, destinando em torno de 48 milhões de hectares de terra para os programas de reforma agrária. Os dados mais significativos são os dos anos de 2005 e 2006, tanto em termos de número de famílias beneficiadas como na quantidade de hectares destinados aos programas de reforma agrária. A partir de 2007, houve uma queda significativa nos números, sendo que a quantidade de famílias beneficiadas teve queda de 50% de 2006 para 2007. Esta tendência de queda se manteve, tanto em relação às famílias quanto à área destinada, demonstrando claramente que as ações governamentais para “fins de reforma agrária” perderam espaço ao longo do segundo mandato (2007-2010), o mesmo ocorrendo no governo Dilma (2011-2014).

A perda de importância está exemplificada em várias ações como, por exemplo, não havia metas de assentamentos de famílias no programa eleitoral de reeleição de Lula, em 2006. O Plano Plurianual (PPA) de 2008-2011 alocou recursos financeiros para assentar apenas 20 mil famílias por ano, demonstrando como a principal ação governamental de reforma agrária saiu da agenda política nos últimos anos<sup>242</sup>. O objetivo aqui não é comparar administrações nem avaliar as ações governamentais, apenas explicitar conquistas na luta pela terra.

Criadas pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2004, que regulamenta o artigo 225 da Constituição Federal e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), as unidades de uso sustentável<sup>243</sup> somam outros 30.184.984 hectares (MMA, 2014), ou seja, algo em torno de 3,5 do território nacional. De acordo com dados do INCRA (2012, p. 16), “existem

<sup>240</sup> É fundamental entender esses territórios como espaços diferenciados, masé importante também não transformar as lutas de um grupo como opostas a de outros, como fez a presidente da CNA, afirmando que a desintrustão de Marãiwatsédé iria jogar “1.800 famílias de pequenos agricultores familiares ao vento, ou melhor, à maior das intempéries”, repetindo no caso da desintrustão da TI Awá-Guará, no Maranhão, inclusive incitando a organização de um acampamento para impedir os trabalhos dos órgãos de governo.

<sup>241</sup> O objetivo aqui não é re-editar o “bate-boca” em torno dos “números da reforma agrária” como se referiu Martins (1999, p. 107) em artigo escrito para defender as metas e políticas fundiárias do então governo FHC contra críticas dos movimentos sociais, e nem avaliar os mesmos, mas apenas dar uma dimensão quantitativa e geográfica à questão.

<sup>242</sup> Mesmo assim, segundo Mattei (2012, p. 315), os dados acima permitem concluir que “ocorreu o maior número de assentamentos de trabalhadores rurais, representando 52% do total historicamente realizado no país” nos dois mandatos do Presidente Lula (2003-2010).

<sup>243</sup> De acordo com o SNUC, a preservação ambiental é dividida entre “áreas de proteção integral” (são 111 áreas que abrangem 28.245.729 hectares em todo o Brasil) e “áreas de uso sustentável”, as quais foram “criadas com o objetivo compatibilizar a conservação com o uso sustentável da natureza, regulando a presença humana nas áreas protegidas” (ISA, 2014).

121 títulos emitidos, regularizando 988.356,6694 hectares em benefício de 109 territórios, 190 comunidades e 11.946 famílias quilombolas”. Esses territórios representam, portanto, 0,11% das terras do Brasil (dados da tabela 1).

**Tabela 1**  
**Arranjos territoriais diretamente relacionados à luta pela terra**

Arranjos territoriais	Nº. de áreas	Hectares	% do território brasileiro
Assentamentos de reforma agrária		85.291.180	10,0
Unidades de conservação de uso sustentável	141	30.184.984	3,5
Terras Indígenas	690	112.984.701	13,3
Territórios quilombolas	124	988.356	0,11
<b>Total</b>		<b>229.415.874</b>	<b>26,9</b>

Fontes: ISA (2014), INCRA (2012, 2014) e MMA (2014).

Elaboração própria

Os dados da tabela estão representados no mapa, sinalizando os territórios conquistados no contexto brasileiro. Sem sombra de dúvidas, as conquistas são significativas, mas também os desafios e dificuldades.

**Mapa 1**  
**Territórios conquistados no Brasil**



Conforme já mencionado, esses dados e a representação geográfica não servem para avaliar as políticas, ou mesmo para decretar o fim da reforma agrária, mas dão um panorama geral sobre as conquistas e novos desafios decorrentes desses ganhos. No entanto, é fundamental ter presente que esses territórios sofrem uma série de problemas, ameaças, invasões, etc., quando não estão apenas nas reivindicações. No caso das lutas quilombolas, os territórios demarcados pelo INCRA representam apenas uma pequena parcela das demandas, pois segundo dados da Fundação Palmares (2014), existem 2.394 comunidades quilombolas certificadas, mas o INCRA (2012, p. 13) “possui 1.167 processos abertos”, sendo que “está desintrusando 19 territórios quilombolas decretados” e planeja “titular mais 23” áreas. Em outras palavras, há ainda um longo caminho para que as comunidades remanescentes de quilombos tenham seus direitos constitucionais reconhecidos, especialmente os direitos territoriais.

Independentemente da quantidade (ou extensão territorial), um dos principais problemas é a invasão dos territórios, ou mesmo a não retirada dos estranhos quando da demarcação, como o caso dos processos em curso no INCRA para a retirada de intrusos de dezenove terras quilombolas. O mesmo acontece com terras indígenas e áreas de conservação, sendo esse um dos principais desafios quando não o principal motivo de conflitos e ameaças às comunidades e lideranças nos territórios (Sauer e Maso, 2014; Sauer e Machado, 2010).

Em relação às terras indígenas, um dos problemas é que a maior parte delas concentra-se na Amazônia Legal, perfazendo 414 áreas e 111.108.392 hectares. Esse universo representa quase 22% do território da Amazônia e quase o total das terras indígenas do Brasil, pois apenas 1,53% delas estão fora da região (ISA, 2014). Além dessa concentração regional, há conflitos e demandas por terras em todas as demais regiões, com especial destaque para os conflitos no Mato Grosso do Sul, com o registro de assassinatos e crescimento dos suicídios nos dois últimos anos (Sauer e Maso, 2014).

Além desses e tantos outros conflitos envolvendo as causas indígenas, a situação dos Xavantes no Mato Grosso é um exemplo dos novos desafios a partir de conquistas. A Terra Marãiwatsédé, depois de vinte anos, foi finalmente desintrusada e totalmente devolvida aos Xavantes em 2013. No entanto, mais de 90% dos 132 mil hectares estão totalmente devastados,<sup>244</sup> sem que a FUNAI tenha um plano de manejo (ou desenvolvimento) para garantir, não só a segurança (as ameaças de nova invasão por parte dos grandes fazendeiros que foram retirados das terras continuam), mas especialmente para transformar o acesso à terra em melhoria das condições de vida das pessoas no território.

Em relação às Unidades de Conservação de Uso Sustentável – ou seja, áreas que regulam a presença humana nos territórios, compatibilizando a conservação da natureza com o uso sustentável dos recursos (MMA, 2014) –, a situação não é diferente. Há muitas áreas decretadas ou demarcadas, mas com forte presença de intrusos, especialmente porque são territórios ricos em recursos naturais. Entre as diversas categorias de unidades de conservação,<sup>245</sup> todas de

<sup>244</sup> Infelizmente os problemas dos Xavantes de Marãiwatsédé não se reduzem ao desmatamento, pois o cultivo de soja poluiu os rios e a população não tem acesso à água de boa qualidade, também não tem sistemas de produção capazes de garantir segurança alimentar das famílias.

<sup>245</sup> De acordo com o MMA (2014), o SNUC é composto por Área de proteção ambiental (APA); Área de relevante interesse ecológico (ARIE);

domínio público, as mais comuns são as Reservas Extrativistas (Resex)<sup>246</sup> e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS),<sup>247</sup> sob domínio e fiscalização do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), criado em 2007.

Além das áreas sob domínio do ICMBio, há várias experiências do INCRA, como é o caso dos Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS), Projetos de Assentamento Florestal (PAF), Projeto de Assentamento Extrativista (PAE). Além de criação recente, essas experiências – inclusive as áreas de uso sustentável, à exceção das Resex que são mais antigas – enfrentam uma série de desafios e dificuldades (isso sem considerar as invasões e ocupações ilegais; a extração ilícita das riquezas, entre outras ameaças) para se transformar em alternativas viáveis às populações do campo.

## Notas conclusivas

Os debates históricos sobre sentidos econômicos da terra no desenvolvimento no capitalismo já demonstraram que não há uma novidade em relação à questão agrária. No entanto, a combinação de crises (ambiental, climática, financeira), e as narrativas voltadas para a superação dessas crises vêm reeditando o tema na agenda política internacional, especialmente as ênfases na importância da terra para a produção de alimentos e criação de fontes alternativas de energia. O reconhecimento da reedição do tema é importante tanto porque explica as pressões (aumento da demanda) sobre a terra como dá legitimidade sociopolítica às lutas históricas dos movimentos sociais.

No entanto, os problemas, desafios e entraves dos movimentos sociais não se reduzem a este importante debate teórico. Está em curso uma série de outros embates, especialmente ações de órgãos do Estado, com destaque para setores do Legislativo e do Judiciário, que ou geram e ampliam o controle social ou deslegitimam lutas e bandeiras. A criminalização, como uma violência simbólica, vem sendo utilizada como um mecanismo para deslegitimar, retirar solidariedade e apoio e desmobilizar lutas, aumentando as dificuldades de convocação dos movimentos sociais.

As dificuldades não se reduzem à criminalização, pois há entraves resultantes do envolvimento com ou ausência de políticas públicas. O envolvimento, mesmo que a partir de uma participação cidadã, exige esforços e recursos. Por outro lado, a não implementação de políticas estruturantes e não o atendimento de demandas históricas dos movimentos (reconhecimento de territórios, por exemplo) acabam refletindo-se como derrotas desses. A combinação dessas razões está entre as causas das dificuldades de mobilização, mas há conquistas e avanços, os quais se constituem ou geram novos desafios e exigem constantes processos de reinvenção dos movimentos e entidades do campo brasileiro.

---

Floresta nacional (Flona), estadual e municipal; Reserva extrativista; Reserva de fauna; Reserva de desenvolvimento sustentável e Reserva particular de patrimônio natural.

<sup>246</sup> A Resex “é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade” (MMA, 2014).

<sup>247</sup> A RDS “é uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica” (MMA, 2014).

## Referências bibliográficas

ABRAMOVAY, Ricardo. Paradigmas do capitalismo agrário em questão. 3ª ed., São Paulo, EDUSP, 2007.

ALMEIDA, Alfredo Wagner B. A reconfiguração das agroestratégias: novo capítulo da guerra ecológica. In: SAUER, Sérgio e ALMEIDA, Wellington (orgs.). Terras e territórios na Amazônia: demandas, desafios e perspectivas. Brasília, Editora da UnB, 2011, p. 27ss.

\_\_\_\_\_. Agroestratégias e desterritorialização: direitos territoriais e étnicos na mira dos estrategistas dos agronegócios. In: ALMEIDA, Alfredo W.B. et al. (Orgs.). Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro, Lamparina, 2010, p. 101ss.

AMIR, Samir. Contemporary imperialism and the agrarian question. *Agrarian south: a Journal of Political Economy*. Vol. 1, nº 1, Nova Delhi, Sage, abril de 2012, p.11ss.

BANCO Mundial. Rising global interest in farmland: Can it yield sustainable and equitable benefits? Washington Capital, 07 de setembro de 2010 – disponível em [siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/ESW\\_Sept7\\_final\\_final.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/ESW_Sept7_final_final.pdf) (acesso em 04/05/2012).

BERSTEIN, Henry. *Class dynamics of agrarian change*. Halifax, Fernwood publishing, 2011.

\_\_\_\_\_. A dinâmica de classe do desenvolvimento agrário na era da globalização. *Sociologias: Ciências sociais e desenvolvimento*. Vol. 1, nº 1, Porto Alegre, jan./abr., 2010, pp. 52ss.

BORRAS, Saturnino; FRANCO, Jennifer; WANG, Chunyu. Competing political tendencies in global governance of land grabbing. Discussion paper. Amsterdam, TNI, dezembro de 2012.

BORRAS, Saturnino; FRANCO, Jennifer; KAY, Cris; SPOOR, Max. El acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe: visto desde una perspectiva internacional más amplia. FAO: Escritório Regional AL e Caribe. Santiago, 20 de outubro de 2011.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1998.

BUAINAIN, Antônio Márcio. Reformar a reforma ou o Inca? O Estado de São Paulo, 19 de fevereiro de 2013 – disponível em [www.estadao.com.br/noticias/impreso,reformar-a-reforma-ou-o-incra-,998568,0.htm](http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,reformar-a-reforma-ou-o-incra-,998568,0.htm) (acesso em 20/02/2013).

BUAINAIN, Antônio M., ROMEIRO, Ademar R. e GUANZIROLI, Carlos. Agricultura Familiar e o Novo Mundo Rural. *Sociologias*. Porto Alegre, Ano 5, nº 10, jul/dez 2003, p. 312-347.

CARNEIRO, Maria José. Agricultores familiares e pluriatividade: tipologias e políticas. Mundo rural e tempo presente. Rio de Janeiro, Mauad, 1999, p.323-344.

CARVALHO, Horácio M. A expansão do capitalismo no campo e a desnacionalização do agrário no Brasil. Revista Reforma Agrária. Brasília, ABRA, ed. especial, Julho de 2013, p. 31ss.

CARTER, Miguel. Desigualdade social, democracia e reforma agrária no Brasil. In: Miguel Carter (org.). Combatendo a desigualdade social: O MST e a reforma agrária no Brasil. São Paulo, Editora da UNESP, 2010, p. 27ss.

DECLARAÇÃO do Encontro Nacional Unitário de Trabalhadores e trabalhadoras, povos do campo das águas e das florestas. Brasília, 22 de agosto de 2012.

DEERE, Carmem D. e MEDEIROS, Leonilde S. Agrarian reform and poverty reduction: Lessons from Brazil. In: AKRAM-LODHI, A. H., BORRAS Jr. S. M., e KAY, C. (ed.). Land, poverty and livelihoods in an era of globalization: perspectives from developing and transition countries. London/New York, Routledge, 2007, p. 80s.

DELGADO, Guilherme C. Economia do agronegócio (anos 2000) como pacto do poder com os donos da terra. Revista Reforma Agrária. Brasília, ABRA, ed. especial, julho de 2013, pp. 61ss.

DELGADO, Nelson G. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. In: Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasil rural em debate. Brasília, CONDRAF/MDA, 2010, p. 28-78.

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Territórios quilombolas: relatório 2012. Incra, Brasília, 2012. Disponível em [www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/quilombolas/balanco\\_\\_quilombola\\_incra\\_2012.pdf](http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/quilombolas/balanco__quilombola_incra_2012.pdf) (aceso em setembro de 2014).

FAIRHEAD, James; LEACH, Melissa; SCOONES, Ian. Green grabbing: a new appropriation of nature? Journal of Peasant Studies. Vol. 39, nº 2, abril de 2012, pp. 237ss.

FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations. Voluntary guidelines on the responsible governance of tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security. Roma, FAO, março de 2012 – disponível em [www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf](http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf) (acesso em 05/03/2013).

FERNANDES, Bernardo M.; WELCH, Clifford A.; GONÇALVES, Elienai C. Land governance in Brazil: A geo-historical review of land governance in Brazil. Framing the Debate Series, nº. 2, Roma, ILC, 2012.



FGV – Fundação Getúlio Vargas. Agronegócio brasileiro 2015-2022: proposta de plano de ação aos presidentes. São Paulo, GVAgro, Centro de Agronegócios, 2014.

FNRA – Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo. Carta da Terra: em defesa da reforma agrária e da agricultura familiar. Brasília, FNRA, 2003.

FUNDAÇÃO Cultural Palmares. Lista das CRQs certificadas até 20-08-2014. Brasília, Fundação Palmares, 2014. Disponível em [http://www.palmares.gov.br/?page\\_id=88](http://www.palmares.gov.br/?page_id=88) (acesso em setembro de 2014).

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na contemporaneidade. Revista Brasileira de Educação. Vol. 16, nº. 47, maio-ago de 2011, p. 333-513.

GÓMEZ, Sérgio. Informe Proyecto: Dinámicas en el mercado de la tierra en América Latina. Santiago, FAO, 2011.

GRAIN. An analysis of the human rights-based resistance against land grabbing within the framework of food regime theory. Amsterdam, 2011.

\_\_\_\_\_. Land grabbing and the global food crisis. 2011a – Disponível em [www.grain.org/bulletin\\_board/entries/4429-new-data-sets-on-land-grabbing](http://www.grain.org/bulletin_board/entries/4429-new-data-sets-on-land-grabbing) (acesso em 03/03/2013).

GRZYBOWSKI, Cândido. Caminhos e descaminhos dos movimentos sociais no campo. Petrópolis, Vozes/Fase, 1991.

HACKBART, Rolf. Inca buscará qualidade para assentamentos, diz Hackbart. Agência Brasil, 31/01/2006 – disponível em <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2006-01-31/inca-buscará-qualidade-para-assentamentos-diz-hackbart> (acesso em 30/09/2014).

ISA – Instituto Socioambiental. Povos indígenas no Brasil. Brasília, 2014. Disponível em [www.socioambiental.org/pt-br/o-isa/programas/povos-indigenas-no-brasil](http://www.socioambiental.org/pt-br/o-isa/programas/povos-indigenas-no-brasil) (acesso em fevereiro de 2014).

LEITE, Sérgio P. e SAUER, Sérgio. Expansión de agronegocios, mercado de tierras y extranjerización de la propiedad rural em Brasil. Mundo Siglo XXI. Vol. VII, nº 26, Ciecás, México, dezembro de 2011, p. 43ss.

LORENZONI, Dep. Onyx. Requerimento nº 24, de 2009-CN. Brasília, Congresso Nacional, outubro de 2009.

LUPION, Dep. Abelardo. Voto em separado – CPMI da terra (substitutivo aprovado). Brasília, Congresso Nacional, novembro de 2005 (mimeo).

MARÉS, Carlos F. A função social da terra. Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Ed., 2003.

MARTINS, José de Souza. Representing the peasantry? Struggles for/about land in Brazil. *Journal of Peasant Studies*, vol. 29:3-4, 2002, p. 300-335.

\_\_\_\_\_. Reforma agrária – o impossível diálogo sobre a História possível. *Tempo Social, Rev. Sociol. USP*, S. Paulo, vol. 11, no. 2, p. 97-128, out. 1999.

\_\_\_\_\_. A questão agrária brasileira e o papel do MST. In: STÉDILE, João Pedro (org.). *A reforma agrária e a luta do MST*. Petrópolis: Vozes, 1997.

\_\_\_\_\_. *O poder do atraso: Ensaio de Sociologia da História lenta*. São Paulo, Ed. Hucitec, 1994.

\_\_\_\_\_. *A chegada do estranho*. São Paulo, Ed. Hucitec, 1993.

\_\_\_\_\_. *Os camponeses e a política no Brasil: As lutas sociais no campo e seu lugar no processo político*. São Paulo, Ed. Vozes, 1981.

MASSEY, Doreen. *Pelo Espaço: Uma nova política da espacialidade*. Rio de Janeiro, Editora Bertrand Brasil, 2008.

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. *II Plano Nacional de Reforma Agrária: paz, produção e qualidade de vida no meio rural*. Brasília: INCRA, 2005.

MEDEIROS, Leonilde S. *Reforma agrária: concepções, controvérsias e questões*. Rio de Janeiro, CPDA, setembro de 1993 (mimeo).

MÉSZÁROS, George. O MST e o Estado de Direito no Brasil. In: Miguel Carter (org.). *Combatendo a desigualdade social: O MST e a reforma agrária no Brasil*. São Paulo, Editora da UNESP, 2010, p.433ss.

MMA – Ministério do Meio Ambiente. *Unidades de conservação*. Brasília, 2014. Disponível em [www.mma.gov.br/areas-protegidas/unidades-de-conservacao](http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/unidades-de-conservacao) (acesso em setembro de 2014).

MOYO, Sam, YEROS, Paris e JHA, Praveen. *Imperialism and Primitive Accumulation: Notes on the New Scramble for Africa*. *Agrarian South: Journal of Political Economy*. Vol. 1, nº 2, Nova Delhi, Sage, 2012, p.26ss.

NAVARRO, Zander. “Nunca cruzaremos este rio” – a estranha associação entre o poder do atraso, a história lenta e a “Sociologia militante”, e o caso da reforma agrária no Brasil. In: XXXII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, outubro de 2008.

O GLOBO. Editorial: A cada vez mais desnecessária reforma agrária. 03 de fevereiro de 2013 – disponível em [oglobo.globo.com/opiniaao/a-cada-vez-mais-desnecessaria-reforma-agraria-7470663](http://oglobo.globo.com/opiniaao/a-cada-vez-mais-desnecessaria-reforma-agraria-7470663) (acesso em 05/02/2013).

OLIVEIRA, Ariovaldo U. A questão da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: Um retorno aos dossiês. In: *Agrária*. Nº 12, São Paulo, USP, 2010, pp. 3ss – disponível em [www.geografia.fflch.usp.br/revistaagraria/revistas/12/12.htm](http://www.geografia.fflch.usp.br/revistaagraria/revistas/12/12.htm)(acesso em 03/06/2012).

PEREIRA, João M. M. e SAUER, Sérgio. A ‘reforma agrária assistida pelo mercado’ do Banco Mundial no Brasil: dimensões políticas, implantação e resultados. *Sociedade e Estado*. Vol. 26, nº. 3, Brasília, set/dez de 2011, p.587-612.

PETRAS, James e VELTMEYER, Henry. Are Latin American peasant movements still a force for change? Some new paradigms revisited. *Journal of Peasant Studies*, vol. 28, no. 2, 2001, p. 83-118.

PORTO-GONÇALVES, Carlos W. e CUIN, Danilo P. Geografia dos conflitos por terra no Brasil (2013): Expropriação, violência e r-existência. In: *CPT. Conflitos no Campo – Brasil 2013*. Goiânia, CPT nacional, 2014, pp. 18-26.

REBELO, Dep. Aldo. Relatório Substitutivo aprovado na Comissão Especial. Brasília, Câmara dos Deputados, 2010.

ROBLES, Wilder e VELTMEYER, Henry. Cry of the earth! The Landless Rural Workers Movemnet of Brazil. Halifax, 2014 (prelo).

ROS, César A. da. Terra e poder no Rio Grande do Sul: As políticas agrárias durante o governo Olívio Dutra (1999-2002). Rio de Janeiro, Garamond, 2012.

SANTOS, Raimundo. Política e agrarismo no Brasil. *Estudos Sociedade e Agricultura*. Vol 17, nº. 1, Rio de Janeiro, abril de 2009, pp. 121ss.

STÉDILE, João Pedro (ed.). A questão agrária no Brasil: O debate tradicional – 1500-1960. São Paulo, Expressão Popular, 2005.

SAUER, Sérgio e MASO, Tchenna F. Violações de direitos humanos no Estado do Mato Grosso do Sul: Relatório de missão. Curitiba/Brasília, Plataforma DhESCA: Relatoria do Direito Humano à Terra, Território e Alimentação, 2014.

SAUER, Sérgio e FRANÇA, Franciney C. Código Florestal, função socioambiental da terra e soberania alimentar. *Caderno CRH*. Vol. 25, nº 65, Salvador, maio/agosto de 2012, p. 285ss.

SAUER, Sérgio e SILVA Jr., Gladstone L. Territorialidade e luta por direitos. In: Movimento Nacional de Direitos Humanos et al. Direitos humanos no Brasil 3: diagnósticos e perspectivas. Passo Fundo, IFIBE, 2012, p. 127-135.

\_\_\_\_\_. Violações de Direitos Humanos dos Povos da Terra Indígena Maró no Oeste do Estado do Pará. Santarém/ Brasília, Plataforma DhESCA e Terra de Direitos, outubro de 2011 (mimeo).

SAUER, Sérgio e FLORÊNCIO, Jackeline. Relatório da missão ao sertão do São Francisco: Violações de Direitos Humanos de Comunidades Quilombolas, Povos Indígenas e famílias assentadas às margens do rio São Francisco. Brasília, Plataforma DhESCA e Terra de Direitos, 2010 (mimeo).

SAUER, Sérgio e MACHADO, Diego D. G. Violações de Direitos Humanos de Comunidades Tradicionais em Santarém: Quilombolas, Indígenas e Ribeirinhos. Santarém/ Brasília, Plataforma DhESCA, junho de 2010 (mimeo).

SAUER, Sérgio e SOUZA, Marcos R. “Os movimentos sociais na luta pela terra: disputas e perspectivas sócio-políticas”. In: FERRANTE, Vera Lúcia S. B. e WHITAKER, Dulce C. A. (org.). Reforma agrária e desenvolvimento: desafios e rumos da política de assentamentos rurais. Brasília/São Paulo, NEAD/Uniará, 2008, p. 53-87.

SAUER, Sérgio, SOUZA, Marcos R. e TUBINO, Nilton. “O Parlamento e a criminalização dos movimentos de luta pela terra: um balanço da CPMI da Terra”. In: Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária. São Paulo, ABRA, vol. 33, nº. 2, ago/dez, 2006, p. 41s.

SAUER, Sérgio. Luta pela terra, movimentos sociais e rearticulações dos povos da terra, das águas e das florestas. Revista de Reforma Agrária. Vol. 1, Brasília, ABRA, p. 69-85, 2013.

\_\_\_\_\_. O Parlamento e a criminalização dos movimentos sociais agrários. Cadernos de Conflitos no Campo no Brasil 2009. Goiânia, CPT, 2010.

\_\_\_\_\_. Terra e modernidade: A dimensão do espaço na aventura da luta pela terra. Universidade de Brasília (UnB), Brasília, tese de doutorado, 2002.

SCIARRA, Dep. Eduardo. Relatório da Proposta de Fiscalização e Controle nº. 125, Brasília, Câmara dos Deputados – Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, 2008 (mimeo).

SCHNEIDER, Sérgio; SHIKI, Shigeo e BELIK, Walter. Rural development in Brazil: overcoming inequalities and building new markets. Rivista di Economia Agraria. Ano LXV, no. 2, 2010, p. 225-259.

SOJA, Edward W. Geografias Pós-modernas: A reafirmação do espaço na Teoria Social Crítica. Rio de Janeiro, Editora Jorge Zahar, 1993.

SOTO, William H. Gómez. A produção do conhecimento sobre o “mundo rural” no Brasil: As contribuições de José de Souza Martins e José Graziano da Silva. Santa Cruz do Sul, Edunisc, 2002.

THUMS, Procurador Gilberto. Relatório do processo administrativo nº. 16315-09.00/07-9, Conselho Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008 (mimeo).

TUBINO, Nilton. Levantamento de ações parlamentares da Bancada Ruralista na Câmara dos Deputados contra os movimentos sociais. Brasília, Gabinete do Dep. Adão Preto, julho de 2008 (mimeo).

WILKINSON, J.; REYDON, B. e SABBATO, A. Dinâmica do mercado de terras na América Latina: o caso do Brasil. Santiago, FAO/Escritório Regional, dezembro de 2010 (mimeo).

YEROS, Paris. Resenha de ‘Class dynamics of agrarian change’. Agrarian South: Journal of Political Economy. Vol. 1, nº 3, Nova Delhi, Sage, 2012, p. 341ss.



## **PARTE VI**

### **A heterogeneidade do trabalho no campo: categorias de análise e dimensões sociais**

A grande ênfase das estatísticas sobre trabalho e produção de riquezas está nas atividades remuneradas e produtoras de bens que podem ser vendidos no mercado. Há uma maior visibilidade das atividades mais rentáveis e/ou mais disseminadas em termos de contribuição ao modelo hegemônico de desenvolvimento. Em contraposição a essa tendência, a Seção VI se propõe a, através de um esforço minucioso de garimpagem, levantar dados sobre o que pode ser considerado como uma “riqueza invisível”, que, por não ser reconhecida, nem por isso perde sua relevância em termos sociais e mesmo econômicos. Os compêndios de economia nunca incluem um item sobre o papel da família, mesmo sendo em seu interior que a população se reproduz, sejam membros da elite, mão de obra qualificada, trabalhadores sem qualificação, migrantes que vão sustentar outras economias próximas ou distantes de seu local de origem, empregados sazonais que permitem que as empresas economizem na entressafra e deixem com as famílias o ônus de mantê-los vivos, sejam idosos e enfermos. É dentro da unidade doméstica que se “multiplicam” os salários baixos, é onde se tenta compensar a má qualidade dos serviços de saúde e de educação, sendo fundamental, para isso, o trabalho daqueles mais facilmente excluídos do mercado ou pouco valorizados por ele: mulheres, crianças, idosos e mesmo enfermos. Esse trabalho não pago é o responsável por grande parte do bem-estar das pessoas, mesmo quando esse bem-estar é limitado. Aqui se realiza um esforço de produção de riquezas materiais e imateriais, de vida e cidadania que não é visto nem valorizado, seja por ser considerado “natural”, quer dizer, algo que está sempre presente, seja por estar disponível e não ser preciso preocupar-se com ele.

## Movimentos de mulheres agricultoras e ecologia<sup>248</sup>

*Maria Ignez S. Paulilo*

Universidade Federal de Santa Catarina. Professora titular do Departamento de Sociologia e Ciência Política da Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre em Sociologia Rural pela ESALQ/USP. Doutora em Antropologia Social pelo Museu Nacional / UFRJ. Pós-doutorado na The London School of Economics and Political Science

*Valdete Boni*

Universidade Federal da Fronteira Sul. Professora da Universidade Federal da Fronteira Sul. Mestre e Doutora em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina. Pós-doutorado na Universidade Federal em Santa Catarina

Este foi um artigo especialmente preparado para a Oficina “Agricultura familiar: atuais perspectivas e futuro”, a ser realizada em Brasília – DF em agosto de 2014, ano considerado pela ONU como o Ano da Agricultura Familiar. Dado o pouquíssimo tempo que houve para a preparação dos textos, não foi exigida originalidade, mas uma síntese de alguns aspectos de pesquisas que já vínhamos realizando. O texto que apresentamos resultou de uma combinação de dois artigos das autoras que não foram publicados no Brasil, um foi publicado na Espanha, e outro, na Venezuela.

### **Surgimento dos movimentos autônomos de mulheres no Brasil**

No início dos anos 1980, a iniciativa das mulheres rurais brasileiras de se organizarem para reivindicar direitos que lhes eram negados foi um fato novo, que trouxe mudanças importantes quanto à sua participação no cenário público e contribuiu significativamente para que dispusessem de maior poder de barganha diante dos costumes, pessoas, órgãos governamentais, imprensa, enfim, diante de tudo aquilo que influenciava para mantê-las em posição subordinada e desvalorizar seu trabalho.

Embora muitos estudos mostrem que, ainda, há muito a ser alcançado em termos de equidade, não se podem negar as conquistas das últimas três décadas. Neste artigo, queremos ressaltar a importância desses movimentos para uma discussão sobre ecologia e feminismo.

Os movimentos de mulheres agricultoras surgiram no bojo da explosão dos movimentos sociais acontecida na década de 1980, não só no Brasil, mas em vários países, em um amplo questionamento dos modelos econômicos concentradores de riqueza e da falta de democracia e participação popular nas decisões governamentais em muitos lugares, entre eles, a América

<sup>248</sup> PAULILO, Maria Ignez. Movimiento de mujeres agricultoras y empoderamiento en Brasil. In: CRUZ, Fátima (coord.). *Perspectiva de género en el desarrollo rural: programas e experiencias*. Mataporquera-Cantabria: Asociación País Románico, 2012, p. 72-81.  
BONI, Valdete. Movimiento de mujeres campesinas, el campesinado y la soberanía alimentaria. In: *Agroalimentaria*. Vol. 020, n° 38 (Enero - Junio 2014). Mérida-Venezuela.



Latina. Em terras brasileiras, dois outros fatores contribuíram para a intensificação das lutas reivindicatórias: a distensão política que, em 1985, com a chamada Nova República, poria fim a vinte anos de ditadura e a formação de uma assembleia para elaborar a nova Constituição do País, promulgada em 1988, o que abriu possibilidades de mudanças mais profundas, trazendo alento aos movimentos sociais. Vale lembrar que não só os grupos subordinados e excluídos se organizaram para influenciar a elaboração das futuras diretrizes. Foi bastante significativa a articulação dos grandes proprietários de terra que formaram a União Democrática Ruralista – UDR em 1985-1986, movimento com características muito conservadoras e beligerantes que, através da defesa do neoliberalismo econômico, buscou aliança com as classes empresariais, procurando impedir a aprovação de leis favoráveis à reforma agrária<sup>249</sup>.

A inquietação das mulheres rurais surgiu em muitos Estados do País, havendo semelhança quanto às reivindicações que diziam respeito, principalmente, aos direitos trabalhistas derivados do reconhecimento das agricultoras como “produtoras rurais”, não mais simplesmente como esposas ou “do lar”. Porém, há algumas diferenças nas alianças e formas de organização especialmente entre as Regiões Norte e Nordeste e o Sul do Brasil.

A influência da Igreja Católica junto aos movimentos sociais foi grande no Brasil todo, através da sua ala mais progressista, ligada à Teologia da Libertação<sup>250</sup>. Quanto aos sindicatos, há uma diferença entre a atuação desses órgãos nas Regiões Norte e Nordeste do país e nos três Estados mais ao sul, na região que liga o noroeste do Rio Grande do Sul ao oeste de Santa Catarina, que, por sua vez, se liga ao sudoeste do Paraná, formando uma área contínua. Nesse espaço, a luta contra os sindicatos filiados à Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura do Brasil – Contag, promovida pelo que se chamou “oposições sindicais”, esteve ligada à mobilização das mulheres pelo direito à sindicalização, mobilização que foi o primeiro passo para a criação dos movimentos autônomos de mulheres rurais no Sul do Brasil. A Contag defendia a associação de um só membro de cada família ao sindicato, no caso, o homem (DEERE, 2004). As “oposições sindicais”, embora tenham se iniciado antes de 1983, quando da fundação da Central Única dos Trabalhadores – CUT, passaram a propor a filiação dos sindicatos de trabalhadores rurais a esse órgão que, naquele momento, se opunha à Contag, que já tinha vinte anos de atuação, tendo sido fundada em 1963. Desse embate, surgiram as expressões “sindicatos pelegos” e “sindicatos autênticos”, e os primeiros eram considerados pelos segundos como assistencialistas e pouco combativos<sup>251</sup>.

Apesar dessa ligação inicial com os sindicalistas de oposição, uma vez conquistada a diretoria dos sindicatos pelos opositoristas, a mobilização das agricultoras não foi absorvida por esses órgãos, tendo mantido identidade e dinâmica próprias. Nas Regiões Norte e Nordeste, a ligação com os sindicatos é forte, devido ao tipo de luta travado nessas regiões, assunto que discutiremos mais à frente.

<sup>249</sup> A pesquisadora Regina Bruno escreveu vários textos sobre a UDR. Ver especialmente Bruno (1997).

<sup>250</sup> A Teologia da Libertação é uma corrente teológica que reúne diversas igrejas cristãs, tendo se desenvolvido no Terceiro Mundo e na periferia dos países ricos a partir dos anos 1970. Está baseada na opção pelos pobres e apoia-os na luta contra a pobreza e contra o desrespeito aos direitos sociais. Desenvolveu-se, inicialmente, na América Latina e, na busca de uma visão das desigualdades à luz da fé cristã, recebe influência das Ciências Sociais e, em especial, de algumas correntes socialistas.

<sup>251</sup> “Pelego” é o nome da manta que se põe entre a sela do cavalo e o corpo do animal, servindo para amortecer as fricções causadas pelo couro duro. Então, os “sindicatos pelegos” eram aqueles que tentavam suavizar o embate entre trabalhadores e patrões.

A influência da Igreja Católica no Oeste de Santa Catarina foi bastante marcada pela figura do bispo Dom José Gomes (1921-2002) que, desde 1979, apoiou as mobilizações dos agricultores da região. Um dos fatores que trouxe muita revolta foi o projeto de construção de 25 hidrelétricas ao longo de dois rios que cortam a região do Alto Uruguai e abrange regiões limítrofes dos Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul. A edificação das barragens, sob a responsabilidade das Centrais Elétricas do Sul do Brasil – Eletrosul, subsidiária da empresa estatal Eletrobrás, implicaria o desalojamento de muitas famílias de agricultores e na inutilização de terras agriculturáveis. Houve forte reação dos moradores das áreas a serem cobertas pelas águas, reação que resultou na organização denominada Movimentos dos Atingidos pelas Barragens – MAB, cuja atuação recebeu apoio de sindicatos, igrejas, políticos, entidades de vários tipos e sociedade em geral<sup>252</sup>.

Do mesmo modo, Dom José Gomes apoiou os militantes do Movimento de Trabalhadores Rurais Sem Terra, que se organizaram na região no início da década de 1980. Vê-se, portanto, que esta área é formada por uma população rural combativa, o que explica, de certa forma, a visibilidade dos movimentos autônomos de mulheres aí atuantes, que acabam, muitas vezes, por dar a direção para as outras organizações de mulheres do Sul e mesmo do Brasil todo. Esta liderança consolidou-se com a formação de um movimento nacional, em 1995, denominado Articulação Nacional dos Movimentos de Mulheres Trabalhadoras Rurais – ANMTR (SALES, 2007, e BORDALO, 2007). Em 2004, essa organização filiou-se à Via Campesina<sup>253</sup> e mudou seu nome para Movimento de Mulheres Camponesas – MMC. Esta última mudança não foi aceita por todos os grupos ligados ao antigo MMTR, e a principal dissidência encontra-se no Estado de Pernambuco, que mantém a denominação MMTR-PE e agrupa Estados do Norte e Nordeste. Atribuímos essa dissidência ao fato de os movimentos dessas regiões estarem mais ligados às lutas sindicais, portanto, à Contag (Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura).

O Movimento de Mulheres Agricultoras de Santa Catarina, conhecido desde sua consolidação, em 1983, como MMA<sup>254</sup>, apesar de posteriormente ligado ao ANMTR e exercendo forte liderança na direção dessa organização, manteve sua denominação de origem até 2004, quando aceitou a mudança para MMC. O MMA conseguiu grande visibilidade nacional, e mesmo internacional, porque uma de suas integrantes, a agricultora Luci Terezinha Choinaski<sup>255</sup>, foi a terceira mulher na história do Estado de Santa Catarina a ocupar o cargo de deputada estadual em 1986 e uma das poucas, talvez a única camponesa, a chegar, na década de 1990, ao Congresso Nacional, onde exerceu, por três mandatos, o cargo de deputada federal. Sua atuação, sempre voltada para o apoio dos movimentos sociais, dos agricultores e das mulheres pobres, provocou tanto admiração quanto, muitas vezes, reações agressivas de parlamentares conservadores.

<sup>252</sup> Ver, entre outros, Sílvia Coelho dos Santos e Maria José Reis (1993) e Lygia Sigaud (1992).

<sup>253</sup> Esta organização constituiu-se em maio de 1993, durante a Primeira Conferência da Via Campesina realizada na Bélgica. A segunda conferência aconteceu em 1996, no México; a terceira, em 2000, na Índia; e a quarta, em 2004, em São Paulo. A Via Campesina é uma organização internacional que procura desenvolver a solidariedade e unidade entre organizações camponesas, trabalhadores agrícolas, mulheres rurais e comunidades indígenas e negras da Ásia, África, América e Europa. Tem, entre seus principais objetivos, a defesa da soberania alimentar, ou seja, do direito dos povos de decidir sobre sua política agrícola e alimentar ([www.viacampesina.org](http://www.viacampesina.org)).

<sup>254</sup> Houve um breve período anterior, que se denominou OMA – Organização das Mulheres Agricultoras.

<sup>255</sup> Seu sobrenome também se grafava “Choinacki”.

Nas Regiões Norte e Nordeste do País, o surgimento e a dinâmica dos movimentos de mulheres recebem uma influência mais forte dos sindicatos de trabalhadores rurais ligados à Contag do que na Região Sul. Aqui cabe um esclarecimento. No três Estados do Sul, em áreas distantes das regiões onde há mais conflitos, os sindicatos considerados conservadores influenciaram nas organizações das mulheres rurais e, como no Norte e Nordeste, de certa forma, as tutelaram. Porém, a liderança ficou sempre nas mãos dos grupos mais autônomos e combativos oriundos da área contínua formada ao Oeste pelos três Estados do Sul.

No Norte e Nordeste, dada a forte dominação exercida pelos grandes proprietários de terra sobre os trabalhadores rurais, a luta pelo cumprimento da legislação trabalhista, já existente nos décadas de 1970 e 1980, é suficiente para gerar situações de violência e morte. Os assassinatos da líder sindicalista Margarida Maria Alves, no Estado da Paraíba, em 1983; de Chico Mendes, líder dos seringueiros da Amazônia, em 1988; e da religiosa Dorothy Stang em 2005, no Pará, dizem bem do risco que correm os que, mesmo dentro da lei, ousam defender os mais pobres. Esses três assassinatos ganharam as manchetes nacionais e internacionais, mas os “crimes de encomenda”, realizados por matadores contratados, são ocorrências do cotidiano dos habitantes dessas regiões.

No início dos anos 1960, era governador do Estado de Pernambuco Miguel Arraes, cuja nítida postura reformista levou a um apoio sem precedentes aos trabalhadores rurais. Direitos trabalhistas que levaram certo tempo para serem incorporados em outras regiões foram imediatamente reivindicados pelos trabalhadores da região canavieira desse Estado, assim que foi criado o Estatuto do Trabalhador Rural em 1963. Como dizem Moacir Palmeira (1979, 1998) e Lygia Sigaud (1979), este Estatuto<sup>256</sup>, considerado um instrumento legal pouco revolucionário em outras áreas do Brasil, na Região Nordeste, especialmente em Pernambuco, tornou-se uma arma de luta decisiva para os trabalhadores rurais. Mais decisiva ainda, porque sua eficácia não estava no estímulo a grandes protestos públicos, mas na atitude política quase diária de enfrentamento entre uma massa de trabalhadores que forçava, com o apoio da lei, seus patrões a se curvarem às regras impostas pelo Estatuto, passando subitamente a desafiar o poderio das oligarquias rurais. Com o golpe militar conservador de 1964, o governador Miguel Arraes, como muitos outros brasileiros, teve que deixar o País, e houve grande repressão aos movimentos em prol dos direitos das classes trabalhadoras.

Porém, já tendo se constituídos em lei, parte dos direitos conquistados pelos trabalhadores rurais puderam ser defendidos sem afrontar a legalidade, por isso é que muitas vezes se diz que as lutas sociais rurais, no Norte e Nordeste do País, têm um caráter “legalista”. Foi, e ainda é, uma luta silenciosa, dura, diária e sem grandes repercussões na imprensa, a não ser quando, sem armas legais, os senhores de terra apelam para o assassinato puro e simples de lideranças respeitadas por suas atuações.

O reconhecimento das agricultoras como “produtoras rurais”, tendo com isso acesso aos direitos previdenciários, foi uma das grandes conquistas dos movimentos de mulheres rurais que

<sup>256</sup> O Estatuto do Trabalhador Rural regulamentou as relações de trabalho no campo brasileiro. A CLT – Consolidação das Leis do Trabalho – foi criada no Brasil em 1943, durante o regime ditatorial de Getúlio Vargas (1937-1945) e, segundo Francisco de Oliveira (1976), por um acordo entre as elites agrárias e o governo, a nova legislação não se aplicava aos trabalhadores rurais.

atingiram todos os recantos do País. Esses direitos dizem respeito à aposentadoria aos 55 anos, salário-maternidade, auxílio-doença e pensão-viuvez. Mas não foi uma conquista que se conseguiu implementar rapidamente. Dois fatores retardaram o acesso: a demora na regulamentação das novas leis e a falta de documentação das mulheres rurais.

A demora na regulamentação das leis pode ser vista no caso do salário-maternidade para os “segurados especiais”, categoria onde estão as agricultoras. Este direito é tratado no art. 11, inciso VII, da Lei 8.213/1991 e foi outorgado pela Lei 8.861/1994, sendo devido o benefício a partir de 28/3/1994. Os anos de 1993 e 1994 não puderam ser apenas anos de espera. Entre a concessão legal deste direito e sua implementação, foi preciso muita pressão. Luci Choinacki, deputada federal na época, considera fundamental a mobilização das mulheres dos movimentos autônomos. As militantes dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais e as do MST, embora tenham contribuído bastante, por pertencerem a organizações mais formalizadas e hierarquizadas, precisavam que suas ações fossem aprovadas em várias instâncias (municipal, regional e estadual), o que retardava as decisões, e as militantes não podiam ser rapidamente convocadas para a ação, enquanto as dos movimentos autônomos simplesmente lotavam ônibus em seus municípios e iam, juntando recursos para o pagamento das despesas através de várias fontes: prefeituras, igrejas, políticos e, mesmo, rifas e festas. Como diz Luci, ao descrever a atuação de cerca de três mil mulheres acampadas na capital federal:

[...] depois que aprovaram o projeto e o governo não queria pagar, 1992-1993, foi ocupado o Ministério da Previdência [...]. Eu estava junto, em oito minutos aquele prédio estava ocupado. As mulheres fizeram uma luta muito grande [...] A implementação do salário-maternidade, se não fosse o movimento de mulheres! [...]. Ficaram acampadas um mês em Brasília, indo de gabinete em gabinete, pressionando para que esse projeto fosse votado. Foi assim: desde prender ministro, atracar deputado, fazer cordão polonês, fazer todos os tipos de pressão [...] (Entrevista concedida a Maria Ignez Paulilo, 26/6/2000).

Outro impasse foi a falta de documentação das mulheres. Não só a ausência do nome das esposas nos títulos de propriedade, fato comum até hoje, mas muitas, principalmente nas Regiões Norte e Nordeste, não possuíam nem mesmo certidão de nascimento. Rosineide Meira Cordeiro (2007), em pesquisa realizada, de 2001 a 2003, no Sertão Central de Pernambuco, Nordeste do Brasil, encontrou situações dramáticas. Uma das entrevistadas, Isadora, conta que, quando seu filho morreu, teve dificuldade de enterrá-lo, porque a criança não tinha certidão de nascimento. Os outros filhos, ela só registrou, porque a Igreja Católica passou a exigir esse documento por ocasião do batismo, e ela não queria que eles “ficassem pagãos”.

Os interesses políticos, ou melhor, eleitoreiros por parte dos que facilitam a obtenção dos papéis oficiais, segundo Cordeiro, fazem com que o segundo documento a ser providenciado seja o título de eleitor, sendo a busca pelos outros feita ao longo do tempo.

No Sul do País, a situação é menos dramática, porque a pobreza e o isolamento das comunidades são menores. Mas, mesmo assim, vemos que, em Santa Catarina, em 12 de agosto de 1997, foi lançada a campanha “Nenhuma Trabalhadora Rural Sem Documento” (MMA/SC, 2000). A necessidade de lançar uma campanha mostra que este era ainda um problema que

merecia atenção há pouco mais de uma década. Hoje, porém, as militantes dizem que esta é “uma questão já superada”.

Com a conquista dos direitos trabalhistas, os movimentos autônomos de mulheres rurais se retraíram um pouco. Novas bandeiras foram sendo levantadas aos poucos. Porém, educação e saúde sempre foram problemas de mulheres. São as mães que se preocupam com o material escolar, com o transporte das crianças e adolescentes da propriedade até a escola e com os uniformes. São elas, também, que se preocupam com a saúde porque cuidam das crianças, idosos e doentes. A organização fluida dos movimentos autônomos faz com que, quando se marcam reuniões periódicas para discussões, poucas agricultoras compareçam. Mas, se a proposta é reivindicar mais escolas, transporte escolar, postos de saúde ou algo relacionado à saúde e educação, as mulheres lotam as ruas, fazem passeatas e pressionam os prefeitos. A intensidade da mobilização, muitas vezes, surpreende militantes e autoridades. Segundo as próprias mulheres, depois que “aprenderam a sair de casa”, não aceitam mais ficar passivamente entre quatro paredes, mesmo que não militem o tempo todo. Por isso, o movimento “ressurge de repente”, como disse uma moradora de um dos municípios catarinenses.

Outro ponto importante com relação aos movimentos autônomos é a insistência das participantes dos encontros de se reunirem sem a presença de homens ou, pelo menos, com massiva maioria feminina. Este comportamento é bastante criticado tanto pelas mulheres que militam nos sindicatos quanto por aquelas pertencentes ao MST, que o consideram radical e violador do princípio de que homens e mulheres são iguais. Porém, quando se acompanha essas reuniões, o que se percebe é como o fato de estarem entre iguais, sem a presença masculina – que, para elas, é inibidora –, faz com que as mulheres socializem seus problemas e angústias percebendo, com isso, que a origem de seus sofrimentos é mais social que pessoal. Falam sobre medos e vergonhas que nunca contaram a ninguém e começam a vê-los como menos ameaçadores, ao mesmo tempo em que aprendem com outras mulheres como enfrentá-los. Essa catarse coletiva faz com que críticos menosprezem os encontros, chamando-os de mera seção de “choradeira”. A visão das organizadoras é bem outra:

D. Adélia: [...] eu já participei de várias choradeiras, nos encontros. Eu já participei em muitos momentos que a gente chorava junto com as mulheres, porque pra gente foi emocionante, porque tu conseguiu a confiança delas, pra elas falar o que em espaço nenhum elas tinham falado. Isso pra gente é uma conquista, tu conquistar um grupo, falar de coisas que as mulheres choraram e diziam: eu nunca tive coragem de dizer isso aqui em lugar nenhum. E a gente incentivava elas: não, solta tudo, solta tudo, pode falar o que está te atrapalhando, o que está te fechando, solta tudo, porque tu tem o direito de ser uma pessoa livre! E se tu começar a falar, quem sabe as coisas ficam mais fáceis. [...] Agora, se tivesse um homem junto, isso teria acontecido? Não teria acontecido, por isso é importante, um espaço só para mulheres. Pra mim, foi uma grande conquista, eu consegui fazer a pessoa se soltar pra falar, sem ter feito um curso de Psicologia. Mas a psicologia, tu pode praticar também, tu aprende também fazendo as coisas, né? (Adélia Schmitz, líder nacional do MMC. Entrevista concedida a Maria Ignez Paulilo e Cristiani B. da Silva em 5/3/2007).

A importância do diálogo entre iguais lembra as ideias de James Scott (1990), quando esse autor distingue “transcrições públicas” de “transcrições ocultas” ao estudar o comportamento

de grupos subordinados. “Transcrições”, para o autor, é um termo usado no sentido jurídico de “registros completos do que foi dito”. As transcrições públicas dizem respeito a comportamentos que são claramente admitidos pelos subordinados diante de seus dominadores. Já as transcrições ocultas referem-se ao que é dito *off stage*, às conversas entre iguais onde é permitido duvidar daquilo que os patrões consideram “lei natural ou divina e, portanto, imutável” e, até mesmo, fazer mofa da arrogância dos que os consideram inferiores. O diálogo entre pares vai se constituindo em um contradiscurso que, às vezes, em momentos de revolta, é verbalizado de maneira inesperada, surpreendendo a quem ouve porque, embora tenha a forma de uma “explosão” emocional, a fala tem uma lógica clara e bem articulada, própria de raciocínios anteriormente elaborados, raciocínios que muitos não acreditam ter espaço na cabeça dos mais pobres (PAULILO, 2003). Certo menosprezo pode vir também de outros movimentos que consideram que a única luta que vale a pena é a de classes, sendo gênero uma questão menor.

Depois que o ANMTR ligou-se à Via Campesina, passando a ser MMC, suas formas de luta se tornaram mais agressivas e transgressoras. A destruição de um laboratório de plantas da Aracruz Celulose na madrugada do Dia das Mulheres, 8 de março de 2006, por cerca de 2.000 mulheres ligadas aos movimentos de defesa dos trabalhadores do campo, em especial, a Via Campesina teve grande repercussão através da imprensa. Seria difícil, hoje, falar-se em “lutinha”.

As principais metas defendidas pelos movimentos autônomos, desde seu início até os dias atuais, foram resumidas pelo próprio MMC:

A história de luta do MMA/SC, marcada pela existência das mulheres agricultoras organizadas, vai desde a conquista de sair de casa e pensar sobre o seu destino, o reconhecimento da profissão de trabalhadora rural, formação e capacitação das dirigentes e das mulheres sobre seus direitos, lutas pelo direito à saúde pública e de qualidade, direitos previdenciários (aposentadoria, auxílio-doença, auxílio-acidente de trabalho, auxílio-invalidez, pensão de viúva (o), salário-maternidade), e a luta por um novo projeto de agricultura agroecológica, recuperando as sementes e sabedoria popular, buscando a preservação da biodiversidade (MMC, 2004).

Embora o texto citado seja de 2004, a postura ecológica ainda é a preocupação central das militantes, que, seguidamente, têm se manifestado contra transgênicos, reflorestamentos, agrotóxicos, falta de incentivo às produções orgânicas e poder político das grandes empresas produtoras de celulose, sementes híbridas e transgênicas, pesticidas e outros tipos de insumo considerados perigosos para o meio ambiente. Nos anos seguintes a 2006, novas manifestações pouco pacíficas foram feitas pelas mulheres nos dias 8 de março.

A discussão a respeito do nome que teria o movimento suscita uma importante questão, o significado do termo “camponês”. As antigas denominações de “agricultoras” e “trabalhadoras rurais” foram substituídas por “camponesas”. Uma das justificativas do MMC diz que a escolha se deu pelo fato de que o termo camponês englobaria as diferentes atividades exercidas no campo, sejam as das agricultoras, sejam as das assalariadas rurais, das pescadoras ou das extrativistas. Outra justificativa se refere ao trabalho familiar e à produção de alimentos. A

mulher camponesa, para o Movimento, seria aquela que produz o próprio alimento e garante a subsistência da família. “É a pequena agricultora, a pescadora artesanal, a quebradeira de coco, as extrativistas, arrendatárias, meeiras, ribeirinhas, posseiras, boias-frias, diaristas, parceiras, sem-terra, acampadas e assentadas, assalariadas rurais e indígenas” (MMC, 2009).

Se houve ou não influência da Via Campesina na decisão de mudar o nome do Movimento, não se pode negar que a mudança ocorreu no momento em que os movimentos autônomos passaram a fazer parte da Via Campesina. Essa incorporação se deu por ocasião da IV Conferência da Via Campesina ocorrida em junho de 2004, no Brasil. O importante aqui é salientar que, com relação à produção de alimentos, a postura do MMC é a mesma da Via Campesina. O MMC, no momento atual, discute muito questões ligadas à segurança alimentar, ao cultivo de alimentos saudáveis e ao modelo de agricultura agroecológica.

### **Soberania e segurança alimentar**

Esses dois conceitos são tratados, muitas vezes, como sinônimos, mas há diferença entre eles, embora se entrelacem, na medida em que, para um povo, deter a soberania alimentar significa chances bem maiores de garantir a segurança alimentar. O MMC enfatiza, especialmente, a soberania alimentar.

A expressão “segurança alimentar” provém de dois termos ingleses, *foodsecurity* (quantidade dos alimentos) e *foodsafety* (qualidade dos alimentos) A discussão torna-se complexa, porque a expressão não se refere somente à problemática da fome, que sem dúvida é o aspecto mais preocupante, mas também a outros problemas que são causados pela falta de comida, excesso de comida, carência de nutrientes, qualidade dos alimentos e por um momento em que, além do consumo exagerado de produtos industrializados, refrigerantes, enlatados, entre outros, com muitos corantes e conservantes, temos ainda o alto índice de agrotóxicos e outros insumos utilizados, sem o devido acompanhamento, na produção alimentar. Não vamos abordar todos esses aspectos, mas apenas os que ajudam a entender as opções feitas pelo MMC, que vê na produção agroecologia, ou seja, sem a utilização dos agrotóxicos e que resgata o uso sementes crioulas, uma forma de garantia de sua soberania alimentar.

Conforme dados da FAO (2011), existem atualmente cerca de 925 milhões de pessoas que passam fome no mundo. A maior concentração da fome está nos países africanos, alguns países asiáticos e na América Latina. Para Menezes (1998), apesar de o problema estar localizado nas regiões mais pobres do mundo, não se pode esquecer que as crises econômicas globais e as crescentes migrações revelam que também em países desenvolvidos estão se formando bolsões de miséria.

No Brasil, é na Região Nordeste que se localiza o maior número de pessoas atingidas pela fome, mas o problema está presente em todas as regiões do País, desde as regiões metropolitanas mais populosas até as áreas rurais, onde essa incidência é ainda maior.

No Brasil, é significativamente maior, para a área rural, a proporção das populações abaixo da linha da pobreza. Os índices são muito altos em quase todas as unidades da federação,

sendo que apenas São Paulo está em um nível abaixo de 20%. No Nordeste, os resultados são extremamente elevados. Estados como Piauí e Paraíba apresentavam mais do que 70% de sua população rural em condição de extrema pobreza. O índice médio da região mostra que mais da metade da população que vive no campo se encontra naquela condição, tendo como consequência a fome e a própria negação de sua cidadania. Mas o que causa espanto é que, fora do Nordeste, em estados considerados exemplares no nível de desenvolvimento e riqueza que alcançaram, como o Paraná, esta proporção chega a quase 40% do total da população rural. Tudo isto fortalece a convicção de que a superação da miséria e da fome, no Brasil, passa em grande medida por uma profunda transformação das relações sociais no campo (MENEZES, 1998, s/p).

Os três eixos de ações citados acima podem ser traduzidos também como ações estruturais (direcionadas às causas mais profundas da fome e da desnutrição), ações específicas (para as famílias que não têm condições de se alimentar adequadamente) e ações locais que foram desenvolvidas no âmbito das prefeituras e secretarias municipais (MALUF, 2009, p. 91).

Para diminuir a insegurança alimentar, Chonchol (2005, p. 40) propõe dar atenção às experiências vivenciadas por países como o Japão e a Indonésia, por exemplo, que, há algumas décadas, têm dado prioridade à agricultura, contrastando com países da África, que priorizaram a produção industrial. O que temos assistido no Brasil é justamente uma política agrícola que favorece a concentração. Embora os investimentos públicos para a agricultura familiar tenham aumentado na última década, o modelo agrícola brasileiro hegemônico é o agronegócio.

A preocupação com a segurança alimentar vem de longa data. Na década de 1930, o mundo viveu um paradoxo no que diz respeito à produção de alimentos e o seu consumo. Por um lado, vários países desenvolvidos possuíam excessos de produção, mas, por outro lado, observava-se, nos países em desenvolvimento, problemas de subnutrição e de fome. Conforme Chonchol (2005, p. 33), enquanto especialistas em nutrição alertavam para a necessidade de produzir mais alimentos para suprir a carência mundial, economistas faziam o contrário, falavam em diminuição da produção por causa dos excessos em alguns países. É nesse contexto que, em 1945, através de discussões feitas no âmbito das Nações Unidas – ONU, surge a Organização para a Alimentação e Agricultura – FAO.

Em 1962, a FAO cria o Programa Alimentar Mundial, que tinha por objetivo sanar o problema da fome no Extremo Oriente<sup>257</sup>. Com isso, a comunidade científica apoia a iniciativa de introduzir o plantio de sementes de alto rendimento. Então, se inicia na Ásia, em 1965, a Revolução Verde. Segundo Chonchol (2005, p. 34), esse processo aumentou consideravelmente a produção, no entanto, os custos sociais foram ainda maiores. Na Índia, por exemplo, antes da Revolução Verde, 18% do campesinato não possuía terras e, já em 1970, esse número cresceu para 33%. Na década seguinte, países como Etiópia, Bangladesh e também os da região conhecida como Sahel<sup>258</sup> africano passaram por períodos de fome. Conforme Maluf e Menezes (2000), a falta de estoques de alimentos nas décadas de 1960 e 1970 fundamentou

<sup>257</sup> O Extremo Oriente corresponde a países como China, Japão, Coreia do Sul, Coreia do Norte, Taiwan, Hong Kong, Mongólia e Macau.

<sup>258</sup> O Sahel africano corresponde a uma região que faz divisa entre o deserto do Saara e a parte sul da África, onde as terras são mais férteis. É uma faixa de transição entre o clima desértico e o clima tropical, e abrange países como Mauritânia, Senegal, Mali, Burkina Faso, Níger, Chade, Nigéria, República Democrática do Congo, Camarões e Sudão.



a ideia de que o problema da fome no mundo era a falta de alimentos suficientes para toda a população, o que reforçou o argumento de que aumentar a produtividade seria uma das soluções possíveis. Com isso, as ideias favoráveis à Revolução Verde ganharam mais força.

Procurava-se convencer a todos de que o flagelo da fome e da desnutrição no mundo desapareceria com o aumento significativo da produção agrícola, o que estaria assegurado com o emprego maciço de insumos químicos (fertilizantes e agrotóxicos). A produção mundial, ainda na década de setenta, se recuperou – embora não da mesma forma como prometia a Revolução Verde – e nem por isto desapareceram os males da desnutrição e da fome, que continuaram atingindo tão gravemente parcela importante da população mundial (MALUF e MENEZES, 2000, p. 1).

Na década de 1980, os estoques alimentares mundiais crescem. Entretanto, como esse crescimento ocorre nos países mais desenvolvidos, o problema da fome persiste. Como afirma Choncol (2005, p. 34), “[...] a fome não é tanto consequência de uma produção alimentar insuficiente, como da marginalização econômica de certas populações”. Assim, aumentar a produtividade dos países que já produzem estoques suficientes não resolveria o problema da fome, seria mais eficaz dar condições para que todos possam produzir para garantir o mínimo de autossustento interno. O problema da carência de alimentos em diversos países não é decorrente somente de problemas climáticos, mas, sobretudo, de conflitos políticos em muitas regiões. Esses conflitos se tornam, na década de 1990, o principal motivo da necessidade de ajuda alimentar para vários países, principalmente na África.

Segundo o mesmo autor (*ibidem*), cerca de 92% das terras aptas para a produção agrícola e que ainda não foram exploradas estão concentradas na África ao Sul do Saara e na América Latina, sendo grande parte no Brasil. Dois terços dessas terras estão em países como o Brasil, Argentina, Bolívia, Colômbia, México, Peru e Venezuela, Zaire, Indonésia, Sudão, Moçambique, Argélia e Tanzânia. Porém, essas áreas supostamente disponíveis estão recobertas por florestas e reservas naturais. Para Maluf (2009, p. 134-135), “Não se trata então de escolher entre fome e destruição do meio ambiente, mas sim de optar pelo desenvolvimento sustentável com modelos de produção e também consumo igualmente sustentáveis”.

Em contraposição ao conceito de “segurança alimentar”, surgiu a ideia de “soberania alimentar”, que foi defendida pela Via Campesina na Conferência Mundial sobre a Alimentação realizada em 1996, em Roma, pela FAO. A soberania alimentar seria “[...] o direito que os povos têm de definir suas próprias políticas agrícolas e alimentares sem *dumping* de outros países”. Este é o grande desafio, uma vez, que mais do que nunca, os rumos da política agrícola dos países são decididos em cúpulas fechadas e nas bolsas de valores, locais em que não somente os agricultores, mas a maioria da população sequer conhece a dinâmica de funcionamento. Refletindo em termos de Brasil, de 1996 para cá, a política agrícola esteve ainda mais orientada para a exportação (MALUF, 2009), o que leva a uma ênfase no aumento de produtividade, e não na garantia de produtos de qualidade para a população do País.

No Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar realizado em Havana, Cuba, no ano de 2001, a soberania alimentar foi definida como

[...] o direito dos povos a definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população, com base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e diversidade dos modos campeiros, pesqueiros e indígenas de produção agropecuária, de comercialização e gestão dos espaços rurais, nos quais a mulher desempenha um papel fundamental (CHIAPPE, 2010, p. 1).

Para Maluf (2009, p. 19), a incorporação da ideia de soberania alimentar pela política oficial de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) traz uma nova perspectiva que difere das ações para a segurança alimentar anteriormente implementadas pelos governos, porque traz à tona o impasse entre a ação das grandes corporações e sua influência nas decisões que envolvem a produção de alimentos e as reivindicações de produtos em quantidade e qualidade feitas pelos movimentos sociais.

Entre as mulheres camponesas, a busca de soberania alimentar tem levado a práticas que possam lhes garantir o controle de um de seus principais insumos: as sementes crioulas.

Até algumas décadas atrás, os agricultores guardavam uma parte de suas colheitas de grãos para o plantio da próxima safra. Na Região Oeste de Santa Catarina, isso ocorria com as culturas de milho, feijão, trigo, arroz e também com as hortaliças, leguminosas, enfim, praticamente todas as sementes utilizadas nas propriedades eram aí produzidas. A partir da Revolução Verde, essa realidade começou a mudar. As sementes híbridas de milho substituíram as sementes crioulas, o trigo e o arroz deixaram de ser cultivados em parte das propriedades, e, também, as sementes utilizadas nas hortas e arredores passaram a ser adquiridas nas cooperativas e nas agropecuárias. Hoje, as sementes crioulas voltaram a ser valorizadas por muitos grupos, entre eles o MMC. Há diversas experiências de recuperação dessas sementes pelo mundo. Em Santa Catarina, uma das experiências mais importantes é a do milho crioulo em Anchieta. Anchieta é uma cidade do Extremo Oeste do Estado, com pouco mais de cinco mil habitantes, que iniciou o programa de resgate das sementes crioulas em 1996. No ano de 2000, foi realizada a primeira festa das sementes crioulas. No ano de 2011, ocorreram a 5ª Festa da Semente Crioula e a Feira de Sementes Crioulas, na qual mulheres do MMC também participaram.

Para Marta Chiappe (2006), o milho se coloca entre os quatro cereais responsáveis por mais da metade da alimentação do mundo. É também o alimento principal em 12 países da América Latina. Os maiores produtores de milho são os Estados Unidos, que concentram cerca de 40% da produção mundial; a China, com 18%; e o Brasil, com 8%. Segundo estes dados, publicados em 2006<sup>259</sup>, cerca de 20% da área cultivada nos EUA era de milho transgênico. Atualmente, o controle sobre as sementes se concentra em dez empresas multinacionais. Com relação às sementes transgênicas, esse número cai para apenas seis empresas e, quanto ao milho transgênico, o número cai para duas. A Monsanto e a DuPont controlam 65%. O México é o país que concentra a maior produção mundial de milho não transgênico, por isso tem uma importância estratégica na produção mundial desse grão (*ibidem*).

<sup>259</sup> Levando-se em conta que a produção de transgênicos cresce a cada ano, a estimativa é que essa área cultivada seja bem maior no momento atual.

Entre os produtores mexicanos, mais de 80% utilizam sementes próprias. Esse número é importante, porque, passados mais de quatro décadas desde a Revolução Verde, os camponeses continuam utilizando as sementes nativas que foram sendo adaptadas para cada região, solo e clima. As sementes híbridas, introduzidas pela Revolução Verde, atingem menos de 20% da produção camponesa. As transgênicas, por sua vez, são proibidas no país, embora já haja casos de contaminação por transgênicos em diversas regiões (*ibidem*).

Conforme Altieri e Bravo (2007), o cultivo de milho para a produção de etanol nos Estados Unidos passou de 18 milhões de toneladas em 2001 para 55 milhões de toneladas em 2006. O combustível proveniente do milho e da soja conjuntamente representou em 2006 apenas 3% do consumo de combustível naquele país. Se toda a produção de milho e soja fosse destinada a essa produção, somente 12% da necessidade de combustível dos EUA seria suprida. Mesmo assim, em alguns Estados da federação, como Dakota do Sul e Iowa, cerca de 50% da plantação total de milho foi destinada à produção de etanol. Isso traz problemas econômicos e sociais, como a diminuição das exportações de milho dos EUA, gerando a consequente alta nos preços desse produto, o que prejudica os países que necessitam importar para suprir as necessidades alimentares de sua população. Outro fator importante é o ambiental. Com a demanda por mais milho, a monocultura se acentua ainda mais, gerando problemas típicos deste modelo como o aparecimento de pragas e doenças que, por sua vez, serão combatidas com mais agrotóxicos.

Se, em relação aos Estados Unidos, a grande preocupação é com o cultivo de milho, no Brasil isso ocorre em relação à soja e à cana-de-açúcar. Altieri e Bravo (2007) apontam dados que mostram que cerca de 21 milhões de hectares de florestas foram devastados para dar lugar às plantações de soja. De 1995 até 2006, o crescimento anual da área plantada foi de 3,2%. Essas duas culturas juntas ocupam 21% do total de áreas cultivadas.

Altieri e Bravo (2007) chamam também a atenção para outro problema causado pela expansão destas monoculturas. Com relação ao Brasil, a expansão da fronteira agrícola, notadamente para o cultivo da soja, já que a maior produção de cana-de-açúcar se concentra no Sudeste e no Sul do País, especialmente em São Paulo, avançou para o Cerrado e a Floresta Amazônica. Enquanto surge um emprego na produção da soja, outros onze trabalhadores são excluídos, aumentando ainda mais a concentração de terras. Conforme Guilherme Delgado (2005, p. 70), “[...] a ocupação da força de trabalho na produção é fortemente restringida em face do padrão tecnológico alcançado pelo sistema do agronegócio”. Ainda conforme este autor, a “frouxidão” da política fundiária brasileira, entendida como a incapacidade de controlar, fiscalizar e regular o mercado de terras no Brasil em relação ao princípio da função social da terra, gera uma não-fronteira entre terras consideradas improdutivas, devolutas e terras ocupadas pelas grandes propriedades, o que dá margem a grilagens, posses ilegais e titulações fictícias (*ibidem*, p. 76).

A expansão da fronteira agrícola na produção de biocombustíveis, na opinião de Altieri (2009), é “[...] um atentado contra a soberania alimentar dos países em desenvolvimento”, porque não apenas a terra está sendo usada para alimentar automóveis dos países do Norte, como a diminuição da área cultivada para a produção de alimentos faz subir os preços destes. Com o aumento do preço dos cereais, o preço da carne também se eleva.

Pat Roy Mooney (1987) mostra as controvérsias em relação aos bancos de genes para conservação das sementes. Entre os problemas apontados por ele, estão os altos custos de manutenção dos “superlaboratórios”, e, devido a isso, diversos países não priorizam essa prática. Conforme o autor, uma das causas do descaso é que países do Terceiro Mundo são convidados a pôr “[...] todos os seus ovos na cesta dos outros” (MOONEY, 1987, p. 34), ou seja, como não possuem condições de manter um banco nacional de sementes para preservação de suas espécies nativas, deixam que essas espécies fiquem sob a guarda de outros países ou de empresas multinacionais.

Um estudo da FAO a respeito das fontes de coleta de trigo mantidas pelo USDA demonstra o absurdo da posição do Terceiro Mundo. Por volta de 1970, o USDA<sup>260</sup> possuía material de 27 nações; apenas cinco não eram do Terceiro Mundo. Os bancos de genes americanos haviam armazenado mais variedades de trigo que as existentes em coleções identificadas em 16 dos 27 países. Quatorze países – todos do Terceiro Mundo – não tinham nada do seu próprio trigo nativo armazenado. Colocando de outra forma: enquanto o Afeganistão, o Egito e a Coreia observam a diversidade natural de suas agriculturas ser cada vez mais uniformizada, irão descobrir que virtualmente todas as variedades de seus trigos nativos podem ser obtidas apenas nos Estados Unidos (MOONEY, 1987, p. 34-35).

Tanto já foi dito acerca da Revolução Verde, que parece que o tema já se esgotou. No entanto, é bom sempre lembrar que foi este fenômeno que acirrou o processo de extinção de sementes nativas e de apropriação delas por empresas particulares. A própria FAO, em 1957, lançou uma campanha mundial de sementes. Concomitantemente a isso, se iniciou o processo de proteção de novas variedades. Assim, as empresas de melhoramento de sementes tiveram o direito de patente por suas variedades modificadas (e muitas vezes pelas variedades que deram origem a estas) com a criação das Leis de Proteção a Cultivares. Essa lei logo se expandiu para os países do Terceiro Mundo, onde a variedade de sementes é maior e onde os pacotes tecnológicos da Revolução Verde penetraram sem restrições, já que o objetivo propagado era a de produzir mais alimentos para eliminar o problema da fome que assolava diversos países (MOONEY, 1987).

A segunda fase da Revolução Verde foi dominada por aquilo que Mooney (1987) considera como a Revolução da Semente, ou seja, o processo de apropriação das sementes pelas empresas. Essa fase iniciada com as sementes híbridas persiste até hoje com o desenvolvimento das diversas variedades de sementes transgênicas. Quando tratamos de transgenia, as sementes que aparecem citadas com maior frequência são as de milho e soja, porque são, juntamente com o trigo, os cereais mais cultivados no mundo. No entanto, sementes de hortaliças e de demais cereais fundamentais na dieta alimentar também podem ser híbridas ou transgênicas.

As mulheres do MMC estão preocupadas com as sementes transgênicas de soja e milho, mas seu interesse maior são as sementes de hortaliças. Elas lidam com a alimentação de suas famílias no dia a dia e perceberam, ao longo dos anos, o empobrecimento de variedades disponíveis na mesa. Mesmo que, entre as participantes, muitas mantenham certa quantidade de diferentes variedades, percebem que, em seu entorno, isso se perdeu.

## A recuperação das sementes crioulas de hortaliças pelas mulheres

Conforme dados da FAO<sup>261</sup>, somente 150 espécies cultivadas alimentam a maior parte da população mundial e, destas, somente 12 proporcionam 80% da energia da dieta humana proveniente das plantas. O arroz, a batata, o trigo e o milho respondem por cerca de 60% da dieta energética. Mooney (1987, p. 4) já mostrava, em 1979<sup>262</sup>, que 95% da nutrição humana derivava de não mais que 30 plantas, das quais oito eram responsáveis por 75% da nutrição vegetal. Destas oito espécies, o trigo, o arroz e o milho respondiam também por 75% do consumo vegetal. Ainda segundo este autor, pelo menos 500 vegetais eram utilizados na agricultura antiga e, num espaço de mil anos, esse número se reduziu a 200 espécies cultivadas pelos pequenos horticultores (MOONEY, 1987, p. 4-5).

Sempre foi da tradição dos camponeses praticar a policultura ou cultivar diversas variedades de uma mesma espécie para garantir a produção em situações climáticas adversas. Essa mesma postura é defendida pelo MMC.

Nesse projeto das sementes, eu acho muito importante também o resgate que está tendo das ervas medicinais. Porque isso é uma coisa da natureza. E os nossos antepassados, eles usam muito isso, sobreviviam dos remédios caseiros, dos remédios de ervas medicinais. Mas depois, com o uso dos veneno aí que tanto tão usando, as ervas foram sendo extintas, e aí então esse projeto do Movimento de Mulheres Camponesas vem trazendo pra nós ou resgatando de volta o uso pras nossas famílias, que é muito importante a mãe fazê um chazinho, usa os remédios naturais em vez de pra cada coisinha tem que está correndo na farmácia ou está comprando os remédios químicos. Então, já pode está utilizando. E isso pra nós é uma experiência muito importante e que está sendo resgatado também o projeto das sementes. Então, isso vem trazer pra nós um estímulo de volta pra nós aquilo que é da natureza. Os remédios, usando eles, utilizando e industrializando pro nosso uso e para o uso da nossa família, dos nossos filhos (Liderança do MMC explicando sobre o projeto de recuperação de sementes crioulas de hortaliças/maio de 2010).

Percebemos, nas falas como a anterior, referências contra o uso de agrotóxicos na produção de alimentos e a utilização de ervas medicinais para o tratamento de saúde. Juntamente com a recuperação de sementes, as camponesas resgataram valores e conhecimentos tradicionais para utilizar as ervas medicinais. Os antigos chás utilizados pelas mulheres mais velhas eram frutos de um conhecimento acumulado que foi se perdendo com a popularização dos remédios alopáticos. O MMC foi buscar conhecimentos nesta área, aproveitando tanto aqueles que algumas camponesas já detinham quanto foram em busca de mais formação com especialistas em plantas medicinais e em homeopatia<sup>263</sup>.

Conforme Irene de León (2003, p. 218), na África subsaariana e no Caribe, as mulheres são responsáveis pela produção de 60 a 80% dos produtos básicos utilizados na alimentação,

<sup>261</sup> Disponível em: <http://www.fao.org/news/story/es/item/20162/icode/>. Acesso em 11/10/2011.

<sup>262</sup> Ano de publicação do livro no Canadá. A sua tradução para o português é de 1987.

<sup>263</sup> Dona Rosalina da Silva, agricultora catarinense, fez diversos cursos sobre plantas medicinais e também sobre homeopatia. Já detinha um conhecimento herdado de sua mãe e, pela proximidade com a Igreja, teve uma formação na área da saúde com as freiras que trabalhavam com ervas medicinais e, depois, pelo MMC continuou essa formação. Seu horto de plantas medicinais é grande e muito variado.

enquanto na Ásia as mulheres realizam mais de 50% do trabalho nos cultivos de arroz. Da mesma forma, no Sudeste Asiático e na América Latina, as hortas cultivadas pelas mulheres aparecem entre os sistemas agrícolas mais complexos. Mesmo assim, a ideia de que é necessário o cultivo de transgênicos para alimentar o mundo é propagada cada vez mais, inclusive entre agricultoras pobres.

Dessa maneira, a internacionalização do campo, onde, insistimos, a agricultura e a produção alimentar se ajustam a fins lucrativos, tem incidido negativamente na vida das mulheres, convertendo-as em simples assalariadas e alienando-as da sua relação com a terra, com a agricultura, com os saberes e conhecimentos históricos, especialmente aqueles que, como inventoras da agricultura, têm transmitido de geração em geração (LEÓN, 2003, p. 218-219).

A afirmação da autora é chocante, mas verdadeira, porque ao que assistimos foi um afastamento das camponesas do conhecimento básico sobre o plantio dos alimentos e a diminuição da variedade e qualidade alimentar dessas famílias. No entanto, tamanha exclusão gera revolta e, conseqüentemente, a busca de alternativas. É o que o MMC faz ao estimular as camponesas a resgatar as práticas alimentares e de cuidados com a saúde por meio de uma alimentação mais saudável, que vai desde a maneira de produzir os alimentos, a variedade dos alimentos e as formas de preparo, até as ervas medicinais que são alternativas aos remédios alopáticos.

Um dos grandes vilões que colocam em risco a segurança alimentar são os agrotóxicos. Segundo Londres (2011), na última década, o uso de agrotóxicos no Brasil cresceu assustadoramente; somente entre os anos de 2001 e 2008, a venda subiu de pouco mais de US\$ 2 bilhões para mais US\$ 7 bilhões. Assim, o Brasil atingiu a posição de maior consumidor de agrotóxicos do mundo. Em 2008, foram aplicadas 986,5 mil toneladas, e em 2009, mais de um milhão de toneladas, o que significa 5,2 kg de agrotóxico por habitante. (LONDRES, 2011, p. 19). A venda desses insumos está concentrada em seis empresas: Bayer, Syngenta, Basf, Monsanto, Dow e DuPont (*ibidem*). A autora apresenta também dados da Anvisa sobre, pelo menos, dez tipos de agrotóxico que já foram proibidos na União Europeia, EUA, China, entre outros, que continuam sendo usados no Brasil. Seus dados mostram que o crescimento agrícola no País foi pequeno diante do aumento exorbitante no volume de vendas dos agrotóxicos.

Levantamentos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Agrícola (Sindag), ambos de 2009, apresentam o crescimento de 4,59% da área cultivada no período entre 2004 e 2008. Por outro lado, as quantidades vendidas de agrotóxicos, no mesmo período, subiram aproximadamente 44,6%. E os números não levam em conta a enorme quantidade de agrotóxico contrabandeado para o país (CARNEIRO; SOARES, 2010, *apud* LONDRES, 2011, p. 19).

Para Vandana Shiva (2003, p. 39), a Revolução Verde não substituiu somente as sementes nos países do Terceiro Mundo, mas safras inteiras, usando como justificativa que determinadas variedades, por serem inferiores, produziam muito pouco, sem levar em conta o conhecimento

que as camponesas da Índia tinham delas e de seu valor nutritivo. Outras espécies foram extintas pelo uso dos agrotóxicos. Processo semelhante se deu no Oeste de Santa Catarina. Em meio a tanta extinção, surpreendem positivamente a quantidade e as variedades que as agricultoras catarinenses trouxeram para as reuniões do MMC, e que eram mantidas em suas propriedades. Somente no encontro de 2002 em Curitiba, na Serra Catarinense, as camponesas trouxeram mais de 40 variedades de couve!

Entre os produtos para o próprio consumo mais cultivados hoje pelas agricultoras estudadas estão mandioca, radice, alface cenoura e beterraba. Já o repolho e diversas variedades de couve não são muito plantados, porque a ocorrência de pulgões é grande. Os insetos que atacam as hortas são outro argumento muito utilizado para justificar o não-plantio de alguns produtos. Sem dúvida, o cultivo sem agrotóxicos exige maior tempo de trabalho, tempo que é muitas vezes requisitado pela produção comercial. Em estudo sobre os alimentos produzidos para o consumo entre agricultoras gaúchas do Vale do Taquari, Menasche et al. (2007, p. 67) se referem também à questão do “tempo” que as entrevistadas alegam não possuir mais para plantar. Conforme relato de uma agricultora, depois que iniciou um plantio de laranjas em maior escala, foi perdendo as sementes dos produtos que antes eram comuns na propriedade, como o feijão e o amendoim. Também com a saída dos filhos da terra, o trabalho se concentrou no casal, diminuindo ainda mais a disponibilidade de tempo.

Esses são problemas reais e não tão fáceis de serem resolvidos. Entre muitos outros autores e autoras, Irene León e Lidia Senra (2010, p. 17) afirmam que mulheres e homens constroem ideias diferentes do que é agricultura, ligadas ao papel que desempenham no cotidiano. A imagem construída pelas mulheres é a de uma agricultura como fonte de alimentação e de produtos que são destinados ao sustento da família. A dos homens é a de uma atividade que deve gerar renda. Quanto mais se estuda o campesinato, mais se vê que essa diferença está longe de desaparecer, o que explica a disposição das mulheres em enfrentar os ônus que a produção agroecológica traz, tendo em vista os benefícios para a saúde e o bem-estar.

Vamos trabalhar em nossa propriedade com o objetivo de produzir alimentos diversificados para a família e para a comercialização, buscando a soberania alimentar. Garantir as sementes nas mãos das camponesas e camponeses é oportunizar possibilidades de vida. Para isso, lutamos pelo crédito especial para as mulheres camponesas para concretizar o projeto de agricultura que acreditamos (Cartilha do MMC).

## **Considerações finais**

O Movimento de Mulheres Camponesas se reconhece como um movimento social, cujo papel vai além de suas ações reivindicatórias. Foi fundamental para tornar visível o trabalho feminino nos campos, ao lutar pelos direitos trabalhistas e o reconhecimento da profissão de agricultora. A organização e a troca de experiências nos encontros, nos cursos, nas assembleias e passeatas fizeram com que muitas mulheres se reconhecessem como cidadãs com direitos iguais aos homens, e não mais submissas a eles.

Fica claro, através de diversos depoimentos, como as mulheres se autodefinem como camponesas e como conseguem compor essa definição mesmo em situações diversas. Assim, é camponesa a mulher que cultiva sem agrotóxicos, porque o modelo de agricultura camponesa idealizado por elas é agroecológico. Mas não se excluem (nem são excluídas) se, em suas propriedades, seus maridos ainda os utilizam, porque sabem que essa transição é lenta, devido aos anos de imposição do mercado sobre os agricultores quanto aos insumos a serem utilizados. É camponesa a mulher que faz regaste de sementes crioulas e busca produzir grande parte dos alimentos consumidos na propriedade. Mas também o Movimento inclui aquelas que possuem integrações, porque este ainda é “um mal necessário” para muitas famílias se manterem no campo. Para resolver o impasse, classificam dois tipos de agronegócio: o que visa apenas ao lucro (dos grandes produtores, dos monocultivos e dos empresários) e o dos agricultores familiares, que ainda é fundamental para a sobrevivência das famílias e das propriedades. É quase como se existissem “um agronegócio do bem e outro do mal”. Mas mesmo o “do bem” é visto como transitório, como podendo desaparecer no dia em que um outro modelo de desenvolvimento se impuser.

A agricultura camponesa proposta pelo MMC é sustentável, busca a agroecologia, a proteção do meio ambiente (elas tiveram formação sobre o Bioma Mata Atlântica para aprender a preservar e a recuperar áreas degradadas), e a recuperação não somente de variedades de alimentos, como também de algumas tradições que foram se perdendo com a modernização da agricultura. Quando se referem a recuperar práticas antigas, deixam claro que querem recuperar o que era bom no passado, e não o que era ruim como, por exemplo, o patriarcado.

O projeto de resgate de sementes crioulas de hortaliças permeia diversas esferas, como a da agroecologia, da segurança e da soberania alimentar. É importante destacar que essas bandeiras de luta são também as bandeiras da Via Campesina, além de outros movimentos que primam pela produção agroecológica e/ou orgânica. O resgate de sementes crioulas pode também ser percebido como um modo de recampesinização, conforme afirma Ploeg (2006, p. 47). Não é um retorno ao passado, mas uma “[...] reconstituição de relações e elementos (velhos e novos, materiais e simbólicos) que ajudam a encarar o mundo moderno [...] de forma mais adequada e atrativa”. Se levarmos em conta o significado do que é ser camponesa construído pelo MMC, o resgate de sementes lhes dá legitimidade suficiente para assim se considerarem e, sob essa bandeira, lutarem para ampliar as condições que lhes permitem se dedicar a uma outra agricultura, ou seja, uma agricultura ecológica.



## Referências bibliográficas

ALTIERI, Miguel. Agroecologia: a dinâmica produtiva da agricultura sustentável. 5. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

ALTIERI, Miguel; BRAVO, Elizabeth. 2007. La tragedia social y ecológica de la producción de agrocombustibles en el continente americano. Disponível em: <<http://agroeco.org/wp-content/uploads/2010/10/BIOCOMBUSTIBLES-Altieri-Bravo.pdf>>. Acesso em 23 de setembro de 2011

BORDALO, Caroline A. Os caminhos da representação política: um estudo a partir dos movimentos de mulheres rurais. Trabalho apresentado no SEMINÁRIO NACIONAL “MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA”, II. Florianópolis, 25 a 27 de abril de 2007.

BRUNO, Regina A. L. Senhores da Terra, Senhores da guerra: a nova face política das elites agroindustriais no Brasil. Rio de Janeiro: Forense Universitária/Ed. da UNB, 1997, vol. 1, 161 p.

CHIAPPE, Marta. Mujeres agricultoras y soberania alimentar. Trabalho apresentado no Seminário Internacional sobre políticas públicas para as mulheres rurais: balanço e perspectivas. Brasília, 2 a 6 de agosto de 2010.

CHIAPPE, Marta. Estudio de caso sobre la cadena productiva de maíz. In: MELLO, Ruth de; RODRÍGUEZ, Graciela (Org.). Estudios de casos que destacan la dinámica de género en torno a la agricultura, el comercio y la soberanía alimentaria. Rio de Janeiro: Instituto Equit, 2006.

CHONCHOL, Jacques. A soberania alimentar. Estudos Avançados. São Paulo: USP, v. 19, n. 55, 2005, p. 33-48.

CORDEIRO, Rosineide de L. Meira. Vida de Agricultoras e histórias de documentos no Sertão Central de Pernambuco. Revista de Estudos Feministas vol. 15, n. 2. Florianópolis: UFSC, 2007, p. 453-460.

DEERE, Carmen Diana. Os direitos da mulher à terra e os movimentos sociais rurais na reforma agrária brasileira. Revista de Estudos feministas. Vol. 1, n. 1, Florianópolis: Ed. da UFSC, 2004, p. 175-204.

DELGADO, Guilherme C. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: JACCOUD, Luciana (Org.). Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília: IPEA, 2005.

FAO (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação). O Estado mundial da agricultura e a alimentação. Parte I. Roma: FAO, 2011.

LEÓN, Irene. Mulher, vida e semente. In: CARVALHO, Horácio Martins de. Sementes: patrimônio do povo a serviço da humanidade. São Paulo: Expressão Popular, 2003.

LEÓN, Irene; SENRA, Lidia. Las mujeres gestoras de la soberanía alimentaria. In: SENRA, Lidia et al. Las mujeres alimentan al mundo: soberanía alimentaria en defensa de la vida y del planeta. Barcelona: Entrepueblos, 2010.

LONDRES, Flávia. Agrotóxicos no Brasil: um guia para ação em defesa da vida. Rio de Janeiro: AS-PTA – Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa, 2011.

MALUF, Renato S. J. Segurança alimentar e nutricional. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

MALUF, Renato. S.; MENEZES, Francisco. Caderno Segurança Alimentar. 2000. Disponível em <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/alimentacao/tconferencias.html>>. Acesso em julho de 2011.

MENASCHE, Renata; WAGNER, Saionara Araújo; MARQUES, Flávia Charão. Agricultura familiar à mesa. In: MENASCHE, Renata (org.). Agricultura familiar à mesa: saberes e práticas no Vale do Taquari. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

MENEZES, Francisco Antônio da Fonseca. Panorama Atual da Segurança Alimentar no Brasil. Disponível em: <<http://perso.orange.fr/amar-bresil/documents/secual/san.html>>. 1998. Acesso em 15 de outubro de 2011.

MOVIMENTO DE MULHERES AGRICULTORAS DE SANTA CATARINA. Nossa história, nossas lutas. Chapecó/SC: MMA/SC, 2000.

MOVIMENTO DAS MULHERES CAMPONESAS. Sementes de vida nas mãos das mulheres camponesas. Campanha pela produção de alimentos saudáveis. 2007. Disponível em: <[www.mmcbrazil.org.br](http://www.mmcbrazil.org.br)> Acesso em 20/9/2007.

MOVIMENTO DE MULHERES CAMPONESAS. Movimento de Mulheres Agricultoras: 21 anos de organização em Santa Catarina. Chapecó-SC: MMC, 2004, 8 p.

MOONEY, Pat Roy. O escândalo das sementes: o domínio na produção de alimentos. São Paulo: Nobel, 1987.

PALMEIRA, Moacir G. S. Desmobilização e conflito: relações entre trabalhadores e patrões na agricultura pernambucana. Revista de Cultura Política, v. 1, n. 1, 1979, p. 41-56.

PALMEIRA, Moacir e LEITE, Sérgio. Debates econômicos, processos sociais e lutas políticas. In: COSTA, Luiz Flávio e SANTOS, Raymundo. Política e Reforma Agrária. Rio de Janeiro: Mauad, 1998, p. 92-165.

PAULILO, M. Ignez. Movimento de mulheres agricultoras: terra e matrimônio. In: PAULILO e SCHMIDT. Agricultura e espaço rural em Santa Catarina. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2003, p. 183-210.

SALES, Celecina V. Mulheres rurais: tecendo novas relações e reconhecendo direitos. Revista de Estudos Feministas, vol.15, n. 2, 2007, p. 437-443.

SANTOS, Sílvio C. dos; REIS, M. J. A construção de hidrelétricas como um fenômeno social. In: REIS, M. J.; HELM, M. C. V. (Coords.) Hidrelétricas e reassentamento compulsório de populações: aspectos socioculturais. Curitiba: Instituto Ambiental do Paraná/GTZ, 1993.

SCOTT, James C. Domination and the arts of resistance: hidden transcripts. New Haven and London: Yale University Press, 1990. 251 p.

SHIVA, Vandana. Cosecha robada: el secuestro del suministro mundial de alimentos. Barcelona: Paidós, 2003.

SIGAUD, Lygia. O efeito de tecnologias sobre as comunidades rurais: o caso das grandes barragens. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, n. 18, ano 7, 1992. p. 18-28

VIA CAMPESINA. La agricultura campesina sostenible puede alimentar al mundo. 2011. Documento de Punto de Vista de la Vía Campesina. Yakarta. Disponível em: <[www.viacampesina.org](http://www.viacampesina.org)>. Acesso em 20 de setembro de 2011.

# **Agricultores expropriados: terra, migrações e trabalho**

*Marilda Aparecida de Menezes*

Profa. Visitante Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais (PCHS)

Mestre em Sociologia Rural pela Universidade Federal da Paraíba (1985), PhD pela University of Manchester (1997), Pós-Doutorado na Yale University no Agrarian Studies Programme (2004-5), e Pós-Doc no Depto. de Antropologia da UNICAMP (2011).

Atualmente é Professora Visitante Nacional Sênior (CAPES/PVNS), no Programa de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do ABC; docente do PPGCS/UFCG e Pesquisadora do CNPq, nível 1D

## **Resumo**

Nesse artigo propomos fazer uma reflexão sobre os agricultores familiares que, devido suas precárias condições de reprodução social, têm historicamente migrado para trabalhar em diversas atividades agrícolas e urbanas. São eles pequenos proprietários ou agricultores sem terra que trabalham na condição de morador, rendeiro, foreiro ou outras formas de acesso à terra. O artigo está estruturado em quatro partes; a primeira trata do acesso à terra, a segunda sobre as migrações de agricultores do Sertão paraibano para regiões do agronegócio canavieiro, a terceira sobre o significado do meio rural como território de pertencimento e por fim apresentamos as considerações finais.

## **Introdução**

Nesse artigo propomos fazer uma reflexão sobre os agricultores familiares que, devido suas precárias condições de reprodução social, têm historicamente migrado para trabalhar em diversas atividades agrícolas e urbanas. Eles são pequenos proprietários ou sem terra, que trabalham na condição de morador, rendeiro, foreiro ou outras formas de acesso à terra.

A preocupação com esse grupo de agricultores migrantes tem sido objeto de várias pesquisas desde a década de 1970 no Brasil, tais como as de Afrânio R. Garcia Jr (1989) e Klaas Woortmann (1990). Esses autores mostraram que as migrações têm sido uma experiência histórica de reprodução social dos camponeses no Nordeste Brasileiro. Em nossas pesquisas, também, verificamos que as migrações é uma estratégia de reprodução inter-geracional das famílias, constituída pelas diferenças no ciclo de família, idade e gênero (Holmes, 1983; Menezes, 1985, 2002, 2009). Em pesquisas realizadas nas regiões da Zona da Mata, Agreste e Sertão do Estado da Paraíba no período de 1980 até 2013 com famílias camponesas que migraram para as regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília e para as regiões canavieiras de Pernambuco e São Paulo, observamos que o trabalho assalariado de alguns membros da família pode viabilizar a sua permanência nos sítios, povoados e distritos dos pequenos municípios.

Considerando a relevância da experiência das migrações entre agricultores na região Nordeste do Brasil, iremos nesse artigo privilegiar as migrações temporárias de agricultores dos pequenos municípios do Sertão Paraibano para trabalhar nas usinas de cana de açúcar do Estado de São Paulo, principalmente a partir da década de 1990. A análise se fundamentará em pesquisa empírica realizada no município de São José de Piranhas, micro-região do Sertão de Cajazeiras, Estado da Paraíba. Realizamos pesquisa nessa micro-região no período de 1981 a 1984, retornamos após 24 anos, em 2007, para localizar algumas famílias dos migrantes que foram entrevistados entre 1980 e 1984. Alguns já haviam falecido, outros retornaram às suas localidades como é o caso de Sr. Lindomar, que era funcionário da Volkswagen do Brasil e retornou no final da década de 1980 à localidade onde residia sua família, o Sítio Damião. Outros ainda permaneceram na região do ABC Paulista, trabalhando em indústrias, serviços ou já aposentados. Encontramos uma alteração nas rotas migratórias, não era mais a migração para a região metropolitana de São Paulo que predominava e sim a saída de um exército de homens, na maioria jovens, para trabalhar no corte de cana das usinas do Estado de São Paulo, durante oito a nove meses, período da safra de cana de açúcar, e depois retornam para suas localidades de origem. É sobre as condições de trabalho desses agricultores, que são também trabalhadores migrantes, que iremos tratar nesse artigo

O artigo está estruturado em quatro partes; a primeira trata do acesso à terra, a segunda sobre as migrações de agricultores do Sertão paraibano para regiões do agronegócio canavieiro, a terceira sobre o significado do meio rural como território de pertencimento e as considerações finais.

## 1. O acesso à terra

A desigualdade na distribuição da terra tem sido uma marca histórica da estrutura fundiária e das relações sociais no campo na região Nordeste, que continua até o presente momento, conforme constata as análises de Hoffmann:

A desigualdade na distribuição da terra é altíssima para todas as grandes regiões brasileiras. Considerando as médias de 0,852 do índice Gini e de 0,839 do índice de Atkinson estimadas para a região Nordeste, de 1992 a 2008, ela se destaca como a que tem a estrutura fundiária mais desigual, sendo a única em que os dois indicadores estão frequentemente acima dos valores estimados para todo o Brasil. Em seguida, vem a região Sudeste, 0,813 e 0,817, Centro-Oeste, 0,800 e 0,802, e Sul, 0,770 e 0,717. O Nordeste também apresenta a menor área média dos empreendimentos agrícolas. Além de ser uma região marcada pela presença de um grande número de pequenos empreendimentos rurais, tendo inclusive em algumas microrregiões baixo índice de concentração de terras, nela também existem marcas de altas desigualdades da economia colonial escravista açucareira, das grandes propriedades pastoris do sertão e da mais recente expansão das grandes lavouras de soja no *cerrado* baiano (IBGE, 2009) (Hoffmann, 2010, p.27).

A presença de uma grande quantidade de estabelecimentos de pequeno porte pequenos na região Nordeste, pode ser observada pela tabela seguinte:

**Tabela 1**  
**Brasil e Regiões – Número e Área dos estabelecimentos agropecuários**  
**menores que 10 hectares – 1980 a 2006**

	Número de estabelecimentos agropecuários (Unidades)				Área dos estabelecimentos agropecuários (Hectares)			
	1980	1985	1996	2006	1980	1985	1996	2006
<b>Brasil</b>	2.598.019	3.064.822	2.402.374	2.477.071	9.004.259	9.986.637	7.882.194	7.798.607
<b>Norte</b>	149.600	167.804	134.803	126.532	587.341	635.494	485.318	361.729
<b>Nordeste</b>	1.654.841	1.971.391	1.570.510	1.498.389	4.492.372	4.969.961	4.110.940	3.785.719
<b>Sudeste</b>	290.196	355.873	286.872	393.414	1.390.898	1.599.326	1.276.702	1.568.919
<b>Sul</b>	451.860	502.675	377.761	406.481	2.275.539	2.453.700	1.900.194	1.839.099
<b>Centro-Oeste</b>	51.519	67.079	32.427	52.255	258.024	328.107	159.350	243.140

Fonte: Gerson Teixeira<sup>264</sup>. **O Censo Agropecuário 2006 – Brasil e Regiões**. Brasília, acesso em 10 de outubro de 2009

Como mostra a tabela 1, 60,5% dos estabelecimentos de 0 a 10 hectares estão na região Nordeste. Esse tamanho de estabelecimento é menor do que o módulo rural<sup>265</sup> para a maioria das micro-regiões do Nordeste do Brasil. Observamos, também, que diminuiu o número e a área dos estabelecimentos de 0 a 10 hectares. Esses dados podem ser a expressão da diminuição das formas de uso da terra através dos parceiros, rendeiros bem como a venda de pequenas propriedades. Sendo a maioria dos estabelecimentos menor que o módulo rural, o tamanho da terra é insuficiente para ocupar toda força de trabalho da família, bem como para a organização dos sistemas de produção de modo a atender as necessidades da família.

Além disso, é importante também considerar a localização e qualidade das terras, conforme explica Aquino (2013, p.7)

importante mencionar que a pequena área de terra disponível não é o único limite estrutural dos agricultores familiares paraibanos. Além dele, é preciso considerar os fatores referentes a localização e a qualidade das terras. De fato, não se deve esquecer que historicamente a maioria dos produtores familiares foi relegada às áreas mais distantes dos centros urbanos e, geralmente, as de menor fertilidade. É bem verdade que o avanço registrado na criação de assentamentos rurais no estado tem contribuído para amenizar a situação retratada, mas a “fome de terra” de milhares de agricultores e suas famílias ainda está longe de ser saciada (ANDRADE, 2005; DUQUE, 2002)<sup>266</sup> (Aquino, 2013, p. 7).

<sup>264</sup> Assessoria do mandato do Deputado Federal Beto Faro (PT/Pa) e ex-presidente da ABRA.

<sup>265</sup> Módulo Rural (MR) O módulo rural (MR) é estabelecido pelas dimensões da propriedade familiar e representa uma área mínima de terra calculada para cada imóvel rural, conforme estabelece o Estatuto da Terra: Estatuto da Terra (ET) – Lei nº 4.504, de 30 de Novembro de 1964. Art. 4º – Para os efeitos desta Lei, definem-se: II – Propriedade Familiar, o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalhado com a ajuda de terceiros; III – Módulo Rural, a área fixada nos termos do inciso anterior; ([riculturaaalternativa.com/agrialternativa/category/legislacao/modulo-fiscal-e-modulo-rural/](http://riculturaaalternativa.com/agrialternativa/category/legislacao/modulo-fiscal-e-modulo-rural/), acesso em 05 de maio de 2013).

<sup>266</sup> ANDRADE, M. C. de. A terra e o homem no Nordeste: contribuição ao estudo da questão agrária no Nordeste. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2005; DUQUE, G.; COSTA, M. D. G. Reforma agrária no Semi-árido nordestino: que passos para a sustentabilidade? O caso dos assentamentos Quandú e Bela Vista (PB). In: DUQUE, G. (Org.) Agricultura familiar, meio ambiente e desenvolvimento: ensaios e pesquisas em Sociologia Rural. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2002. p. 121-140.

Se o tamanho dos estabelecimentos é insuficiente, essas pequenas unidades produtivas absorvem a maioria da população empregada na agricultura. Segundo Teixeira a partir da análise dos dados do Censo Agropecuário de 2006:

Em 2006, os estabelecimentos até menos de 50 hectares empregavam 11.7 milhões de pessoas, ou cerca de 70% do total do pessoal ocupado na agropecuária brasileira; a mesma proporção registrada no censo agropecuário de 1995/96. De outra parte, os estabelecimentos de 1.000 hectares e mais, ocupavam 761.904 pessoas, o equivalente a 4.6% do total (Teixeira 2009,p.5).

No caso do Estado da Paraíba, Aquino nos mostra a importância da população ocupada na agricultura familiar:

Quando se considera o número de pessoas ocupado na agricultura familiar da Paraíba, percebe-se que esse setor desempenha um papel social relevante (...) do total de 490.317 trabalhadores ocupados no meio rural estadual, 83,78% deles, ou seja, 410.791 pessoas, desenvolviam atividades em estabelecimentos agropecuários do tipo familiar. Já o segmento patronal, embora detivesse a maior parte das terras, gerava tão somente 16,22% do emprego total da agropecuária paraibana (Aquino, 2013, p.8).

Aquino (2013), a partir dos dados do censo agropecuário de 2006, demonstra que há uma relação entre tamanho da terra e níveis baixos de renda:

Os agricultores empobrecidos, que possuíam rendimentos anuais inferiores a R\$ 3 mil, eram exatamente os que detinham as menores áreas médias de terra a disposição (7,9 ha). Por sua vez, os produtores que apresentavam os maiores níveis de renda bruta anual eram também os que possuíam as maiores glebas de terra e, provavelmente, as mais “fêrteis do estado”, a exemplo daquelas localizadas nas mesorregiões da mata e do agreste paraibano (Aquino, 2013, p.11).

Apesar de evidente concentração fundiária e da correlação entre tamanho da terra e renda, alguns analistas, a partir dos dados do Censo Agropecuário de 2006, priorizam os critérios de produção e produtividade contidos no VBP – Valor Bruto da Produção. Como exemplo, temos o artigo de Alves e Rocha (2010) que definem três classes de produtores por Valor Bruto de Produção (VBP): grandes, com mais de 10 salários mínimos; médios, de 2 a 10 salários mínimos e pequenos, com 0 a 2 salários mínimos de VBP.

Sobre os estabelecimentos pequenos, com Valor Bruto de Produção entre 0 e 2 salários, o quadro de renda é o seguinte:

**Tabela 2**  
**Distribuição do grupo de VBP (Valor Bruto de Produção) entre 0–2 salários mínimos mensais (R\$ 300,00<sup>267</sup>) em classes, número e porcentagem de estabelecimentos e produção anual média da classe, por estabelecimento, em reais, em 2006**

Classe de salário mínimo	Nº Estabelecimentos	%	Média anual do VBP da classe (R\$/estab) (ANUAL)
(0 – meio)	2.014.567	51,62	643,64
[meio - 1)	611.755	17,11	2.574,84
[1 - 2)	570.480	15,81	5.142,65
<b>Total</b>	<b>3.775.826</b>	<b>100,00</b>	<b>1.537,57</b>

Fonte: Alves e Rocha, 2010

Segundo Alves e Rocha, os produtores desses pequenos estabelecimentos não têm lugar na produção agrícola comercial e estão, portanto, na linha de pobreza. Nas suas palavras:

Na agricultura, simplesmente não há solução para o problema de pobreza deles. Forte dose de política social, de caráter assistencialista, se faz necessária para manter as famílias a eles vinculadas nos campos. A maioria do grupo é Nordestina e é órfã de proteção política no campo da agricultura, seja em termos de política agrícola, seja em termos de política de desenvolvimento rural. Cabe melhor no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Nesse grupo, concentra-se grande maioria daqueles que vão migrar para as cidades (p.13).

A visão desses autores é que os produtores dos estabelecimentos com valor de produção entre 0 e 2 salários mínimos mensais devem ser o público das políticas assistenciais mas não da política agrícola ou agrária. Em outros termos, reafirma a visão do modelo de modernização dos anos 60 de que o pequeno produtor não é um ator social do desenvolvimento agrícola, pois são incapazes de gerar “riqueza” para o país. Eles são apenas o público alvo das políticas assistencialistas.

O artigo de Alves e Rocha (2010) apresenta uma argumentação circular, já conhecida na literatura. Os agricultores camponeses do Nordeste são pobres por que produzem pouco (baixo VBP), e esses agricultores produzem pouco porque são pobres. Na verdade, as políticas públicas refletem os preconceitos presentes na própria literatura sociológica e economicista.

Outros autores contrastam com a visão de Alves e Rocha (2010) mostrando que esses agricultores não são improdutivos, e indicam a necessidade de aprimorar metodologias para compreender as suas condições de reprodução social:

Este expressivo número de **1.307.940 estabelecimentos com produções sem receitas agropecuárias** nos chamou a atenção para três aspectos. Primeiro, trata-se de um grande e significativo número de estabelecimentos que nem de longe são improdutivos ou ineficientes. Segundo, é necessário afinar melhor as metodologias de coleta de dados e de



cálculos estatísticos para que não se cometa erros de avaliação em relação a este expressivo grupo social do rural brasileiro, especialmente porque entre estes estão aqueles que foram afetados por adventos climáticos (como a estiagem que assolou o Nordeste no ano de 2005, justamente o ano anterior a coleta dos dados do último Censo Agropecuário), assim como entre estes estão aqueles que praticam culturas perenes, cujas receitas e ingressos não são anuais. E, por fim, mas não menos importante, neste grupo também estão incluídos a maior parte dos assentados de reforma agrária, que por estarem iniciando sua atividade no momento em que foram coletados os dados não poderiam mesmo ter receitas e rendimentos a declarar (Schneider, 2014,p.22).

Contrastando com a visão de Alves e Rocha (2010), temos, também, a perspectiva de Grisa (2014), que mostra como a diversidade social, econômica, regional e produtiva é contemplada pelas políticas públicas direcionadas exclusivamente para a agricultura familiar. Ela defende a necessidade de políticas públicas que superem as carências dos agricultores em situação de pobreza ou vulnerabilidade.

Conforme ressaltado em diversas pesquisas e aludido por Aquino et al. (2013), é evidente que os agricultores familiares em situação de pobreza ou vulnerabilidade social enfrentam várias limitações estruturais ou “múltiplas carências”. Contudo, ao se promover o desenvolvimento rural pressupõe-se construir ações que rompam ou minimizem estas restrições. As políticas sociais, como a previdência social e o Programa Bolsa Família são fundamentais neste processo ao possibilitarem a reprodução social imediata destes grupos. Todavia, estas políticas não são suficientes para reverter a trajetória social destas famílias. Carneiro (1997) já ressaltava que enquadrar os agricultores como periféricos, admitindo às orientações políticas a eles dirigidas, representava “reforçar e cristalizar a marginalização desse grande contingente da população rural que terá a sua sobrevivência dependente das políticas sociais sem que lhe seja atribuída a oportunidade de participar do desenvolvimento rural, aprofundando mais ainda o abismo entre as camadas sociais no campo.” De forma similar, Wanderley (2014, 346) menciona que restringir a ação do Estado a estas medidas para os grupos em maior vulnerabilidade social significa renunciar “ao esforço de investir na superação dos obstáculos ao seu desenvolvimento e na ampliação de suas potencialidades, enquanto produtores agrícolas”, confirmando o destino “periférico” estabelecido por tipologias (Grisa, 2014, p.26)

Ambos os autores, Schneider (2014) e Grisa (2014), reafirmam as condições estruturais da vulnerabilidade dos agricultores e a necessidade de políticas públicas para impulsionar as suas potencialidades enquanto produtores agrícolas.

Como demonstramos, os estabelecimentos pequenos são de grande importância na criação de empregos na agricultura do nordeste, no entanto, sofrem as limitações do tamanho diminuto das terras, os processos históricos de expropriação da terra, a expulsão dos moradores, parceiros, posseiros, rendeiros das terras, e a fragilidade das políticas públicas, como nos mostra Wanderley (2009).

Assim, menos pelo que introduziu de moderno e mais pelo que reproduziu das formas tradicionais de dominação, o processo de modernização resultou na expulsão da grande maioria dos trabalhadores não proprietários de suas terras e na inviabilização das condições

mínimas de reprodução de um campesinato em busca de um espaço de estabilidade. A chamada “industrialização” do campo não pode, nestas condições, ser compreendida sem que se introduza na argumentação a consideração fundamental de que tal processo não evoluiu, como ocorreu em outras situações históricas, a estrutura fundiária e, conseqüentemente, o domínio Político que ela produz. E este fato continua a se constituir como um elemento estruturante do mundo rural. As novas abordagens do desenvolvimento rural que foram sendo formuladas ao longo do tempo sob a matriz do desenvolvimento local ou do desenvolvimento territorial não podem ignorar ou desconsiderar as relações de força profundamente assimétricas que são assim reproduzidas, sob pena de anular sua própria capacidade transformadora (Wanderley, 2009, p.71).

A concentração da terra está na raiz das condições insuficientes de reprodução social de uma grande maioria dos agricultores familiares na região nordeste do Brasil. Há necessidade de democratização do acesso à terra para que esses agricultores possam melhorar sua participação no Valor da Bruto da Produção e na renda e conquistem um lugar no desenvolvimento rural. Há, também, necessidade de ampliar a questão da Assistência Técnica e Extensão Rural no Sertão, especialmente no desenvolvimento de tecnologias apropriadas de convivência com o semi-árido. Por exemplo, em São José de Piranhas tem um técnico da Emater para atender uma população rural de 8 mil habitantes. É também importante os incentivos para produção agroecológica. Há demanda para produtos orgânicos, em mercados comerciais e institucionais, tais como escolas, hospitais e creches<sup>268</sup>.

Algumas dessas questões estão sendo conquistadas pelos movimentos sociais e pela ampliação de algumas políticas públicas para os agricultores familiares, no entanto, estão muito aquém das suas necessidades. Apesar das condições adversas, muitas famílias continuam resistindo no meio rural e se utilizando de diversas estratégias para sua reprodução social. A migração de alguns membros da família, especialmente dos homens, continua sendo uma estratégia importante para viabilizar a permanência no meio rural. É sobre isso que trataremos no ponto seguinte.

## **2. As migrações de agricultores do Sertão paraibano para regiões do agronegócio canavieiro**

Wanderley (2009: 10-111 ou p. 10-111) identifica duas posições nos debates agrários nas décadas de 1960 e 1970. Alguns defendiam uma transformação radical da estrutura fundiária e outros o apoio do Estado para as transformações tecnológicas da grande propriedade. O projeto vencedor foi o da modernização agrícola que manteve o padrão de alta concentração fundiária aliada à inovação tecnológica. Assim, se passa do latifúndio para empresa rural e para o agronegócio. Como nos ensina Wanderley (2009:11):

<sup>268</sup> Agradecemos a Maciel Cover a indicação dessas necessidades de políticas públicas oriundas do seu trabalho de pesquisa com agricultores familiares e trabalhadores migrantes no município de São José de Piranhas.

Aos pequenos agricultores, poder-se-ia oferecer a fixação no campo, uma eventual melhoria da renda, o acesso a certos bens, mas jamais a parceria no progresso da agricultura.

Os agricultores com pouca terra ou sem terra não foram incluídos no projeto de modernização agrícola como produtores, mas isso não significou necessariamente a sua extinção. Eles permaneceram no meio rural lutando através de diversas estratégias para garantir sua reprodução social. Mas devido às precárias condições de acesso aos recursos como terra e água, eles têm representado uma força de trabalho barata para o agronegócio e fontes de trabalho não agrícola, como a construção civil.

A migração é uma prática social tradicional entre as famílias de agricultores desde princípios do século XX até os dias atuais. Essa prática social corrobora com a argumentação analítica de Oliveira (1977) e Harvey (2005) de que há uma relação de funcionalidade entre os processos de expropriação dos camponeses e as necessidades de reprodução das empresas capitalistas sejam agrícolas, industriais ou de serviços. Do ponto de vista dos trabalhadores, o deslocamento entre várias atividades de trabalho tem sido a estratégia possível para garantir a sobrevivência do grupo familiar nos pequenos municípios da região Nordeste. Migra-se para poder permanecer em suas localidades.

A necessidade de migrar entre os agricultores explica-se pela estrutura fundiária, que dificulta o acesso à terra e água, a fragilidade de políticas públicas e o restrito mercado de trabalho local. Essa é uma explicação recorrente na literatura que analisa a necessidade de migrar entre os agricultores expropriados na região nordeste do Brasil (Carneiro, 2013, p.167)<sup>269</sup>.

Do total de 200 questionários aplicados em São José de Piranhas, Estado da Paraíba, 88,24% não tem terra própria. Para o município de Tavares, estudado por Silva (2011, 2006), 68,29% não tem terra. Esses agricultores cultivam seus roçados em pequenas áreas cedidas por familiares, ou por médios e grandes proprietários em sistema de parceria ou arrendamento. O acesso à terra, ainda que de forma precária é fundamental para o autoconsumo. É dessa forma que são garantidos os produtos da dieta básica da família, como o feijão, milho, farinha e a proteína animal derivada da criação de aves, ovinos, caprinos e gado bovino.

Não há estatísticas sobre a migração temporária, por isso, nossos dados resultam dos 200 questionários aplicados com migrantes e arregimentadores no município de São José de Piranhas, Sertão de Cajazeiras, em fevereiro de 2008, entrevistas semi-estruturadas e levantamento em documentos dos sindicatos de trabalhadores rurais. Identificamos que em 2008, cerca de 900 homens, se deslocaram para os canaviais paulistas. Considerando a população rural do município, que, de acordo como o censo do IBGE, era de 19.096 em 2010, a quantidade de 900 homens representa 4,7% da população rural. A grande maioria dos trabalhadores migrantes se encontra na faixa etária dos 20 aos 39 anos, assim, os 900 migrantes representam 35% dos homens nessa faixa de idade, já que segundo o IBGE existem 2561 homens entre 20-39 anos

<sup>269</sup> “Na verdade, a grande dificuldade das famílias agrícolas decorre, não da presença, mas, sobretudo da ausência ou fragilidade da oferta de atividades não-agrícolas no espaço local. Para Angela Kageyama, “No Brasil, como um todo, a pluriatividade tem crescido lentamente: em 1995 havia 16,6% de domicílios rurais pluriativos, em 2003 essa proporção cresceu para 17,2% e somente 18,4% dos domicílios rurais eram pluriativos em 2005. (KAGEYAMA, 2008, p. 200). Além disso, a constatação é unânime de que as ocupações não-agrícolas oferecidas localmente aos habitantes do campo raramente são de ordem a assegurar um novo perfil profissional a seus postulantes” (Wanderley, 2009, p.80).

em São José de Piranhas. Os principais municípios no Estado de São Paulo que recebem os trabalhadores migrantes dos municípios de São José de Piranhas e Tavares, Estado da Paraíba são: Cesário Lange, Rafard, Capivari, Santa Barbara D'Oeste, Rio das Pedras, Novo Horizonte, Sales, Potirendaba.

Os migrantes têm baixo grau de escolaridade, sendo que 11,23% são analfabetos e 56,15% não concluíram a primeira fase do ensino fundamental, apenas 15,51% concluíram a primeira fase do ensino fundamental. Uma pequena minoria, 3,21%, tem o ensino médio concluído.

Quanto às condições de trabalho, diversas pesquisas têm identificado o alto grau de exploração da força de trabalho no corte manual de cana (SILVA, 1999; NOVAES e ALVES, 2007). A forma de pagamento adotada pelas usinas de cana de açúcar é o salário por produção, sistema que força o trabalhador não só a alcançar a meta de produtividade imposta pelas empresas, em geral de 12 toneladas ao dia, mas a ultrapassá-la. Isso leva a um desgaste de energia análogo ao de um atleta corredor fundista (NOVAES e ALVES, 2007), com o agravante de que o trabalhador cortador de cana-de-açúcar não recebe os mesmos cuidados, muito menos tem o mesmo preparo físico de um atleta. Nesse sentido, as condições de trabalho dos cortadores de cana-de-açúcar têm impactado os seus corpos e mentes, marcando-os com o signo do adoecimento, da exclusão social e, não raramente, da morte (NOVAES e ALVES, 2007).

Mas mesmo esse trabalho precário está atualmente ameaçado pela substituição da força de trabalho humana pela máquina. O avanço da mecanização é notável a partir de 2007. Dados oferecidos pelos órgãos oficiais, analisados por BACCARIN (2013) e Favaretto (2014) apontam uma diminuição no número de trabalhadores contratados pelas empresas do setor canavieiro, em consequência, sobretudo, do processo de mecanização da colheita atualmente em curso. Em 2007, eram empregados 178.510 e em 2012 havia sido reduzida para 112.267 (Favaretto, 2014, p.44).

Mesmo considerando que a introdução da mecanização acaba com algumas funções e cria novos postos de trabalho<sup>270</sup>, não podemos perder de vista o fato de que dificilmente o número dos novos postos de trabalho será suficiente para alocação dos novos desempregados (Ramos, 2008, p. 323)

Que alternativas de trabalho teriam os cerca de 65.000 trabalhadores migrantes desempregados pela mecanização? Os impactos não apenas serão sentido na região das usinas mas deverão atingir, também, a dinâmica de seus municípios de origem.

Ao registrarmos os desafios para os trabalhadores migrantes no contexto da mecanização da corte de cana, não estamos fazendo apologia ao corte de cana, pois ele representa desgaste intenso e afronta à dignidade da força de trabalho. É mesmo bom que as máquinas “libertem” o trabalhador de um trabalho tão degradante. Por outro lado, faz-se necessário colocar a questão sobre os rumos deste contingente de trabalhadores que atualmente tem encontrado na colheita de cana uma estratégia de reprodução de seu grupo familiar.

No caso da mecanização do corte da cana, há uma tendência de aumento da informalidade, tanto na região canavieira quanto nos municípios de origem dos migrantes. Alguns trabalhadores,

<sup>270</sup> Para uma análise sobre as transformações das relações de trabalho nas usinas com a mecanização do corte de cana veja o artigo de Silva, Bueno e Melo (2014).

especialmente os jovens com maiores níveis de escolaridade poderão ser alocados tanto no próprio setor, quanto em outros setores da economia, inclusive, no mercado de trabalho urbano na cidade de São Paulo, Sorocaba e outros locais de destino; uma pequena parcela continuará cortando cana-de-açúcar, recebendo menores salários, já que a tendência é que o pagamento seja na diária; ou trabalhando em atividades com maiores riscos de acidentes de trabalho ou corte de cana em terrenos de menor produtividade.

Há inserção dos cortadores de cana em outros setores da economia, como construção civil. No entanto, há que considerar que as condições e relações de trabalho no setor da construção civil são tão ou mais degradantes que o trabalho na colheita de cana, não representando, assim, uma melhoria na sua qualidade de vida e de saúde.

Além das dificuldades de reprodução de sua condição de produtores familiares no local de origem, esses agricultores e trabalhadores migrantes vivenciam ao longo de suas trajetórias de vida as consequências das transformações do trabalho decorrentes de crises ou inovações tecnológicas nos setores em que se empregam, como o agronegócio canavieiro, a construção civil, indústrias e serviços. Esses setores se beneficiam da existência de mão-de-obra barata em regiões rurais, no entanto, essas não são apenas “viveiros de mão de obra”, mas são territórios de pertencimento, caracterizados por sistemas sócio-produtivos específicos, relações sociais de parentesco e vizinhança.

### **3. Meio rural: território de pertencimento**

A migração dos agricultores é um dos elos que articula a economia dos pequenos municípios da região Nordeste do Brasil aos setores e regiões de concentração industrial, urbana ou de monoculturas, como é o caso da migração do Sertão Paraibano para a região industrial do ABC Paulista nas décadas de 1950 a 1980 e para a região canavieira de São Paulo a partir da década de 1990.

Na literatura brasileira, as áreas rurais da região nordeste são, com frequência, designadas como “reservas de mão de obra”, ou “viveiros de mão de obra” (Brito, 2009). Essa noção tende a reduzir os espaços sociais dos agricultores – trabalhadores migrantes à meros locais de fornecimento de mão-de-obra que estão totalmente submetidos à dinâmica dos processos de acumulação capitalista.

Embora a possibilidade de comprar terra seja um sonho quase utópico, a maioria dos produtores procura pedaços de terras para cultivar milho, feijão, mandioca e quando conseguem uma certa poupança, investem na compra de um pedaço de terra própria. Essas são formas de resistência de pessoas que teimam em construir seus projetos de vida no meio rural e construí-lo como um território, enquanto local de trabalho e vida.

A composição da renda das famílias camponesas é relacionada ao trabalho agrícola ou realizando serviços de diarista em terras de terceiros; aos programas sociais do Estado, aposentadoria, empregos na administração pública: prefeitura, governo do estado e às atividades assalariadas fora do município. A população total de São José de Piranhas é de 19.096 habitantes

(IBGE, 2010). Os dados do Portal da Transparência do Governo Federal<sup>271</sup> indicam que o município tem 3.198 famílias cadastradas em programas de repasse de renda do governo federal, como o Programa Bolsa Família.

A renda ganha através do trabalho assalariado dos homens – chefes de família e filhos – em usinas de cana de açúcar– têm se constituído em uma das importantes fontes de renda monetária da família. Durante o período que trabalham nas usinas, cerca de oito a nove meses, os migrantes costumam enviar recursos financeiros para as famílias que permanecem em seus locais de origem. A frequência do envio varia de acordo com a idade e o estado civil. Os casados costumam enviar todos os meses e os solteiros esporadicamente, a depender da necessidade dos pais ou irmãos.

No que se refere à distribuição de renda, verificamos que os homens solteiros conseguem economizar mais dinheiro que os casados no período que estão em São Paulo, já que não precisam mandar periodicamente uma quantia em dinheiro para família. Entre os solteiros, o uso da renda é principalmente com consumo e compra de moto, mas, também, há alguns que investem em terra. Já para os casados, os gastos com consumo e moto são menores do que os solteiros e os investimentos na casa assume uma proporção significativa, com aplicação de 16% da renda trazida do trabalho nas usinas (Menezes, 2014).

Analisando os dados de usos do salário, verificamos que os gastos em consumo, compra de eletrodomésticos e moto absorvem a maior fatia da renda dos trabalhadores migrantes. Embora o investimento em terra seja pequeno, observamos que, entre os casados, os gastos com a construção e reforma da casa ocupa o segundo lugar. A relevância do gasto com consumo se justifica, de um lado, pelo nível de expropriação em que vivem essas famílias e sua dependência da renda monetária e, de outro lado, pelos baixíssimos salários que ganham nas usinas. Em outros termos, os usos da renda ganha nas usinas, preponderantemente para consumo, afirma as conexões entre os processos de expropriação enquanto camponeses e a exploração enquanto trabalhadores nas usinas de cana de açúcar.

Embora o consumo seja relevante, há duas considerações a fazer. Primeira, a partir de nossas entrevistas, observamos que há um desejo de compra de terra tanto entre os solteiros quanto entre os casados. Os que conseguem comprar terra, animais e motos, em geral, são aqueles que retornam da safra com valores monetários maiores.

A possibilidade de ter alguma poupança ao término da safra para ser utilizada na localidade de origem é em geral conseguida às custas da auto-exploração do trabalhador migrante, que tenta alcançar os níveis máximos de produtividade, arriscando, com frequência, sua saúde e a própria vida. A segunda consideração é que é relevante o investimento na casa, seja através da compra, construção ou reforma. Isso identifica a estratégia econômica e simbólica dos trabalhadores migrantes de permanecer nas suas localidades – sítios, distritos rurais, bairros dos pequenos municípios onde residem.

<sup>271</sup> Portal da Transparência disponível via internet em <http://www.portaldatransparencia.gov.br/PortalTransparenciaPesquisaAcao Favorecido.asp?Exercicio=2013&textoPesquisa=&textoPesquisaAcao=&paramValor=5345878340114&codigoAcao=8442&codigoFuncao=08&NomeAcao=Transfer%EAncia+de+Renda+Diretamente+%E0s+Fam%EDlias+em+Condi%E7%E3o+de+Pobreza+e+Extrema+Pobreza+Lei+n+10836+de+2004&valoracao=196589294800&nomeEstado=PARA%CDBA&siglaEstado=PB&valorEstado=7.327.124.400&codigoEstado=15&codigoMunicipio=2191&nomeMunicipio=SAO%20JOSE%20DE%20PIRANHAS&valorMunicipio=58441200&TipoTransferencia=&NomeTransferencia=&ValorTransferencia=&Pagina=214> acessado dia 13 de maio de 2013.

## Considerações finais

Se de um lado, a mobilidade dos camponeses em busca de trabalho se explica pelos processos de expropriação e exploração da sociedade capitalista, de outro é, também, uma estratégia da família face às suas condições de expropriação. No entanto, o trabalho assalariado não tem mais permitido conquistar as condições para a transformação de sua reprodução social, seja reconstituindo a condição camponesa ou outras formas autônomas de trabalho, como identificaram os estudos de Garcia Jr.,<sup>272</sup> Woortmann<sup>273</sup> e nossas pesquisas anteriores para categorias de campesinato no Estado da Paraíba nas décadas de 1970 a 1990<sup>274</sup>. Embora o acesso à terra seja uma possibilidade cada vez mais remota e um sonho utópico, a compra ou reforma da casa tem um significado material e simbólico na trajetória social de camponeses das Regiões do Agreste, Brejo e Sertão do Estado da Paraíba, conforme verificamos em estudos anteriores<sup>275</sup>. O estudo realizado por Garcia na região do Brejo Paraibano identificava que a aquisição da casa própria era um passo essencial na emancipação dos moradores<sup>276</sup>.

A casa como espaço da família representa um símbolo importante de construção de um *projeto de vida* nas suas localidades. Esse projeto, na maioria das vezes, é vivenciado como sonho, utopia, ou que nunca se alcança, mas é tecido pelas armas possíveis, ou nos termos de James Scott, com as “armas dos fracos”<sup>277</sup>.

As práticas econômicas e simbólicas dos homens trabalhadores migrantes e de suas famílias – mulheres, filhos e filhas, indicam que suas localidades, embora expropriadas economicamente, são territórios<sup>278</sup> tecidos por projetos de vida em que a família, a casa, as relações de parentesco e de vizinhança continuam atuando como referências de ordenamento econômico, social e simbólico (Menezes, 2014, p.171).

Wanderley nos mostra a importância dos elos sociais para o desenvolvimento rural:

Nesse caso, o desenvolvimento rural, que recebe os qualificativos “sustentável” e “territorial”, é compreendido não como a “urbanização” do campo, mas como o desenvolvimento das qualidades específicas do “rural”, que dizem respeito à preponderância da natureza nesse tipo de espaço e à presença do pequeno grupo, no qual predominam as relações de proximidade e interconhecimento. Ao mesmo tempo reafirma o reconhecimento dos habitantes do campo como sujeitos de direitos, nos termos já acima referidos, para os quais o exercício da cidadania supõe o pleno acesso a bens e serviços disponíveis ao conjunto da sociedade brasileira (Wanderley, 2011, p.119).

A casa, assim, se constitui, em um dos ancoradouros em que se apóiam os trabalhadores e suas famílias para tratarem suas experiências de expropriações, explorações, sofrimento,

<sup>272</sup> Garcia Jr. (1989).

<sup>273</sup> Woortmann (1990).

<sup>274</sup> Menezes (1985, 2002).

<sup>275</sup> Menezes (1985, 2002).

<sup>276</sup> Garcia (1989, p. 14).

<sup>277</sup> Scott (1985, 1990).

<sup>278</sup> Para uma análise mais detalhada sobre a noção de território aplicado às práticas migratórias, ver Almeida e Baeninger (2011), Menezes (2011), Nogueira, (2010) e Tarrus (1996).

desrespeito, indignidade humana e ausência de direitos, que vivenciam seja no sertão paraibano seja nos canaviais paulistas, ou em outras atividades em diversos recantos do Brasil ou em outros países. Pensar os agricultores expropriados como sujeitos de direitos e promotores do desenvolvimento rural exige que as políticas públicas ampliem as suas possibilidades de permanência no meio rural, seja diretamente vinculados à produção agrícola ou outras formas de renda<sup>279</sup> ou do acesso a serviços públicos e equipamentos sociais.

## Referências bibliográficas

ALMEIDA, G. M. R.; BAENINGER, R. Modalidades migratórias internacionais: da diversidade dos fluxos às novas exigências conceituais. In: XXVIII CONGRESSO INTERNACIONAL DA ALAS, 6 a 11 de setembro de 2011, UFPE, Recife-PE.

Alves, E.; Rocha, D.P. Ganhar tempo é possível? In: GASQUES, José Garcia; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro, e NAVARRO, Zander. A agricultura brasileira: desempenho recente, desafios e perspectivas. Brasília: IPEA/MAPA, 2010

ALVES, Francisco. Políticas Públicas compensatórias para a mecanização do corte de cana crua: indo direto ao ponto. *RURIS*, Volume 3, nº1. Campinas/SP, 2009

AQUINO, J.R.; Lacerda, M.A.D. e Lima, J.R.F. Agricultura familiar no estado da Paraíba: uma análise a partir de tabulações especiais do censo agropecuário 2006. Trabalho apresentado na 51ª. SOBER. Belem, 21 a 24 de julho de 2013

BACCARIN, José et al. (a). Boletim ocupação formal no setor sucroalcooleiro em São Paulo. Jaboticabal (SP), Número 45, agosto de 2013. Disponível em: <http://www.fcav.unesp.br/#!/departamentos/economia-rural/docentes/jose-giacomo-baccarin/boletim-ocupacao-sucroalcooleira-em-sao-paulo/boletins-2013/>; acesso em 15 de setembro de 2014

BRITO, f. As migrações internas no Brasil: um ensaio sobre os desafios teóricos recentes. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2009, 20p. (textos para Discussão, n.366)

CARNEIRO, M.S. Terra, Trabalho e Poder. Conflitos e Lutas sociais no Maranhão Contemporâneo. São Paulo: Annablume, 2013, 180 p.

<sup>279</sup> Essa posição também é defendida por Schneider e Abel Casol, 2014, pg.22/3: “Entre as implicações para as políticas públicas que podem ser extraídas a partir de um estudo desta natureza pode-se indicar, inicialmente, a necessidade de políticas específicas para os estabelecimentos agropecuários muito pequenos, em que a terra e os demais meios de produção disponíveis não são suficientes para gerar excedente econômico agrícola que possa garantir uma receita adequada. É preciso encontrar alternativas e meios de vida para este grupo no próprio meio rural, ainda que talvez não em atividades agrícolas. Para este grupo, a migração para as cidades já não é uma alternativa viável, especialmente devido a baixa qualificação de sua força de trabalho para se inserir em outros setores que não a agricultura. Mesmo no setor de serviços os requisitos de qualificação profissional têm crescido muito e são uma barreira à entrada”.



COVER, Maciel (2011), O ‘Tranco da Roça’ e a ‘Vida no Barraco’: Um Estudo Sobre Trabalhadores Migrantes no Setor do Agronegócio Canavieiro. João Pessoa, PB: Editora Universitária UFPB.

FAVORETTO, Thais Mesquita. MÁQUINAS DE EMPOBRECIMENTO: IMPACTOS DA MECANIZAÇÃO DO CORTE DA CANA SOBRE TRABALHADORES CANAVIEIROS EM BARRINHA – SP. Dissertação de Mestrado. Campinas, UNICAMP, 2014

GARCIA JUNIOR, Afrânio R. O sul: caminho do roçado. Estratégias de reprodução camponesa e transformação social. São Paulo/Brasília: Editora Marco Zero e Editora da UnB, 1989

GRISA, Catia. A agricultura familiar nas políticas públicas em análise. Texto apresentado no Seminário Nacional Agricultura familiar brasileira: desafios atuais e perspectivas de futuro, Brasília, 13 a 15 de 2014

GUANAIS, Juliana. No eito da cana, a quadra é fechada: estratégias de dominação e resistência entre patrões e cortadores de cana em Cosmópolis/SP. Dissertação de Mestrado. Campinas, SP: 2010.

HARVEY, D. O Novo Imperialismo. São Paulo: Edições Loyola, 2005

HOFFMANN, Rodolfo e Ney, Marlon Gomes. Estrutura fundiária e propriedade agrícola no Brasil, grandes regiões e unidades da federação / Rodolfo Hoffmann e Marlon Gomes Ney. – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010, 108p.

HOLMES, D.R. (1983) ‘A peasant-worker model in a northern Italian context’. American Ethnologist, Vol. 10, No. 4, November 1983, pp. 734-748.  
Jaboticabal

MENEZES, M. A. Da Paraíba prá São Paulo e de São Paulo prá Paraíba: migração, família e reprodução da força-de-trabalho. 1985. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Paraíba, Campina Grande, 1985.

MENEZES, M.A. Redes e enredos nas trilhas dos migrantes: um estudo de Famílias de Camponeses-Migrantes. João Pessoa- rio de Janeiro, Ed.UFPB- RElume Dumara, 2002

MENEZES, M.A.. Migrações: uma experiência histórica do campesinato do Nordeste. In: Menezes, M.a.; Godoi, E.P; Marin, R.A.. (Org.). Diversidade do campesinato: expressões e categorias. São Paulo e Brasília: UNESP e NEA, 2009, v. II, p. 269-288.

MENEZES, M. A. Migrações e Mobilidades: repensando teorias, tipologias e conceitos. Trabalho apresentado ao I Seminário Migrações e Cultura: implicações passadas, presentes e futuras, set. 2011, Marília.

MENEZES, M. A. Migrações e Mobilidades: repensando teorias, tipologias e conceitos. In: Migrações : implicações passadas, presentes e futuras / Paulo Eduardo Teixeira, Antonio Mendes da Costa Braga, Rosana Baeninger (org.). – Marília : Oficina Universitária ; São Paulo : Cultura Acadêmica, 2012, p.21-40

MENEZES, M.A. Trabalhadores migrantes: processos de expropriação e reprodução da família. São Carlos, E.UFscar, 2014, p.155-174

NOGUEIRA, V. S. Sair pelo mundo: a conformação de uma territorialidade camponesa. 2010. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010

NOVAES, J.R. e Alves, F. (orgs.) Migrantes: trabalho e trabalhadores no Complexo Agroindustrial canavieiro (os heróis do agronegócio brasileiro). São Carlos: EdUFSCAR, 2007. p. 87-118.

OLIVEIRA, F. A economia brasileira: crítica à razão dualista. Seleções CEBRAP I, 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1977.

RAMOS, Pedro. O trabalho na lavoura canavieira paulista: evolução recente, situação atual e perspectivas. In: BUAINAIN, Antônio Márcio e DEDECCA, Cláudio Salvador (Coordenadores) MIRANDA, Carlos e TIBÚRCIO, Breno (Organizadores da Série). Emprego e Trabalho na Agricultura Brasileira. Brasília: IICA, 2008. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.9), p.306 a 327, Disponível in: <http://www.redeagro.org.br/var/www/html/redeagro.org.br/web/images/stories/iica%20-%20emprego%20e%20trabalho%20na%20agricultura%20brasileira.pdf>; acesso em 15 de setembro de 2014

SCHNEIDER, S. e Abel Cassol. Diversidade e Heterogeneidade da Agricultura Familiar no Brasil e Implicações para Políticas Públicas. Texto apresentado no Seminário Agricultura Familiar, Brasília, MDA, 13 a 15 de agosto de 2014

SILVA, M. A. M. Errantes do Fim do Século. São Paulo: Ed. UNESP, 1999.

SILVA, M. S. Entre o bagaço da cana e a doçura do mel: migrações e as identidades da juventude rural. 2006. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2006. Mimeografado.

SILVA, M. S. Trabalhadores migrantes paraibanos no cotidiano dos canaviais paulistas: recrutamento, trabalho e sociabilidades. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2011.

SILVA, M.A.M. Cortadores de cana e os (não) direitos. In: Travessia. Revista do Migrante. Ano XXI, no. 61, maio-agosto 2008, p.26-36

SILVA, M.A.M. Trabalho e Trabalhadores na região do “mar de cana e do rio de álcool”. In: Migrantes. Trabalho e trabalhadores no Complexo Agroindustrial canavieiro (os heróis do agronegócio brasileiro). J.R. Novaes e F. Alves (orgs.) São Carlos EdUFSCAR, 2007, p. 55 – 86

SILVA, M.A.M. Palestra proferida no Encontro entre agentes das igrejas de origem e destino dos migrantes temporários rurais. São Raimundo Nonato, Serviço Pastoral dos Migrantes, 2007b

SILVA, Paulo Cândido da. Paradeiros e Revoltas dos Canavieiros Alagoanos entre 2007 e 2009. Tese (Ciências Sociais). 2011. Campina Grande: PPGCS/UFCG.

TARRIUS, A. Territoires circulatoires et espaces urbains: différenciation des groupes migrants. In: Annales de la Recherche Urbaine, n. 59-60, 1996. Disponível em: <<http://1libertaire.free.fr/Tgv03.html>>. Acesso em 28.02.12

TEIXEIRA, Gerson. O Censo Agropecuário 2006 - Brasil e Regiões. Brasília, 10 de outubro de 2009, mimeo, 30 f.

WANDERLEY, M.N. B. Apresentação. In: O Mundo rural como um Espaço de Vida. Reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2009

WANDERLEY, M.N.B. O mundo rural brasileiro: acesso a bens e serviços e integração campo-cidade. In: Estud.soc.agric, Rio de Janeiro, vol. 17, no. 1, 2009: 60-85.

WANDERLEY, M.N.B. Um saber necessário. Os Estudos rurais no Brasil. Campinas, Ed. Unicamp, 2011

WOORTMAN, K. Migração, família e campesinato. Revista Brasileira de Estudos de População, p.35-51, jan./jun. 1990.

## DOCUMENTO SÍNTESE

### **Tecendo os fios condutores de um debate: que desafios, perspectivas e proposições para as agriculturas de base familiar e camponesa do Brasil?**

*Valmir Luiz Stropasolas*

Doutor em Ciências Humanas/UFSC; Professor do Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas e do Departamento de Zootecnia e Desenvolvimento Rural da Universidade Federal de Santa Catarina.

#### **Introdução**

O debate em torno do que representam e o papel que ocupam, atualmente, as agriculturas de base familiar e camponesa e as populações tradicionais no desenvolvimento do mundo rural brasileiro reveste-se de embates e ressignificações, envolvendo intelectuais, mediadores políticos, lideranças de movimentos sociais, gestores públicos, entre outros. As divergências se expressam, também, no que se refere à dimensão e à importância que esses grupos sociais possuem em termos de valores produzidos, seja em alimentos ou matérias-primas. Essas disputas no campo político institucional e no mundo acadêmico se visualizam, especificamente, nas concepções e ações cotidianas vinculadas a temáticas como questão agrária, territorialidade, políticas públicas, segurança alimentar, meio ambiente, conhecimento, entre outras questões diretamente implicadas na reprodução social dessas populações. O reconhecimento, a valorização e a afirmação social desse público na sociedade dependem, fundamentalmente, dos resultados desses embates travados no campo das políticas públicas, do conhecimento e da ação coletiva.

Este texto tem como objetivo sintetizar de forma reflexiva um conjunto de ideias, noções e proposições feitas pelos presentes nas mesas do “Seminário Nacional Agricultura Familiar Brasileira: Desafios Atuais e Perspectivas de Futuro”, realizada em agosto de 2015, em Brasília/DF; evento que se configurou como um momento único para se abordar de forma interativa um conjunto relevante e emergente de problemáticas vinculadas aos diversos e heterogêneos territórios e espaços sociais rurais do Brasil contemporâneo. Particularmente, um momento que se demonstrou extremamente frutífero no sentido de se avaliar caminhos percorridos, pensar novos desafios e propor medidas de políticas e ações para impulsionar as potencialidades e as inovações que vem sendo realizadas nesses territórios.

O Seminário foi estruturado a partir de 6 mesas temáticas, visando contemplar no debate as principais problemáticas e desafios para a reprodução social das agriculturas de base familiar e camponesa no Brasil. As mesas foram organizadas para que fossem analisadas, de

forma sequencial, as seguintes temáticas: 1) Atualidade da questão da terra no Brasil: embates e ressignificações; 2) A agricultura familiar no Brasil; 3) Inovações sociais: experiências contemporâneas; 4) Políticas públicas: balanços e perspectivas; 5) Questões e desafios dos movimentos e organizações sociais; 6) A heterogeneidade do trabalho no campo: categorias de análise e dimensões sociais.

Nas páginas que se seguem, coloca-se em relevo aquilo que, do meu ponto de vista, seria considerado fundamental resgatar dentre tudo o que foi apresentado e discutido pelos presentes nas diversas mesas do Seminário. Mais precisamente, reter elementos importantes desse frutífero debate para subsidiar e estimular possíveis desdobramentos que contemplem, por exemplo, questões para novas agendas de pesquisas, discussões sobre políticas com gestores públicos, diálogos com mediadores de organizações e movimentos sociais, reflexões em torno de uma nova edição do Seminário, entre outros.

Contudo, é fundamental ressaltar que esta descrição foi elaborada a partir de um olhar de um participante “atenado” nas falas e que procurou ser, na medida do possível, fiel ao que foi apresentado pelos presentes nas mesas e nos debates travados no evento, tarefa muito difícil e complexa. Nos amparamos, também, numa revisão sucinta de literatura sobre as temáticas analisadas, particularmente de textos elaborados por alguns autores presentes nas mesas e submetidos para publicação no livro, no intuito de complementar algumas questões e temáticas abordadas pelos mesmos e que não foram suficientemente registradas pelo autor desta síntese reflexiva do evento. Nesse sentido, este texto não deixa de ser, obviamente, um recorte de uma realidade vivida em que se manifestam, também, os valores, as representações, as escolhas e as concepções de mundo do sujeito que projeta este olhar sobre o vivido, muitas vezes com interrupções inevitáveis e lacunas de falas não registradas, sobre tudo o que foi debatido de forma tão instigante e frutífera pelos presentes no Seminário.

### **Atualidades da questão da terra no Brasil: embates e ressignificações**

Entre os diversos questionamentos feitos nessa mesa, há os que indagam se não estaríamos vivendo o que seria “o final de um ciclo” da reforma agrária no Brasil, entendida no sentido restrito de uma política pública de cessão de terras aos trabalhadores rurais, pequenos agricultores e camponeses. Alguns estudos indicam que as ações coletivas e lutas pela conquista da terra, que tiveram início ainda na primeira metade da década de 1980 e receberam, como contrapartida desde então, a realização de uma política de assentamentos rurais, vivem recentemente um perceptível refluxo, o que pode ser demonstrado pela diminuição drástica no número de novas famílias assentadas e uma consequente diminuição no volume de área destinada para a distribuição de terras. Luiz Antônio Barone e Vera Lúcia Botta Ferrante ressaltam nas suas falas que para os adeptos de uma visão mais apologética do capitalismo agrário nacional, no entanto, esses números apenas demonstram a morte da reforma agrária, sepultada pelo retumbante sucesso do chamado agronegócio.

Se nas argumentações políticas de mediadores e nas abordagens de intelectuais vinculados à agricultura patronal não há mais uma justificativa plausível e relevante numa política de mudança da estrutura agrária, para diversos atores sociais rurais, organizações coletivas e entidades representativas das agriculturas familiares e camponesas, embora não de forma consensual, a reforma da estrutura agrária brasileira ainda não “caducou”, permanece atual, não resolvida e sempre presente nas demandas elaboradas nas agendas, nas pautas de reivindicações e nas suas ações coletivas cotidianas.

Guilherme Costa Delgado assinala duas mudanças significativas, mas contraditórias, que foram operadas sobre a estrutura agrária brasileira, herdada do regime militar, as quais ainda possuem implicações no debate atual sobre a questão agrária. Por um lado, a mudança conceitual formal do direito de propriedade fundiária, configurada desde a Constituição de 1988 pelos critérios expressos de sua função social e ambiental legitimadora, acrescida ainda das salvaguardas aos direitos territoriais dos povos indígenas e das comunidades quilombolas; por outro, um novo ciclo de economia política, claramente configurado nos anos 2000, mediante a reestruturação de uma economia do agronegócio, com expressa estratégia de captura da renda e da riqueza fundiária, segundo critérios estritos da completa “mercadorização” dos espaços territoriais (Delgado, 2014).

Ao analisar os dados do último Censo Agropecuário de 2006, realizado pelo IBGE, Sergio Pereira Leite constata que a concentração fundiária em grandes estabelecimentos acima de mil hectares não se alterou nos últimos 20 anos. O índice de Gini se manteve praticamente o mesmo no período e o Brasil ainda apresenta alto grau de concentração fundiária. Estas evidências, além de outros fatores, motivam Sauer e Leite (2012) e, especialmente, Guilherme Costa Delgado a argumentarem de que a questão agrária reside, ainda, na reforma da estrutura agrária nos termos previstos no regime fundiário constitucional, exigência que se colocaria e estaria pautada, no plano institucional, na própria significância do texto legal e constitucional. Ou seja, a sistemática recusa de mudança da estrutura agrária constitucionalmente instituída parece ser causa eficaz da questão agrária em aberto.

Os presentes nessa mesa percebem uma ressignificação na concepção de reforma agrária e na luta pela terra. Nesse processo, constata-se uma polissemia no que se entende por reforma agrária, incluindo os movimentos sociais e suas lutas pela terra, as opções políticas tomadas pelos governos e os projetos dos mediadores envolvidos com estas questões. Afirma-se, inclusive, a necessidade de se resgatar o sentido que a terra tinha nas lutas anteriores. Algumas falas procuraram esclarecer as diferenças existentes entre os conceitos, no sentido de que a questão agrária é diferente da noção de reforma agrária que, por sua vez, é diferente da estrutura agrária e dos conflitos pela terra. Nesse sentido, a reforma agrária contém a distribuição de terras, mas se deriva de mudanças na estrutura fundiária.

Na perspectiva de Delgado (2014), o conceito chave é o de estrutura agrária, no sentido jurídico e socioeconômico – dos direitos de propriedade, posse e uso de terra (aí compreendidos todos os recursos naturais abrangidos na sua superfície). Para o autor, a questão agrária e a reforma agrária são conceitos interdependentes, mas autônomos; ambos se reportam à estrutura agrária de um país ou região. Ele explica que o primeiro reflete uma determinada leitura de

problematização da estrutura de propriedade, posse e uso da terra, historicamente identificada, por sujeitos sociais determinados. Já o segundo contém uma proposta política de reforma dessa estrutura agrária, originalmente associada à leitura da questão agrária previamente declarada. Mas o embate político da reforma agrária e o conteúdo socioeconômico da questão agrária seguem itinerários históricos próprios.

Enfatizou-se no debate que, no caso brasileiro, discute-se a distribuição de terras sem mudar a estrutura agrária. Nesse processo, o agronegócio procura afirmar o conceito de terra mercantil, ou seja, um mercado de terras que é pautado num sistema auto-regulável sem passar pelo regime fundiário constitucional que prevê o cumprimento da função social da propriedade. Mais precisamente, a estratégia da completa mercadorização dos espaços da natureza contém uma contradição tão forte com as relações sociais civilizadas, no sentido que a própria constituição brasileira de 1988 já havia instituído que, para que essa mercadorização seja realizada, na prática, destroem-se as condições sociais e políticas do próprio Estado democrático, ainda que de maneira sub-reptícia (Delgado, 2014).

Entendendo que a agricultura de base familiar e camponesa se constitui em um segmento permanente da estrutura agrária, Edgard Malagodi argumenta que em qualquer país democrático devem existir políticas públicas direcionadas para essa agricultura, já que toda a atividade agropecuária precisa de crédito e políticas públicas para continuar produzindo e não será diferente para os agricultores familiares. A questão agrária tem a ver, portanto, com a democratização dos processos de produção no setor rural e, nesse sentido, está imbricada com a questão da democracia em cada país.

O exercício de ressignificar a Reforma Agrária no contexto brasileiro do Século XXI faz sentido nas argumentações elaboradas por Luis A. Barone e Vera L. Botta Ferrante. De acordo com suas análises e, ao contrário do que afirmam alguns acadêmicos, uma ação pública com vistas a intervir no meio rural para ampliar a democracia, através do incremento das liberdades instrumentais, sempre estará às voltas com a altíssima concentração fundiária, característica estrutural do desenvolvimento agrário do país e sua modernidade anômala e inconclusa, quase sempre geradora de desigualdades que confrontam com uma proposta de desenvolvimento como liberdade, na perspectiva de Sen (2000).

Nesse cenário, setores do agronegócio buscam a segurança jurídica do direito de propriedade da terra, sendo esta considerada, na concepção destes setores, “uma mercadoria como outra qualquer”, o que é estranho à ordem jurídica firmada na Constituição Federal que define a função social da propriedade. A noção de “função social” está regulamentada na Lei 8.629, de 1993. O problema foi e continua sendo a redução desta noção à sua dimensão econômica (Grau de Eficiência Econômica, Grau de Utilização das Terras), devido à proibição de desapropriar áreas produtivas. Ou seja, para os presentes na mesa, verifica-se uma exacerbada privatização do direito de propriedade, o qual está isento de qualquer regulação e de limites<sup>280</sup>.

<sup>280</sup> Em sua obra clássica, “A grande transformação”, Karl Polany demonstra como a economia de mercado procura transformar o trabalho humano e a própria natureza em mercadoria, no contexto de emergência do capitalismo industrial dos séculos XIX e XX. Como se refere Delgado (2014), como contraponto a estas intencões do sistema ocorre a reação de autodefesa dos trabalhadores urbanos, mediante luta social e política, tendo em vista escapar da tendência endógena do capital por impor a mercadorização em todos os espaços sociais e materiais.

Alguns depoimentos ressaltaram que as divisas internacionais geradas pelo agronegócio exportador não são democratizadas no conjunto da sociedade brasileira. Indicam também que o Brasil se acomodou com os resultados advindos dos grandes produtores de commodities para o mercado internacional, em detrimento da produção de manufaturados, o que gerou déficits neste último setor. Mais precisamente, hoje há uma geração de excedentes primários a qualquer custo, com consequências na dilapidação dos recursos ambientais, na concentração da propriedade da terra, na reprodução de relações retrógradas de trabalho. A água, a terra, as florestas são tratados não como um bem social, público, mas como mercadorias privadas. Por outro lado, entende-se que os latifúndios produtivos também deveriam cumprir a função social, ou seja, caberia se prever um “atestado de adimplência” quanto aos requisitos da função social e, para os casos em que estes requisitos não fossem cumpridos, eles seriam passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária.

Em suma, como se refere Edgard Malagodi, há uma questão de fundo que nem sempre emerge no debate, que é a tentativa de manter uma situação de fato que assegure o direito ilimitado de propriedade privada da terra, inclusive o uso especulativo do solo rural, em prejuízo do reconhecimento de sua função social e da implementação de políticas públicas efetivas na perspectiva da reforma agrária. Ainda que seja discutida (ou recusada) como uma questão teórica, ela toca em interesses privatistas poderosos. Mas também está presa a pressupostos políticos e ideológicos muito arraigados e tidos como incontestáveis.

Algumas falas evidenciaram que o pacto hegemônico em curso no Brasil confere à agricultura patronal uma dominação ideológica em setores como o Congresso Nacional, a Mídia, o Executivo e a Agenda Agrária. Para Guilherme C. Delgado, os formadores de opinião, anestesiados pelo consenso ideológico forjado sobre os direitos de propriedade absolutos no espaço rural, leem a reforma da estrutura agrária contida no texto constitucional como se ela se restringisse a um programa residual de distribuição de terras aos camponeses (Art. 184 e 185), tudo mais ficando sob a égide do mercado de terras.

Outra problemática bastante discutida refere-se às iniciativas em curso de tentar mudar ou enfraquecer os códigos que regulam o solo no Brasil, processo que se expressa nos casos do código florestal, da mineração, das terras indígenas, entre outros. Atualmente, setores vinculados ao agronegócio buscam, através de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) capitaneada pela bancada ruralista, a transferência da questão Indígena para o Poder Legislativo, fato este considerado extremamente grave e preocupante para o futuro dessas populações, como também das comunidades quilombolas, dos territórios desses povos tradicionais, além das possíveis consequências para a preservação do que ainda restam de ecossistemas conservados no Brasil. Ainda que o assunto seja polêmico, destaca Sergio Sauer, a expansão do agronegócio em direção aos Cerrados e à Amazônia tem gerado protestos de organizações ambientalistas e comunidades nativas, visto que parte da área ocupada pela soja tem sido angariada às custas do desmatamento e/ou do deslocamento forçado de agricultores familiares ou aldeias indígenas. Segundo este pesquisador, não é à toa a forte pressão dos empresários rurais sobre a legislação ambiental (Código Florestal, Área de Reserva Legal, Área de Preservação Permanente, Sistema Nacional de Unidades de Conservação) e aquela voltada aos direitos sociais de comunidades nativas,



mormente ocupadas de forma tradicional/coletiva (quilombos, terras indígenas, fundos de pasto, áreas extrativistas etc.), em busca da abertura de novas frentes de expansão, em especial nas regiões de Cerrado e do bioma amazônico (Sauer et al., 2011).

É importante registrar que a legislação brasileira nunca estabeleceu qualquer limite à propriedade da terra, nem mesmo para pessoas físicas e jurídicas estrangeiras. Ou seja, as restrições nunca tiveram efeito prático, especialmente pela falta de fiscalização e controle sobre as aquisições de terras. Constata-se, atualmente, uma mobilização do capital internacional com investimentos estrangeiros, em parceria com empresas nacionais, visando a aquisição de terras no país, acentuando a disputa de terras que poderiam ser mobilizadas no desenvolvimento territorial para a reprodução social da agricultura familiar. Por outro lado, é fundamental ter presente que parte significativa dos investimentos estrangeiros é financiada com recursos públicos (Sauer e Leite, 2012). Contudo, essa concentração fundiária não será revertida apenas com a adoção de mecanismos de controle da aquisição de terras por estrangeiros, na medida em que a imensa maioria das grandes áreas está nas mãos de poucos brasileiros.

Outra polêmica insere-se nesta problemática de apropriação de riqueza pelo capital internacional, que envolve o debate sobre segurança alimentar e nutricional versus segurança energética. A compra, pelo capital estrangeiro, de unidades de processamento agroindustrial e de vastas propriedades rurais, na medida em que coloca em questão a segurança e a soberania alimentar de diversos segmentos da agricultura familiar e camponesa, impõe a necessidade de uma melhor regulamentação por parte do Estado brasileiro.

Em suma, a demanda mundial por terras, capitaneada pelos diversos segmentos da agricultura patronal, nacional e internacional, está em confronto direto com a demanda histórica por reforma agrária. As consequências desse processo podem ser percebidas nas disputas e conflitos por um bem que é finito, na elevação do preço da terra, no encarecimento das políticas públicas de acesso à terra, nos deslocamentos de povos tradicionais, camponeses e agricultores familiares em direção a áreas mais distantes, tornando bem mais complexa e problemática a questão do acesso à terra e ao território por parte dessas populações.

De maneira geral, constata-se um impulso na “financeirização” da questão fundiária. Há um processo crescente de concentração dos recursos públicos relacionados com a forma de uso da terra. Cresce de forma exponencial o valor médio dos contratos, além de que 80% de todo o financiamento de crédito rural no Brasil está concentrado em poucas culturas agrícolas. Nesse contexto, em que alguns advogam o final de um ciclo ou mesmo em que se constata uma certa apatia de movimentos sociais do campo, comumente reconhecidos como protagonistas de ações coletivas no Brasil, verifica-se o protagonismo das populações indígenas, que se contrapõem ao avanço do capitalismo no campo. De acordo com Luiz A. Barone e Vera L. Botta Ferrante, os sujeitos mais evidenciados nos últimos anos na arena de luta pela terra no Brasil nem são mais os agricultores sem-terra – a base política e social do MST – mas outras categorias sociais que se tornam protagonistas (e adversários incômodos, tanto para o governo quanto para as forças do capitalismo no campo) na luta pela terra: posseiros, indígenas e quilombolas. Silenciados por séculos, os indígenas lutam agora por reconhecimento e por direitos garantidos na Constituição. Para esses pesquisadores, essa frente de “luta pela terra” soa completamente estranha numa

discussão de reforma agrária no Brasil, justamente porque tem, como mobilizadores, sujeitos que nunca se articularam com as organizações de trabalhadores rurais. Outros velhos personagens também entram em cena, como as comunidades remanescentes de quilombos, que lograram sair da invisibilidade imposta desde o período escravista e lutam contra o extermínio e a assimilação (ambas situações que significam a perda de suas terras comunais).

Enfim, os debates travados nessa mesa colocam em relevo um conjunto de problemas estruturais e de questões ainda não resolvidas e, por isso, sempre emergentes na abordagem do mundo rural brasileiro. Embora com especificidades em relação a outros contextos históricos envolvendo a disputa pela terra no Brasil, verifica-se atualmente uma renovada reação a qualquer mudança na estrutura fundiária, um acordo orquestrado por setores hegemônicos na sociedade e que se manifestam em defesa dos interesses da agricultura patronal, com ramificações ideológicas perceptíveis na grande mídia, no congresso nacional, em determinados setores governamentais, etc. Sendo assim, a resolução da complexa e multidimensional problemática do acesso à terra está diretamente vinculada com a conquista e o aprofundamento da democracia na sociedade brasileira, com o reconhecimento e a afirmação dos territórios e dos direitos dos povos tradicionais, com o fortalecimento e a valorização das agriculturas de base familiar e camponesas, com a promoção e apoio às inovações sociais e organizacionais que vem sendo impulsionadas por esses grupos sociais nos espaços rurais, com a manutenção e ampliação das políticas públicas conquistadas recentemente. Para isso, os movimentos e organizações sociais possuem um papel crucial e insubstituível de fazer uma contraposição ideológica e prática ao processo em curso de mercadorização da terra e dos recursos ambientais. O que está sendo feito nessa direção?

Quem são os novos sujeitos coletivos que vêm protagonizando iniciativas contrárias ao setor hegemônico da agricultura patronal? Que novidades possuem e que aprendizados nos trazem estas ações coletivas? Em que medida as organizações e movimentos sociais publicamente reconhecidos (MST, FETRAF, CONTAG, etc) renovam as suas concepções, práticas e estratégias de ações coletivas? Até que ponto dialogam e interagem com estes renovados sujeitos coletivos (Marcha das Margaridas, movimentos indígenas, quilombolas, jovens, entre outros) e suas reivindicações específicas?

Em suma, ao se visualizar e discutir, num plano geral, a atualidade da questão da terra no Brasil podemos perceber as suas implicações diretas com as demais temáticas tratadas no Seminário, entre as quais a que diz respeito à agricultura familiar, que será abordada a seguir.

## **A agricultura familiar no Brasil**

Os participantes da mesa “A Agricultura Familiar no Brasil” ressaltam e ilustram com dados de pesquisa a relevância social e econômica desta categoria, entre os quais os resultados extremamente positivos obtidos pela agricultura familiar em termos produtivos, especialmente no que diz respeito à produção de alimentos básicos para o conjunto da população. Destacam, também, o papel relevante da agricultura familiar no sentido de manter grande parte das

ocupações rurais sob sua responsabilidade. Os dados do último Censo Agropecuário confirmam essa tendência, uma vez que mais de três quartos de todas as ocupações existentes atualmente no meio rural do país estão vinculadas diretamente às agriculturas familiares e camponesas.

Esses sistemas com base familiar de produção desempenham um papel fundamental que vai além dos aspectos meramente produtivos, envolvendo a preservação dos ecossistemas e o dinamismo social, cultural e econômico da maior parte dos pequenos municípios do país. Mais precisamente, nas regiões em que predominam as agriculturas familiares e camponesas são enormes as diferenças em termos de capital social e desenvolvimento territorial, comparativamente às áreas dominadas pela agricultura patronal, cujo centro dinâmico é dado pelas commodities produzidas em larga escala e voltadas aos mercados internacionais (Mattei, 2014). Neste sentido, esta categoria social adquiriu centralidade política tanto para organizações internacionais como para os movimentos sociais, sindicatos e cooperativas, como para partidos políticos, programas e políticas públicas (Schneider & Cassol 2014).

Sergio Schneider destaca alguns fatores promotores do reconhecimento da agricultura familiar no Brasil: o papel do movimento sindical, a ação dos mediadores e intelectuais e o papel do Estado e das políticas públicas que passaram a reconhecer este setor e dar-lhe visibilidade a partir da criação do PRONAF e, mais recentemente, com a Lei da Agricultura Familiar em 2006. Além disso, a multiplicação de estudos e pesquisas acadêmicas enfocando a diversidade da categoria e a promoção de recursos públicos específicos para as agências e instituições de ensino, pesquisa, extensão e fomento, incentivaram a construção de um importante espaço na academia e nas instituições públicas e não governamentais.

No entanto, alguns argumentos apresentados por integrantes desta mesa evidenciam a existência de uma incongruência conceitual entre as noções de agricultura familiar, pequena produção e campesinato. A noção de agricultura familiar apresenta ampla legitimidade social constituindo-se muitas vezes numa categoria política, no entanto para algumas interpretações não se constitui num conceito analítico pelo fato de não possuir uma densidade teórica. A dificuldade, do ponto de vista teórico, em atribuir um valor conceitual à categoria agricultura familiar que se difundiu no Brasil, sobretudo a partir da implantação do PRONAF, já foi constatada por Wanderley (1999). Segundo a autora, há aqueles que confundem o conceito agricultura familiar com a definição operacional adotada pelo PRONAF, que propõe uma tipologia de beneficiários em função de sua capacidade de atendimento. Para outros, agricultura familiar corresponde a uma certa camada de agricultores, capazes de se adaptar às modernas exigências do mercado em oposição aos demais “pequenos produtores”, incapazes de assimilar tais modificações. Seriam os denominados agricultores familiares “consolidados” ou os que têm condições, em curto prazo, de se consolidar e, nesse sentido, as políticas públicas deveriam construir as bases para a formação desse segmento. Tal posição é defendida com uma maior elaboração teórica, sendo que a ideia central é a de que o agricultor familiar é um ator social da agricultura moderna e, de uma certa forma, ele resulta da própria atuação do Estado.

Na sua argumentação, Sérgio Schneider ressalta que o reconhecimento da agricultura familiar se refere a um movimento ou esforço cognitivo e às vezes político-retórico para requalificar e renomear a forma como os camponeses e pequenos produtores eram até então

definidos. Mas, por outro lado, trata-se também de atribuir um novo sentido analítico e político, pois a agricultura familiar passa a ser entendida como uma categoria social diversa e heterogênea pelos estudiosos e cientistas e vista pelos gestores governamentais e os atores e organizações sociais pelo seu papel estratégico no processo de desenvolvimento social e econômico dos países da região (Schneider e Cassol, 2014).

Contudo, constata-se um mito que se reproduz e que afirma uma agricultura familiar homogênea e desenvolvida. Isto pode ser ilustrado na concepção metodológica utilizada no Censo Agropecuário do IBGE, de 2006, em que se trabalha os dados utilizando parâmetros que acabam encobrindo ou não contemplando a diversidade e a desigualdade social marcante entre os agricultores familiares. Verifica-se uma grande precariedade, por um lado, e especificidades socioeconômicas e culturais na agricultura familiar brasileira, por outro, e os dados censitários encobrem esse fenômeno. Se tomarmos como referência os valores do VBP, verifica-se um empobrecimento de agricultores familiares no Brasil. Algumas abordagens ressaltam que VBP é diferente da renda total dos membros da família, o que poderia dar outro significado aos dados estatísticos.

A partir da análise de dados do último Censo Agropecuário, Sergio Schneider e Abel Cassol constataam um expressivo número de 1.307.940 estabelecimentos com produção mas sem receitas agropecuárias. Segundo esses pesquisadores, trata-se de um grande e significativo número de estabelecimentos que nem de longe são improdutivos ou ineficientes, os quais sugerem que é necessário afinar melhor as metodologias de coleta de dados e de cálculos estatísticos para que não se cometam erros de avaliação em relação a este expressivo grupo social do rural brasileiro, especialmente porque entre estes estão aqueles que foram afetados por adventos climáticos (como a estiagem que assolou o Nordeste no ano de 2005, justamente o ano anterior a coleta dos dados do último Censo Agropecuário), assim como entre estes estão aqueles que praticam culturas perenes, cujas receitas e ingressos não são anuais. E, por fim, mas não menos importante, neste grupo também estão incluídos a maior parte dos assentados de reforma agrária, que por estarem iniciando sua atividade no momento em que foram coletados os dados não poderiam mesmo ter receitas e rendimentos a declarar (Schneider & Cassol, 2014).

Conforme ilustrado nos resultados de pesquisas apresentadas pelos presentes nessa mesa, o expressivo e diverso contingente de estabelecimentos familiares com produção mas sem receitas agropecuárias não podem ser “pejorativamente” nomeados como improdutivos ou ineficientes. Diante destas evidências expressas nesses estudos, mais que elaborar conclusões precipitadas em termos de ineficiência produtiva deste conjunto expressivo de estabelecimentos familiares brasileiros que somam apenas 10% do VBP da agricultura familiar - em que não se problematizam os métodos de coleta dos dados censitários fundamentados em recortes temporais que não incorporam a variedade de situações e condições vivenciadas nesses estabelecimentos - os interlocutores dessa propalada ineficiência não reconhecem, não valorizam e, fundamentalmente, reproduzem a invisibilidade das características sócio-produtivas e culturais que configuram historicamente a enorme heterogeneidade presente nesses grupos sociais. Certamente, uma agenda de pesquisas com estudos multidisciplinares e interinstitucionais, que contemple os diferentes territórios e a diversidade dos grupos sociais, combinando criteriosamente fatores

quantitativos e qualitativos poderiam demonstrar a produção de valores não apenas monetários ou conjunturais, como também a existência de um rico e diverso patrimônio sociocultural que contribui para a sustentabilidade socioambiental dos territórios do campo, das florestas e das águas, dimensões essas que não são incluídas nas apressadas análises economicistas.

Em que pese as inadequações e insuficiências do PRONAF, ressalva Maria José Carneiro, há um consenso sobre a importância deste Programa como a primeira política sistemática voltada para a agricultura familiar e que, apesar das críticas levantadas, provocou uma mudança no espaço agrário brasileiro. Nos resultados de suas pesquisas, podemos verificar que o Programa deu visibilidade a esse segmento de agricultores e, principalmente, vem oferecendo crédito em condições acessíveis para uma grande massa de agricultores até então excluída do campo de atuação das políticas agrárias brasileiras. Ou, como se refere Mattei (2014), em menos de 15 anos o PRONAF foi implementado em todas as grandes regiões e Unidades da Federação, encontrando-se presente, atualmente, em praticamente todos os municípios do país. Este movimento de consolidação do programa é observado por este autor em duas direções: por um lado, um movimento consistente de crescimento do volume de recursos disponibilizado e, por outro, um enorme incremento no número de agricultores atingidos por esta modalidade de política pública. Afirma, ainda, que o PRONAF se tornou um instrumento fundamental para a discussão do desenvolvimento rural no país, pois seu significado para definição das estratégias de reprodução social dos agricultores familiares é absolutamente fundamental.

Se os resultados de pesquisas confirmam, por um lado, que o PRONAF se transformou em um importante instrumento de apoio aos agricultores familiares brasileiros, por outro é importante também registrar e fazer a ressalva de que o modelo de distribuição dos recursos do programa ainda privilegia regiões mais ricas e setores mais capitalizados da agricultura familiar. O estudo realizado por Aquino & Schneider (2011) mostra, também, que a aplicação do crédito rural subsidiado pouco contribui para disseminar tecnologias menos agressivas ao meio ambiente e promover a diversificação econômica no meio rural, o que torna-se necessário intensificar o debate a respeito da qualidade da aplicação dos recursos liberados e definir a que tipo de modelo de desenvolvimento eles serão dirigidos.

Segundo Carneiro (1997), esta tendência à especialização produtiva visando o aumento da rentabilidade e da produtividade, era uma orientação que já estava presente, implicitamente, na formulação original do Pronaf. Acompanha essa tendência a imagem do agricultor como um profissional (Gazola e Schneider, 2013) o que significa um tipo de agricultor orientado centralmente para oferecer os produtos de maior valor no mercado. Essa preocupação, que pode ser evidenciada pela concentração de recursos na região Sul, onde estão os agricultores mais estruturados em termos produtivos e econômicos (os dos grupos C, D e E) e mais familiarizados com a lógica do crédito, expressa a visão produtivista e financista que privilegia o retorno econômico, como qualquer política de crédito, deixando em segundo plano o objetivo social previsto em algumas formulações do PRONAF. Esse tipo de lógica se opõe à lógica da diversificação da agricultura que tem se demonstrado mais adequada à agricultura familiar ao produzir alternativamente para o mercado e para o consumo familiar, de acordo com o cálculo familiar garantindo assim maior estabilidade da reprodução social das famílias.

Para Otávio Balsadi, olhar para além da questão tecnológica (orientada para o produtivismo) significa incluir questões de estrutura, educação, saúde, informação, cidadania, entre outras, buscando-se a real transformação das condições de vida, o que depende de um conjunto de ações integradas (políticas públicas setoriais e intersetoriais). Nessa perspectiva, a tarefa de apoiar o desenvolvimento rural e a construção de uma agenda de futuro é ampla e complexa.

Enfim, inúmeros argumentos enfatizam que o Pronaf não foi desenhado para os agricultores familiares “Sem Receitas” (categoria esta extraída dos dados censitários), que tem grande expressão no conjunto da agricultura familiar. Quais seriam, então, as alternativas para mudar essa realidade? Caberia ao Pronaf desenvolver instrumentos para a inclusão deste universo de famílias empobrecidas social e economicamente e sem receitas? Essa instigante questão, motivo de um caloroso debate entre os presentes, emergente, aberta e que demanda respostas, possui profundas implicações no desenvolvimento rural brasileiro.

Finalmente, um outro aspecto bastante discutido, especificamente no campo político-ideológico, foi a constatação de que estaríamos vivenciando uma tentativa - por parte de setores hegemônicos da sociedade, da grande mídia, de interlocutores da agricultura patronal e até mesmo de alguns representantes do Estado - de “apagamento” das diferenciações de classe, das noções como diversidade, história, cultura, território tradicional, etc. Reafirma-se a necessidade de se enfrentar ideologicamente o debate político que se trava nestas questões e fazer um contraponto às campanhas ideológicas difundidas e que buscam promover na sociedade “as indiscutíveis vantagens da economia do agronegócio”.

Regina Bruno (2012) analisa com uma riqueza de detalhes estas campanhas difundidas na grande mídia por um conjunto de empresas e entidades vinculadas ao agronegócio no Brasil, capitaneadas pelo “*Movimento Sou Agro*”, que apresenta como propósitos sensibilizar o “mundo urbano sobre a importância do agro”; “desfazer preconceitos” existentes e debater “questões polêmicas”. *Sou Agro*, objetiva em última instância “reposicionar a imagem do agro nacional na sociedade brasileira”, destacando suas contribuições recorrentemente anunciadas na mídia como, por exemplo, a geração de emprego e renda, o abastecimento interno e o papel positivo da balança comercial. Para esta pesquisadora, mídia e marketing cada vez mais se apresentam como organizadores e difusores de um movimento de institucionalização de interesses, e se encontram na base de mobilizações e da retórica de legitimação patronal rural e do agronegócio no Brasil, e a necessidade de mostrar que são modernos é uma constante no discurso de seus porta-vozes.

A partir da explicitação de uma problemática tão complexa e emergente, que não vem sendo suficientemente tratada nos espaços acadêmicos e nas organizações sociais com toda a envergadura que merece, surgem preocupações e questionamentos entre os presentes no evento em torno da mediação intelectual e política e suas implicações nas tomadas de decisões vinculadas às concepções e práticas de desenvolvimento do mundo rural. Diante de um cenário de conservadorismo que vem se configurando, atualmente, na sociedade brasileira, em que medida as inovações sociais protagonizadas pelas agriculturas de base familiar e camponesa, as iniciativas de organizações e movimentos sociais específicos, as alternativas sustentáveis de desenvolvimento e as políticas públicas conquistadas e em curso nos territórios e espaços

rurais, irão resistir, ampliar fronteiras e fazer frente aos “moinhos satânicos” do mercado e aos apelos da ideologia desenvolvimentista da agricultura patronal? Obviamente que esta questão, muito complexa e instigante, acarreta múltiplas abordagens e extrapola os limites da análise desenvolvida neste texto. No que diz respeito, especificamente, ao tema das inovações sociais, vejamos os principais argumentos e proposições feitas pelos presentes nessa mesa e suas implicações com as demais temáticas discutidas no evento.

## **Inovações sociais: experiências contemporâneas**

Um dos aspectos bastante salientados por membros da mesa que tratou desta temática é o de que, desde os anos 90, enfatiza-se no Brasil a capacidade produtiva e a geração de empregos, com apelo forte dos Governos e implicações nos movimentos sociais e nos sindicatos. Mais precisamente, a inclusão através dos mercados e, se este falha, entra o Estado para solucionar os problemas gerados. Para Paulo A. Niederle, a noção de *inclusão produtiva* se tornou um mantra repetido em toda parte. Políticas públicas orientadas para a agricultura familiar, gestores públicos, lideranças de movimentos sociais, empresários, representantes de organizações não governamentais, ou seja não há praticamente quem se oponha à essa ideia. Em síntese, os esforços tendem a se orientar para a busca de aprimoramentos na capacidade tecnológica, gerencial e empreendedora de produtores familiares visando a sua profissionalização.

Mais recentemente, a inclusão produtiva constitui um dos eixos do Programa “Brasil sem Miséria”. Visando os agricultores familiares extremamente pobres, este enfoque tem como objetivo o fortalecimento da sua capacidade produtiva, tanto para o mercado, como para o autoconsumo, através de ações no campo da assistência técnica, do apoio financeiro e do acesso a insumos agrícolas.

Já na perspectiva dos interlocutores da agricultura patronal, projeta-se uma renovada modernização agrícola e o acesso à ciência e à tecnologia, operada pela agricultura moderna, enquanto instrumentos para a salvação e a sobrevivência de um segmento de pequenos produtores que são capazes de responder a estes apelos produtivistas. Obviamente que, nesse “consenso social”, não cabe os “não produtivos”, entre os quais: assentados pela reforma agrária; famílias empobrecidas social e economicamente da agricultura familiar e camponesa; povos quilombolas; populações indígenas; assalariados rurais; crianças, jovens, mulheres e idosos do campo, da floresta e das águas; entre outros. Segundo esta tese, pautada no produtivismo e no economicismo, o foco é converter os agricultores familiares “em transição” para “consolidados”, restando aos que não se enquadram neste modelo o acesso a determinadas políticas sociais para que não acabem se enfileirando nas estatísticas da pobreza.

Paulo Petersen nos lembra que o processo de difusão de tecnologias industriais no campo exerceu profundo impacto negativo sobre as ricas e diversificadas culturas rurais que se desenvolvem em sintonia com os biomas brasileiros. A desarticulação dos sistemas de valores preexistentes, a desorganização de formas tradicionais de sociabilidade e a dissolução de identidades locais são fenômenos facilmente perceptíveis nas comunidades rurais que

incorporaram as tecnologias da agricultura industrial em suas rotinas de produção (Petersen, 2007). Nesse sentido, ressalta que falar em difusão (ou transferência) de tecnologias nada mais é do que um eufemismo, na medida em que o que efetivamente procurou-se difundir foi um novo modo de vida.

As antíteses da concepção produtivista, ressaltadas no debate por Paulo Niederle, constroem-se em torno da necessidade de readequar a ação do Estado para dar conta das particularidades de agricultores que precisam encontrar novas alternativas de reprodução social. Ou seja, as instituições públicas e suas políticas e programas necessitariam superar um referencial de desenvolvimento rural que, ainda hoje, estaria reproduzindo as concepções vigentes no começo dos anos 1990 no que tange ao público prioritário da agricultura familiar. Constata o fracasso da opção modernizante que, “como uma profecia que se autorealiza”, estaria efetivamente contribuindo para o ocaso de uma parcela de pequenos estabelecimentos rurais mercantilizados, incapazes de gerar rendas monetárias significativas; e, por outro, reconhece-se a capacidade dos agricultores em construir respostas inovadoras que, mesmo sem o devido suporte do Estado, lhes permite subsistir e, teimosamente, contestar a profecia.

Vários depoimentos feitos nas discussões travadas nesta mesa reconhecem e afirmam um outro tipo de desenvolvimento que pode orientar a ação pública, com o argumento de que além da agricultura familiar ser responsável por grande parte da produção de alimentos no país, é o segmento que pode assegurar a segurança alimentar e nutricional produzindo comida saudável em territórios rurais que, mais que possuir uma função produtiva, constitui-se também em espaços de sociabilidade que possui uma grande diversidade de populações, histórias, culturas. Mais precisamente, outros referenciais e valores que não se restringem somente aos fatores produtivos. Ou, como se refere Wanderley (2009), o meio rural pensado efetivamente como “um espaço de vida social”. Niederle insiste, aqui, no potencial latente das formas camponesas de agricultura, capazes de articular estratégias mais autônomas baseadas na construção de novas relações com a natureza, na reprodução dos laços de reciprocidade e em uma capacidade inaudita de produzir novidades técnicas e organizacionais que a ciência moderna desconhece. Ou mesmo, um novo rural emergente conformado por um conjunto heterogêneo de “novidades” (Ploeg et al., 2004), localmente produzidas por agricultores que articulam modelos inovadores de produção, distribuição e consumo alimentar. Dentre essas novidades colocadas em relevo por Niederle e fartamente ilustradas por resultados de pesquisas, estariam os “novos mercados” que incorporam produtos e alimentos que possuem características qualitativas singulares vinculados a modos tradicionais de produção (coloniais, caipiras), sistemas étnicos (quilombola, pomerano, indígena), origem reconhecida (indicação geográfica), sistemas sustentáveis de manejo (ecológicos, orgânicos) e formas sociais de produção (produto da reforma agrária, produto da agricultura familiar), entre outros que marcam e constituem a diversidade da agricultura familiar, camponesa e tradicional presente nos diferentes territórios do Brasil.

Ressalva-se, entretanto, que outros setores podem se apropriar deste projeto alternativo de desenvolvimento, que vem sendo construído pelo conjunto de atores sociais vinculados à agricultura familiar e camponesa, podendo-se citar como exemplo a indústria alimentar que já vem se apropriando da agricultura colonial. Nesse contexto, indica-se que há uma subestimação



nos dados do Censo Agropecuário de tudo aquilo que representa as agroindústrias familiares rurais. Elas poderiam ser impulsionadas ainda mais pelos novos mercados inovadores, inclusive os institucionais. Hoje se verifica 30% a mais nos preços para os produtos orgânicos da agricultura familiar, mas outros atributos poderiam ser valorizados pelas políticas. No processo de retomada da política de desenvolvimento territorial é fundamental se rever o referencial de desenvolvimento utilizado, ainda há uma mentalidade de que os agricultores familiares começam com uma pequena agroindústria para depois crescer e concorrer com as grandes agroindústrias que os excluíram anteriormente. No entanto, ressalta-se que mercados alternativos envolvendo agricultores familiares só funcionam se tiverem infraestrutura, no entanto isto não está sendo pensado adequadamente no campo das políticas públicas. Esta lacuna será objeto das análises feitas por Walter Belik, as quais foram discutidas no evento e serão ilustradas posteriormente neste texto.

Em síntese, um outro caminho é possível. O oposto da lógica empresarial imposta à agricultura familiar, isto é a recampesinização, a participação da sociedade civil na concepção e implementação de políticas públicas. Para isso, não se deveria pensar apenas nas unidades *produtivas* familiares, nos estabelecimentos, mas no território, nos agroecossistemas, na construção social de mercados. Estes mercados demandam políticas para a agroecologia, Ater, etc. Nesse contexto, algumas falas sugerem que é difícil justificar a retórica da convivência entre o agronegócio da soja, por exemplo, e as inovações que vem sendo pensadas para a agricultura familiar e camponesa, pois são modelos diametralmente opostos e de difícil convivência.

Entre as proposições de inovações no campo político-institucional insere-se o debate em torno da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO). Lembra-se que ela surge em decorrência das lutas dos movimentos sociais, sobretudo das mulheres e especialmente a partir das reivindicações da Marcha das Margaridas. Faz-se a ressalva de que as premissas propostas pela Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) não coincidem ou não estão incluídas nesta política. Entende-se que é indispensável inserir o enfoque da agroecologia, bem como fazer a reorientação e adequação da política para atender os agricultores familiares, especialmente os “Não-Produtivos”. Assim como, é necessário a integração e articulação dos órgãos públicos encarregados de formular e implementar essas políticas.

Foi salientado no debate que a agricultura familiar e camponesa fundamentada em princípios ecológicos coloca em questão a racionalidade instrumental do sistema produtivista, pois não estaria alicerçada apenas na procura de rentabilidade, mas também na busca de satisfações de outra ordem, ou seja o bem estar dos membros da família, um ambiente e um alimentação saudável, a segurança alimentar e nutricional, água limpa, floresta preservada, etc. Alfio Brandenburg entende o processo de ecologização como um estilo de vida, incluindo diversos aspectos multidimensionais, além do ecossistema, entre os quais o simbólico e o cultural, ou seja a ecologização da agricultura familiar e camponesa tem como referência a reapropriação da natureza nos processos sociais e produtivos – o que não significa um retorno a um mundo natural intocado –, e o resgate de tradições culturais – o que não significa um retorno ao passado.

Assim como nos sistemas agrícolas tradicionais, destaca Petersen (2007), a agroecologia aproveita os recursos da natureza localmente disponíveis para desenvolver agriculturas que assegurem produções estáveis e satisfatórias para atender às necessidades econômicas das famílias agricultoras e que, ao mesmo tempo, possuam elevada capacidade de se auto-reproduzir técnica, cultural e ecologicamente. No enfoque agroecológico, ressalta o pesquisador, essas agriculturas são apreendidas como a expressão de estratégias coletivas de produção econômica e de reprodução sociocultural, são, portanto, o produto do exercício da inteligência criativa de populações rurais na construção de melhores ajustes entre seus meios de vida e os ecossistemas e não uma manifestação de um atraso cultural a ser superado.

Neste debate sobre as inovações sociais e as experiências contemporâneas, levanta-se um questionamento importante: para que tipo de agricultores familiares é viável o que estamos concebendo? Levanta-se a hipótese de que a perspectiva de construção social de mercados é muito mais viável para as agriculturas familiares e camponesas, especialmente as famílias empobrecidas, que não estão vinculadas aos mercados convencionais. Ressalva-se, porém, que inexistem políticas para os mercados regionais no Brasil, os preços são cada vez mais padronizados, além de estar ocorrendo uma homogeneização dos hábitos alimentares. Não há políticas para impulsionar as alternativas dos pequenos mercados, dos mini-varejos, muito afetados por restrições legais e sanitárias. Inclusive, foi enfatizado que o autoconsumo deveria ser equacionado a sua importância para todos os segmentos da agricultura familiar e camponesa, prevendo medidas de políticas específicas para esta dimensão.

Para os mercados de proximidade é importante a lógica mercantil mas o ponto de vista monetário apenas é muito limitado, é fundamental pensar nos elos sociais, na sociabilidade, no simbólico, que ultrapassam a dimensão apenas monetária e inserem a perspectiva da vida social fundamentada no conceito de economia moral. Para P. Niederle, a construção de novos espaços de troca passa a ser um elemento-chave para uma estratégia de inclusão, não apenas em virtude do potencial retorno monetário (agregação de valor), mas porque eles também se constituem em importantes mecanismos de valorização dos componentes simbólicos que identificam, distinguem e qualificam os alimentos oriundos das diferentes agriculturas familiares brasileiras. Isso se expressa em uma infinidade de circuitos que apelam a um novo conjunto de valores sociais: origem, saúde, forma de produção, igualdade social, etnicidade, religiosidade, artesanidade, sustentabilidade. Esses novos mercados revelam uma crítica aos processos de globalização, padronização e artificialização ensejados pela indústria alimentar. Ao mesmo tempo, eles apontam para a emergência de experiências inovadoras a partir da valorização de alimentos com forte enraizamento sociocultural nos territórios. Coloca-se em relevo uma questão instigante: poderia essa qualidade artesanal/tradicional/étnica/regional resultar em uma valorização diferencial nos mercados institucionais, tal como ocorre com a “qualidade orgânica”, que garante aos alimentos um preço 30% superior?

Entendendo que o principal ponto de vulnerabilidade da agricultura familiar é a comercialização, reproduzindo-se uma lacuna no campo das políticas públicas orientadas ou não para esse segmento social, Walter Belik destaca que o sistema nacional de crédito rural que regulamenta a comercialização não contempla a agricultura familiar; por outro lado, na

qualidade de pessoa física não há nenhuma linha do PRONAF voltada à comercialização cujo acesso seja disponível a esses agricultores. Constatamos que o crédito de comercialização está disponível para todos, contudo são as agroindústrias e as empresas comercializadoras que fazem uso do mesmo para suprir suas necessidades de capital de giro na aquisição de matéria-prima junto aos agricultores familiares. Em suma, as modalidades de crédito de comercialização não foram desenhadas para servir ao produtor familiar. Na ausência de recursos oficiais para a comercialização, os produtores mais vulneráveis acabam acionando os intermediários que adiantam o valor da venda de seus produtos, que são entregues em consignação.

Foi bastante salientado no debate a necessidade de se envolver os produtores familiares na comercialização, financiando-se instalações e equipamentos de embalagem, adiantando recursos (compra antecipada), promovendo a produção de especialidades e quebrando a intermediação na cadeia produtiva. Para Walter Belik os programas de abastecimento têm uma relação direta com essas medidas, pois permitem aproximar produtores de consumidores e organizar a produção segundo o destino dos produtos: mercados locais, regionais, nacionais ou internacionais. No que se refere aos programas de compras governamentais, avalia-se que eles caminham na direção correta, mas é fundamental aumentar a escala dessas aquisições, seja para a formação de estoques reguladores públicos, seja para ampliar o alcance da produção local nos programas de alimentação escolar e outras demandas institucionais. Mais precisamente, considera-se que a comercialização é a chave para um desenvolvimento rural equilibrado e não excludente.

Ainda é muito reduzido o número de agricultores familiares que participam do PAA e do PNAE, sendo muito baixo o valor dos recursos públicos destinados para estas políticas. Por outro lado, os agricultores familiares, principalmente os setores excluídos, não têm produtos suficientes e não estão preparados para abastecer estas políticas institucionais. Mais precisamente, o volume de compras governamentais ainda é reduzido não exercendo influência sobre o volume total comercializável, seja em termos de preço praticado seja em termos de disponibilidade de crédito. Alguns fatores são levantados para justificar a insuficiência e pouca abrangência destas políticas, entre os quais verifica-se que tanto o PAA como o PNAE não utilizam a sistemática de adiantar recursos (compra antecipada) para o produtor. Ao mesmo tempo, existem dificuldades em termos de documentação, de logística para o atendimento às grandes cidades, além de que os padrões de qualidade estabelecidos por muitas prefeituras dificultam uma maior inserção dos agricultores familiares.

Além disso, estas políticas sofrem um processo de “migração” de uma concepção que era pautada na Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) para um enfoque orientado pelas normas de mercado. Algumas falas indicam que esta migração é ideal para determinados setores que dominam o centro do poder, que querem levar a agricultura familiar para a “comoditização”. Se possível, enquadrar também a agroecologia, as inovações produtivas, etc. Além disso, os códigos alimentares, especialmente o sanitário, regulados pelo MAPA, CONAB, impõem padrões que são uma antítese do enfoque de construção social de mercados. Isto é ilustrado com a publicação recente de Decretos que, absolutamente, não tem nada a ver com o que foi

construído originalmente no PAA. Conclui-se que, infelizmente, as mudanças em curso não estão sendo percebidas pela academia, e muito menos pelos movimentos sociais.

Enfim, nas discussões travadas em torno das inovações sociais emerge, além de outros fatores, a problemática das políticas públicas. Torna-se bastante evidente o encadeamento lógico e a necessidade de se abordar de forma integrada as diferentes temáticas trabalhadas no evento. Vejamos, então, os principais balanços, avaliações, desafios e perspectivas apresentados e discutidos pelos presentes nesse debate sobre as políticas públicas.

## **Políticas públicas: balanços e perspectivas**

As argumentações feitas de forma predominante na mesa questionam a concepção de desenvolvimento embutida na formulação do Pronaf, bem como o modelo que fomentou a seleção de um público prioritário de agricultor familiar para ser beneficiário privilegiado dessa política. Indica-se também que o Programa acabou promovendo a elevação da produção mas com a tecnificação, especialização e profissionalização de determinados tipos de agricultores familiares, mais receptivos aos apelos do produtivismo. Nesse contexto, o viés do PRONAF enquanto uma política de crédito, mesmo considerando os resultados positivos do ponto de vista econômico, não tem sido capaz de promover transformações importantes nas características do modelo de desenvolvimento vigente no meio rural brasileiro.

Com relação ao propalado aumento do Pronaf nestes últimos anos, alguns argumentos fazem a ressalva de que se deflacionarmos os preços agrícolas, verifica-se que este aumento ao longo dos anos apresenta um crescimento menor do que mostram os números divulgados. Houve um grande aumento no número de contratos do Pronaf, mas 1,5 milhões de contratos ainda é pouco diante do conjunto de agricultores familiares no Brasil (4,3 milhões de estabelecimentos familiares), considerando também que 1 agricultor pode fazer mais que um contrato. O valor médio dos contratos subiu, mas gasta-se mais dinheiro com fornecedores de insumos e equipamentos.

Algumas análises apresentadas nessa oportunidade argumentam que o Pronaf “bateu no teto” e um dos fatores responsáveis foi a “bancarização”, com implicações em termos de concentração e centralização do capital produtivo. Defendem, inclusive, que seria necessário uma política de desenvolvimento rural em que o foco fosse as famílias empobrecidas social e economicamente e os assentados da reforma agrária. Justifica-se estas posições diante da constatação de que o ciclo de políticas bem sucedidas que foi iniciado com a formulação do PRONAF, entre 1993 e 1996, está mostrando sinais de esgotamento, pois o crédito se tornou um fim em si mesmo (especialmente de custeio) que acaba financiando “mais do mesmo” (Gazola e Schneider, 2013), mas muito pouco criativo no estímulo e apoio ao desenvolvimento de inovações fora do esquema produtivista, que implica em financiamentos para compra de insumos, sementes e serviços para cultivos altamente intensivos no uso de agroquímicos, o que resulta em drenagem destes recursos para fora do estabelecimento (Schneider & Cassol 2014).

452 Caberia a este Programa redefinir sua concepção e a lógica de intervenção visando a inclusão da

diversidade de grupos sociais rurais que ficaram de fora desta política? Ou seria necessário criar políticas novas e adequadas a este público “excluído” da agricultura familiar? São questões instigantes que demandam respostas urgentes.

Sergio Vilela levanta um questionamento afirmando que o cerne do debate localiza-se nas questões de maior ou menor eficiência e eficácia das políticas públicas dirigidas à agricultura familiar nas duas últimas décadas. Ou seja, não estaria sendo posta em discussão a importância estratégica da agricultura familiar para o desenvolvimento brasileiro. Percebe a “ausência” de uma reavaliação do papel estratégico da agricultura familiar, a exemplo do que ocorreu na década de 1990. Chama a atenção para a necessidade de se redefinir o papel da agricultura familiar no projeto de desenvolvimento nacional em uma conjuntura de perda de hegemonia política deste segmento social, que tem como consequência principal o exercício do “controle” relativo das políticas públicas pelas forças políticas hegemônicas do agronegócio. Em suma, recolocar a agricultura familiar em lugar de destaque no projeto político de desenvolvimento é fundamental para a democracia.

Eric Sabourin nos lembra que, implicitamente, o estudo FAO-INCRA, como as propostas do DATER e até as principais demandas da cúpula da CONTAG configuraram através do PRONAF um “tipo-ideal” no modelo da “agricultura familiar consolidada”. Isto é, era um agricultor produzindo para as grandes cadeias do agronegócio nacional, tendo como base a mão de obra permanente familiar e até dois assalariados, com uso de tecnologias modernas e insumos externos. Mais precisamente, correspondia tecnicamente muito mais ao tipo de agricultura familiar dos estados do Sul do Brasil. Já para Sérgio Vilela, a incorporação de tecnologias modernas não é capaz, por si mesma, de dar solução para a viabilidade da agricultura familiar nem no Brasil nem em qualquer lugar do mundo. Nessa perspectiva, o acesso à tecnologia constitui-se em apenas um dos instrumentos de política agrícola úteis ao desenvolvimento, outros instrumentos de política agrícola e não-agrícola, sistematicamente ordenados e disponibilizados, é que serão capazes de dar respostas aos desafios cotidianos de um desenvolvimento rural, do qual a agricultura familiar é parte indissociável.

As informações de pesquisas apresentadas indicam, de maneira geral, que o Pronaf encontra dificuldades para contemplar a diversidade socioeconômica e regional da agricultura familiar, entre os quais quilombolas, pescadores artesanais, extrativistas, indígenas, quebradeiras de coco, etc, os quais encontram limitações para acessar a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), considerada a “porta de entrada” para o Programa como também para um amplo conjunto de políticas públicas para a agricultura familiar.

Contudo, há o reconhecimento também de que um conjunto de modificações e ações foram realizadas nesta política visando adequá-la à diversidade da agricultura familiar. Cátia Grisa ilustra com alguns exemplos estes ajustes, entre os quais a criação da Declaração de Aptidão Indígena (DAP-I); a ampliação e diversificação das entidades cadastradas para emissão da DAP (Fundação Cultural Palmares, INCRA, FUNAI, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade etc.), o que favorece um tratamento diferenciado das particularidades de grupos específicos, como indígenas, quilombolas, pescadores artesanais e extrativistas. Além disso, o reconhecimento da agricultura familiar realizada em áreas urbanas; a dupla titularidade

da DAP (marido e esposa); e a realização de mutirões visando a ampliação do acesso à DAP principalmente para segmentos específicos da agricultura familiar, como quilombolas e indígenas.

Para esta pesquisadora, o desafio consiste em publicizar estas mudanças normativas, estabelecer um processo constante de aperfeiçoamento das mesmas, capacitar as entidades cadastradas e colocar em prática estas alterações institucionais. Por outro lado, lembra que as organizações agroecológicas, críticas ao modelo convencional de produção financiado pelo Pronaf, particularmente por meio do Grupo de Trabalho (GT) “Financiamento da Produção” da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), começaram a elaborar propostas para o financiamento da transição agroecológica<sup>281</sup>, resultando nas linhas Pronaf Agroecologia e Pronaf Semiárido. Além destas, que ainda tem pouca expressividade em termos de implementação, mais duas linhas dialogam com a proposta de promoção de “novas” formas de produção agropecuária, sendo elas o Pronaf Floresta e o Pronaf Eco.

Cláudia Schmitt destaca a atuação de vários gestores públicos na construção de políticas públicas, os quais possuem trajetórias de vida vinculadas às organizações da agricultura camponesa e familiar, da segurança alimentar e nutricional, e do campo agroecológico. Essa circulação dos atores em diferentes espaços institucionais favorece a participação social na construção das políticas públicas e a institucionalização de ideias identificadas com três grandes temas – agricultura familiar, segurança alimentar e nutricional, e agroecologia – e a articulação entre eles.

Em relação ao PAA, as avaliações indicam que o Programa promove formas mais equitativas e diversas de produzir alimentos, engendrando processos microssociais através da valorização do trabalho e dos modos de vida culturais de populações camponesas, tradicionais, como quilombolas, indígenas, extrativistas, quebradeiras de coco babaçu, mulheres catadoras de mangaba, pescadores artesanais, assentados da reforma agrária, etc. Os resultados indicam que estes grupos sociais podem fortalecer suas estratégias de reprodução social, adquirindo a Segurança Alimentar e Nutricional nesse processo uma grande importância.

O programa estimula também a produção agroecológica e orgânica a partir de um sobrepreço de 30% para os alimentos produzidos nesses sistemas. Enfim, qualificou e promoveu arranjos institucionais que possibilitaram uma aproximação mais efetiva entre agricultores familiares e consumidores. No entanto, o PAA ainda é um programa extremamente pequeno em termos de recursos empregados e agricultores familiares beneficiados. Além de que, dados de pesquisas indicam que persistem dificuldades para os segmentos mais fragilizados da agricultura familiar e camponesa, como também das populações tradicionais, de acessar esta política. As limitações mais importantes na sua execução circulam em torno dos seguintes aspectos: falta de informação, ausência de documentação pessoal, dificuldades estruturais das famílias e debilidade de infraestrutura em nível local, limitações organizacionais, verifica-se ainda uma complexidade na sua execução, uma certa descontinuidade, uma excessiva burocratização.

<sup>281</sup> A transição para uma agricultura de base ecológica envolve um “processo complexo e não linear de incorporação de princípios ecológicos ao manejo dos agroecossistemas, mobilizando múltiplas dimensões da vida social, colocando em confronto visões de mundo, forjando identidades e ativando processos de negociação entre distintos atores” (Schmitt, 2009).

Um aspecto importante discutido nesta mesa diz respeito à dificuldade de acesso à assistência técnica e extensão rural por diversos segmentos da agricultura familiar, sobretudo os setores mais fragilizados economicamente. No entanto, entende-se que não é necessário apenas ampliar o sistema de ATER, como qualificar os agentes para atuar como facilitadores de novas redes. Para Paulo Niederle, o aprendizado organizacional demandado pelos mercados institucionais contribuiu para mostrar que é possível inovar neste sentido. Para isso, considera-se urgente resolver problemas básicos como melhoria nas estradas, acesso à internet e à telefonia, construção de pequenas centrais de distribuição, estruturação das associações e pequenas cooperativas, sistemas de gestão, entre outros pontos de estrangulamento que, nas condições atuais, não apenas bloqueiam novas estratégias de comercialização, mas dificultam a presença da agricultura familiar naquelas já existentes, inclusive nos mercados institucionais.

No caso específico da Anater<sup>282</sup>, as análises feitas por Sônia Bergamasco demonstram avanços e retrocessos decorrentes do seu processo de criação. Em termos de avanços indica a presença do MDA como gestor, bem como a presença da EMBRAPA no conselho deliberativo, o que poderia significar a possibilidade de aproximação com a pesquisa. No entanto, coube à EMBRAPA, por meio da Diretoria de Transferência de Tecnologia, realizar em estreita colaboração com a ANATER a integração do sistema de pesquisa agropecuária e do sistema de assistência técnica e extensão rural, através da geração de “novas” tecnologias a serem adotadas pelos produtores. O texto da lei aponta, também, como competência desta empresa de pesquisa promover a qualificação de profissionais de assistência técnica e extensão rural. Essa pesquisadora afirma que, no cenário atual, a EMBRAPA pouco avançou em termos de produção participativa do conhecimento, por terem suas diretrizes sido amplamente orientadas pelo difusionismo produtivista da modernização agrícola, através da transferência vertical de tecnologias. Este é um ponto crucial na crítica que vem sendo feita à centralidade que a EMBRAPA adquiriu na estrutura da ANATER, sobretudo pelo movimento agroecológico, que almeja a autonomia das agricultoras e agricultores através da adaptação e melhoramento de seus sistemas produtivos, por meio da independência crescente de insumos externos e inovação através de tecnologias sociais locais.

Cabe ainda destacar que no conselho deliberativo da Anater temos a CONTAG, FETRAF, como também a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e a Organização das Cooperativas do Brasil (OCB). Alguns depoimentos na mesa ressaltam que além do fato da Anater não ser específica para a agricultura familiar, temos também os médios produtores como beneficiários, havendo o risco de que esse segmento possa vir a se apropriar da política de Ater.

Enfatizou-se no debate o entendimento de que desenvolvimento rural não é resultado automático da implementação de políticas públicas pelo Governo, na verdade é o resultado da ação dos atores sociais, que abrem espaços e pressionam para que elas aconteçam. Nesse sentido, afirma-se que é fundamental se discutir o papel dos atores, da sociedade. No entanto,

---

<sup>282</sup> 3. De acordo com Sonia Bergamasco, a institucionalização da Nova Ater (a Lei Nº 12.897 publicada em dezembro de 2013 autorizou a instituição da ANATER) tem como marco o lançamento da primeira versão da PNATER (Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural) em 2003, e é fruto da mobilização da Sociedade Civil somada ao contexto político de abertura à participação democrática de um governo historicamente ligado aos movimentos sociais de esquerda e ao engajamento de gestores públicos comprometidos com um modelo de desenvolvimento rural baseado na agricultura familiar.

ainda há uma tendência de se conceber o papel das políticas como indutoras, esvaziando-se o papel dos atores nesse processo. Caberia se indagar, até que ponto as políticas públicas estão potencializando capital social em nível local? O tecido social comunitário está sendo fortalecido pelas políticas? Nesse sentido, afirma-se como necessário pensar novas formas de concepção de políticas públicas, onde os atores sociais têm que estar envolvidos na sua formulação.

A análise das políticas públicas orientadas aos amplos segmentos das agriculturas familiares e camponesas, ou mesmo das populações e povos tradicionais, está diretamente vinculada, também, às interpretações dos diferentes papéis assumidos e dos desafios enfrentados pelos movimentos e organizações sociais. Esta temática foi objeto de discussões numa das mesas do evento e as peculiaridades deste debate serão explicitadas a seguir.

### **Questões e desafios dos movimentos e organizações sociais**

Embora todas as dificuldades verificadas atualmente, os presentes nessa mesa entendem que não é possível se afirmar de forma absoluta que há uma partidarização das lutas ou que os governos cooptam os Movimentos Sociais (MS), ou mesmo que haveria um esgotamento do ciclo de protestos ou a institucionalização das organizações. Ressaltam que as dificuldades de mobilização e os desafios dos MS não são exclusivos do Brasil, pois atualmente este é um problema em nível internacional, em que se verifica que a globalização provoca impactos também nos MS.

Heribert Schmitz considera que nem todo movimento passa por uma transformação que supostamente o levaria à “institucionalização”, havendo muitos teóricos que questionam, atualmente, a ideia da evolução natural dos movimentos. Mais precisamente, “o curso de um movimento social não é pré-determinado, mas depende das interações que estabelece com seu contexto, em especial com o contexto político” (Chazel, 1995). De acordo com essa perspectiva analítica, não é a formalização da ação organizada que muda o caráter de um movimento, senão a mudança das tarefas e dos desafios em função de resultados alcançados (ou não). Não se pode relacionar o movimento social a uma determinada forma de organização. Para Heribert Schmitz a análise deve se basear nos principais indicadores da definição de movimento social, já descritos por alguns teóricos, ou seja, a capacidade de mobilização, a existência de um adversário, a atuação através do meio de protesto e a existência de uma causa para a luta. Em suma, fundamental seria analisar se o movimento continua ativo nos processos de luta social ou se demonstra sinais de acomodação, administrando problemas, conquistas ou políticas cotidianas ou mesmo gerindo a manutenção da sua própria existência.

Nas agendas políticas de países do hemisfério Sul, há um debate em torno da questão agrária no qual o tema da terra está presente, inclusive em nível acadêmico. No entanto, no Brasil, verifica-se um descompasso em relação a esse debate. Os números da política de assentamento são vergonhosos e ilustram esse fato. Ou seja, não há uma política de reforma agrária nesses últimos anos; não há novidades em termos de políticas estruturantes nessa temática. Esta lacuna ocorre simultaneamente com o neo conservadorismo da sociedade brasileira, com a afirmação



da noção da economia do agronegócio como sendo fundamental, com a criminalização dos movimentos sociais e das lutas pela terra, inclusive com Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) investigando entidades não governamentais (ONG's) e movimentos sociais, particularmente o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Verifica-se até mesmo a criminalização no âmbito do PAA, como aconteceu no Paraná, envolvendo agricultores familiares pobres. Enfim, como se refere Sérgio Sauer, há uma tentativa de setores da sociedade brasileira de deslegitimar as lutas sociais e de suas lideranças, afetando inclusive os próprios gestores públicos.

Há interlocutores do agronegócio afirmando que o fato de ter 27% de território no país sob domínio das populações tradicionais e dos assentados da reforma agrária, significaria que já possuem terra suficiente e não precisaria mais áreas para assentamentos, demarcação de terras indígenas, quilombolas, criação de unidades de conservação de uso sustentável, etc. Alegam que se deveria dar qualidade ao existente, portanto, não destinar mais terras a esses povos, pois isso significaria retirar terra para produção. Além disto, de forma preconceituosa e discriminatória, utilizam argumentos para descaracterizar as famílias tradicionais, empobrecidas, entre outros. Segundo Sérgio Sauer, a manutenção desses territórios conquistados é um desafio para os movimentos sociais, considerando também que a maior parte está no Norte do país, onde os movimentos sociais encontram maiores dificuldades de organização. Além de que, grande parte desses territórios não está regulamentada, sofre fragilidades ou está sendo impactada por grandes projetos viabilizados, também, com recursos públicos. Territórios que quase não recebem recursos públicos e apoio por parte das instituições do Estado para atender as demandas e necessidades dos povos e populações tradicionais, camponeses e agricultores familiares, territórios que são fundamentais enquanto identidade sócio cultural dessas populações. Em síntese, os presentes ressaltam que o agronegócio e a agricultura patronal pretendem liberar e se apossar desses territórios tradicionais.

Com a construção da categoria Agricultura Familiar houve realmente um avanço, uma conquista, no entanto há um descolamento da questão fundiária, o que pode ser verificado também nas trajetórias dos movimentos sociais. Ou seja, há um predomínio do produtivo e do econômico, que vai aparecer também nas políticas públicas. Não é um viés exclusivo das políticas públicas, nem culpa exclusiva do Estado, isto aparece nos movimentos e também entre os intelectuais. Falas recorrentes nessa mesa colocam em relevo que a terra, assim como o território, não representam apenas um meio de produção mas sim um lugar de vida e de construção identitária de diversas populações rurais, camponesas, tradicionais. Nesse sentido, é fundamental aprofundar o debate sobre o “direito dos agricultores familiares camponeses” como um direito humano fundamental de reprodução social e qualidade de vida no campo (Sauer e Leite, 2012).

Embora exista a concepção de desenvolvimento proveniente das lutas sociais, há também a influência de uma noção que é pautada no moderno, que opõe tradicional x moderno, no qual o tradicional significa atraso. Nesse enfoque, o pequeno produtor é visto como um agente que tem que sair do tradicional para alcançar o moderno e isso acaba influenciando também a luta pela terra. Na trajetória dos movimentos sociais, sobretudo sindical mas não exclusivamente,

aparecem as demandas voltadas à área produtiva entre as quais assistência técnica, aquisição de insumos, máquinas, organização econômica, etc. De acordo com algumas argumentações apresentadas na mesa, sobretudo feitas por Éverton Lazzaretti Picolotto e Leonilde Sérvalo de Medeiros, o objetivo dos movimentos sindicais de pequenos agricultores é também mostrar que são produtivos, que tem importância e peso na produção de alimentos, seja para exportação ou mesmo para o mercado interno.

Conforme salientado por estes pesquisadores, a construção da identidade da agricultura familiar corresponde a uma tentativa de se libertar da pecha de atrasado, imperfeito e incompleto que a noção de pequena produção carregava e produzir sua ressignificação positivada, como produtora de alimentos, moderna, eficiente, sustentável, etc. Cabe salientar que esta construção ressalta também o agricultor como cidadão, não apenas produtor. Com essa perspectiva, o sindicalismo, nas suas duas vertentes, procura situar sua estratégia política de afirmação do modelo da agricultura familiar na ideia-força de que seriam os agricultores familiares os responsáveis por levar o alimento para a mesa dos brasileiros, procurando ressaltar frequentemente a sua importância socioeconômica no cenário nacional, inclusive respaldados em dados produzidos pela academia e por órgãos governamentais e internacionais (como FAO/Inra e IBGE), que alimentam a luta por recursos públicos e a luta simbólica por afirmação de um modelo de agricultura.

Essa noção de que tem que passar do improdutivo para o produtivo está presente também nos assentamentos. A partir dos anos 2000, mesmo em movimentos como o MST, circula a ideia de que é necessário se provar que os assentados são produtivos. Um dos aspectos bastante salientados pelos presentes é o de que as políticas públicas deveriam ir além da dimensão da produção, considerando também aspectos como moradia, previdência, saúde, educação, cultura, território, etc.

Por outro lado, foi bastante salientada a ideia de que há uma guerra de interpretação dos dados do Censo e uma disputa pela AF consolidada. E, no caso das políticas públicas, elas tenderiam a fomentar a criação de uma classe média rural. Nesse cenário, setores da agricultura patronal vem oferecendo Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) para os agricultores familiares consolidados, considerados os produtores “vacionados”. Esses agricultores familiares capitalizados, que possuem renda e terra, são disputados por organizações, tanto representativas da agricultura familiar como do segmento patronal. Alguns depoimentos indicam evidências de que o MDA e as organizações de representação da agricultura familiar estariam buscando ampliar suas bases para o segmento dos agricultores intermediários, também reconhecidos como consolidados, modernizados ou mesmo classe média rural. No entanto, constatam que esta tentativa tem enfrentado a reação e a concorrência das organizações patronais e do MAPA, indicando que a disputa em torno da representação de agricultores invisibilizados na oposição *sem terra/latifundiários* ou *agricultores familiares/agronegócio* está em pleno curso e traz questões significativas que precisam ser aprofundadas, também, nas reflexões acadêmicas.

Por outro lado, a noção de agricultura familiar concebida e incentivada nos marcos políticos e institucionais vigentes não vem permitindo o reconhecimento e a visibilidade que demandam as diversas categorias sociais dos povos e populações tradicionais e camponesas;

categorias que não se veem representadas em entidades como a Contag ou a FETRAF, por exemplo; processo que motiva o surgimento de organizações próprias e novas identidades socioculturais e políticas, o que se constitui numa questão complexa ou mesmo não resolvida do ponto de vista político.

Heribert Schmitz nos lembra que, num passado recente, os protestos e mobilizações coletivas buscavam envolver ou mesmo dar visibilidade às reivindicações de uma classe ou de uma categoria social unitária, a exemplo das Ligas Camponesa ou dos movimentos e das organizações dos trabalhadores rurais. Atualmente, os grupos sociais no campo vêm se mobilizando como categorias sociais específicas, ou seja sem terras, extrativistas, quilombolas, indígenas, pescadores artesanais, comunidades tradicionais, de fundo de pasto, faxinalenses, geraizeiros, entre outros. Por outro lado, ressalta que estas categorias possuem em comum a luta pelo acesso aos recursos de diferentes naturezas (terra, território, recursos hídricos, biodiversidade, políticas públicas, etc.), assim como a busca pelo reconhecimento e afirmação de uma identidade social e cultural.

De maneira geral, constata-se, nesses últimos anos, a emergência de conflitos ilustrando os limites da categoria agricultura familiar como unificadora da diversidade de situações de trabalho, uso da terra e vida no campo, como agregadora de direitos e de políticas públicas. Questiona-se, inclusive, a capacidade dos representantes sindicais desta categoria falarem em nome da diversidade social que marca os territórios rurais do país e das identidades políticas que vem se colocando na cena política como portadoras de demandas que exigem outras leituras de seu modo de ser, que não aquele baseado estritamente na capacidade de produção.

Considerando esses conflitos no campo da representação política, algumas falas na mesa levantam alguns questionamentos: como se daria a interlocução dessas categorias com o Estado? O foco das políticas públicas da AF nas categorias sociais organizadas e que possuem terra acaba gerando tensões com as categorias consideradas invisibilizadas ou subalternas. Que implicações isto traria diante das intenções de representação política dos pequenos produtores manifestas e articuladas por organizações dos grandes proprietários ou pelos setores patronais?

Em suma, vários argumentos destacam que o modelo das demandas cunhadas pelo sindicalismo, particularmente Contag e Fetraf, deixou muitos agricultores de fora e isto pode ser ilustrado na leitura política e nos resultados de pesquisas apresentadas no evento. Em decorrência, percebe-se o fortalecimento das iniciativas autônomas de organização política de indígenas, quilombolas, extrativistas, faxinalenses, como a Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq); Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB); União das Nações Indígenas (UNI); Movimento Nacional dos Pescadores (Monape); Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco de Babaçu (MIQCB); Articulação Puxirão do Paraná, entre outras.

Hoje o Movimento de Pequenos Agricultores (MPA), organização social vinculada à Via Campesina, procura recriar a identidade política de camponês, sendo porta-voz de um plano camponês pautado em outro marco do que significa as lutas camponesas nesses últimos 15 anos, ou seja uma ressignificação dessas lutas, baseada e fundamentada em outros princípios, dentre os quais a alimentação saudável do povo trabalhador. Embora o MPA apresente demandas

semelhantes as de outros movimentos, muitas vezes pautadas no produtivismo, ao mesmo tempo critica os modelos de agricultura, sobretudo o agronegócio, mas inclusive os que fazem parte da agricultura familiar. No entanto, ao pretender superar esses modelos, reafirmam a tradição para dialogar com o Estado. Nesse contexto, verifica-se que a noção de tradição aparece quando ela é ameaçada, os povos tradicionais mostram isso. Ou seja, volta a noção e o significado de ser camponês pautado em outro modelo de desenvolvimento.

Recentemente, verifica-se uma luta de categorias sociais que vivenciaram, historicamente, processos de invisibilização em nível de sociedade e Estado, entre as quais populações quilombolas, indígenas, povos de fundo de pastos, extrativistas, etc. Constata-se na trajetória de mobilização social desses grupos uma luta por reconhecimento. Até pouco tempo não havia no aparato legal brasileiro o reconhecimento dessas categorias. Além da mobilização pelo reconhecimento das suas terras, com um relativo amparo na Constituição de 88, essas categorias lutam por uma identidade social e política. Nesse processo, começa a aparecer a noção da terra não como uma mercadoria mas como território. Éverton L. Picolotto e Leonilde S. Medeiros constata nas suas análises a emergência de conflitos surgidos em diferentes pontos do país entre agricultores familiares e populações tradicionais em torno do sentido atribuído à terra, seja como propriedade-mercadoria ou como território portador de tradições ancestrais, que não pode estar submetido às leis do mercado, em especial do mercado de terras, visão que vem sendo afirmada por indígenas, quilombolas, extrativistas, entre outros.

A cultura política, visível inclusive nas agendas e nas pautas dos movimentos sociais, mostra uma certa insensibilidade com as experiências de base dos grupos sociais em que se constituem a sua territorialidade, o seu modo de vida. O encontro nacional de agroecologia, organizado pela Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), reflete a presença desses grupos de base, no qual vem afirmando a sua territorialidade. Nesse processo, as políticas sociais abrem margens para a viabilização e enriquecimento das experiências sociais desses grupos. Cabe salientar que existem várias experiências de organização social que não aparecem, um tecido social que não é visível na sociedade que, sobretudo, não é captado em termos de direitos básicos. Quando se foca nas grandes organizações, perde-se essa variedade de formas sociais. Ou, como se refere Leonilde S. Medeiros, há uma pluralidade de ações coletivas que não são captadas por nossas malhas conceituais.

Enfim, foram destacadas pelos presentes outras questões que interagem direta ou indiretamente com o tema norteador desta mesa. Por um lado, alguns argumentos indicam que a Agroecologia torna-se uma bandeira de luta do MST, decorrente principalmente de experiências anteriores das cooperativas, produção em escala e da tentativa de uma matriz ideológica nessa direção, que passaram a ser questionáveis pelo movimento. Verifica-se então que a terra deixa de ser vista apenas como produção. Por outro lado, em relação ao assalariamento no campo, entende-se que há uma crise que persiste até hoje em relação a esta questão, um problema estrutural não resolvido, diante do aumento das commodities e da emergência do agronegócio enquanto setor hegemônico. Constata-se que “os assalariados rurais ficaram órfãos”, os migrantes não estão inseridos socialmente nem possuem visibilidade, seja nos locais de origem, seja nos locais de trabalho, isso é um desafio grande em termos de ação política, de

políticas públicas. Em síntese, são grandes órfãos de direitos de cidadania. Nesse processo de emergência de novos sujeitos sociais no campo, abrem-se possibilidades para a visibilidade social das características, demandas e reivindicações de grupos sociais específicos que, de maneira geral, ainda não são incluídos suficientemente nas agendas das políticas públicas, das pesquisas e das iniciativas de organizações e movimentos sociais. Há uma heterogeneidade de categorias sociais, de formas de trabalho e de modos tradicionais de vida social e cultural que não são adequadamente contemplados ou incluídos pelas convencionais redes conceituais e institucionais mobilizadas para pensar e intervir nos territórios rurais. A última mesa do evento teve como objetivo principal colocar em relevo esta heterogeneidade social, e as principais questões debatidas serão explicitadas a seguir.

### **A heterogeneidade do trabalho no campo: categorias de análise e dimensões sociais**

As abordagens dos integrantes dessa mesa procuraram trazer para o debate as principais problemáticas e questões que dizem respeito a um conjunto bastante heterogêneo de categorias sociais do mundo rural brasileiro que, embora possuam uma importância fundamental na constituição do tecido sociocultural das diversas comunidades locais, comumente não são suficientemente reconhecidos, valorizados e inseridos nas políticas, programas e ações de instituições públicas, organizações e movimentos sociais, etc. Destacam-se entre esta miríade de grupos sociais as populações tradicionais, os assalariados rurais, as mulheres da agricultura familiar e camponesa e os jovens rurais.

Diversos autores tem destacado que a hegemonia da agricultura patronal tem incidido negativamente na vida das populações tradicionais, camponesas e, sobretudo, na condição de vida das mulheres, “alienando-as da sua relação com a terra, com a agricultura, com os saberes e conhecimentos históricos, especialmente aqueles que, como inventoras da agricultura, têm transmitido de geração em geração” (León, 2003).

Buscando se contrapor a esta hegemonia de um modelo nefasto às condições de vida das mulheres, o Movimento de Mulheres Camponesas (MMC) procura estimular nas camponesas o resgate de práticas alimentares e de cuidados com a saúde por meio de uma alimentação mais saudável, que vai desde a maneira de produzir, assim como a recuperação da variedade das espécies alimentícias e sua multiplicação, as diferentes formas de preparo, o cultivo de ervas medicinais que são alternativas aos remédios alopáticos e, fundamentalmente, a recusa absoluta à utilização de agroquímicos na produção agrícola familiar.

Segundo Maria Ignez Silveira Paulilo, o projeto de resgate de sementes crioulas no âmbito deste movimento permeia diversas esferas, como a da agroecologia, da segurança e da soberania alimentar. Ressalta, entretanto, que essas bandeiras de luta também são assumidas por outros movimentos sociais, entre os quais a Via Campesina, que primam pela produção agroecológica. O resgate de sementes crioulas pode também ser percebido como um modo de recampesinização, conforme afirma Ploeg.

Por outro lado, o MMC se reconhece como um movimento social, cujo papel vai além de suas ações reivindicatórias. Foi fundamental para tornar visível o trabalho feminino nos campos, ao lutar pelos direitos trabalhistas e o reconhecimento da profissão de agricultora. Segundo Maria Ignez S. Paulilo, a organização e a troca de experiências nos encontros, nos cursos, nas assembleias e passeatas fizeram com que muitas mulheres se reconhecessem como cidadãs com direitos iguais aos homens, e não mais submissas a eles.

Enfatizou-se, também, nas argumentações feitas nessa mesa o (não) lugar dos assalariados rurais, categoria (comumente) esquecida de análise. Com uma presença marcante e expressiva nos territórios rurais, os assalariados quase sempre estiveram ou estão à margem das políticas públicas, particularmente nesses últimos anos não foram inseridos nas principais políticas construídas e implementadas no âmbito da categoria agricultura familiar.

A partir de resultados de pesquisa, Marilda Aparecida de Menezes salientou, especificamente, a realidade dos assalariados rurais do Nordeste brasileiro. Alguns dados foram ilustrados para o debate. A grande maioria destes trabalhadores que migram dessa região para o Sudeste são ex-moradores que tinham roçado em terras de médios e grandes produtores, apresentando grande precariedade no que diz respeito ao acesso à terra. Eles acessam programas sociais do Estado, assim como possuem aposentadorias e o dinheiro que recebem é, sobretudo, do trabalho da cana. Os migrantes são principalmente jovens homens. O seu perfil é de 20 a 35 anos, possuem baixa escolaridade, recebem pagamento por produção, o que resulta em grande exploração de sua mão de obra. Muitos desses trabalhadores que se encontram na condição de casados mandam recursos financeiros para familiares onde residem. Apresentam grande vulnerabilidade seja com referência à condição de agricultor, seja em relação à terra, como também na condição de trabalhadores do agronegócio. Muitas vezes, estão fora da organização sindical. Embora nos últimos 5 anos houve um grande aumento da mecanização e, conseqüentemente, uma diminuição dos postos de trabalho, o trabalho manual ainda se mantém.

A migração é uma estratégia de reprodução inter-geracional das famílias, constituída pelas diferenças no ciclo de família, idade e gênero. Para Marilda A. Menezes, o trabalho assalariado de alguns membros da família pode viabilizar a sua permanência nos sítios, povoados e distritos dos pequenos municípios. Ou seja, migra-se para poder permanecer em suas localidades. Nesse sentido, é preciso relativizar a noção do local de origem desses assalariados como uma reserva ou um viveiro de mão de obra, na verdade são territórios de pertencimento e de identidade onde ocorrem relações de sociabilidade, de parentesco e de vizinhança. Para essa pesquisadora, a concentração da terra está na raiz das condições insuficientes de reprodução social de uma grande maioria dos agricultores familiares na região nordeste do Brasil. Mais precisamente, há necessidade de democratização do acesso à terra para que esses agricultores possam melhorar sua participação no Valor Bruto da Produção e na renda, conquistando assim um lugar no desenvolvimento rural. Nesse contexto, é de fundamental importância ampliar e qualificar os serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural nos territórios rurais, especialmente no desenvolvimento de tecnologias apropriadas de convivência com o semi-árido.

462 Dentre outras recomendações de políticas públicas, cabe destacar as indicações feitas por Schneider e Cassol (2014), que apontam a necessidade de políticas específicas para os

estabelecimentos agropecuários muito pequenos, em que a terra e os demais meios de produção disponíveis não são suficientes para gerar excedente econômico agrícola que possa garantir uma receita adequada. Para esses autores, é preciso encontrar alternativas e meios de vida para este grupo no próprio meio rural, ainda que talvez não em atividades agrícolas. Entendem que a migração para as cidades já não é uma alternativa viável, mesmo no setor de serviços, especialmente devido a baixa qualificação de sua força de trabalho para se inserir em outros setores que não a agricultura.

Em relação à juventude rural, enfatizou-se nesta mesa que a grande maioria do público juvenil no campo ainda não tem sido incluído satisfatoriamente nas políticas e programas, nem tem acessado suficientemente os recursos disponibilizados pelas instituições. Nesse contexto, os jovens integrantes das diversas populações tradicionais e camponesas do país são afetados, ainda mais, pela invisibilização e/ou questionamento dos seus territórios de vida, pela inadequação das políticas e reduzido acesso aos recursos públicos. Em relação aos desafios existentes para a promoção de políticas públicas orientadas para os jovens de ambos os sexos, constata-se que estamos diante de uma instigante e complexa problemática social: se a juventude vem sendo cada vez mais concebida e anunciada como público estratégico para o desenvolvimento rural, as consequências práticas destas intenções não tem surtido o efeito necessário do ponto de vista estrutural para a permanência da juventude no campo com condições adequadas para a sua instalação, ou mesmo para incentivar um possível retorno e instalação de jovens como agricultores familiares. Ou seja, os dados censitários indicam que, nestes últimos 10 anos, houve uma redução no número de jovens rurais, justamente o público potencial que poderia assumir este papel desejado por determinados interlocutores de instituições do Estado e de organizações da sociedade civil. Nesse contexto, as discussões em torno das políticas públicas para a juventude, bem como sobre as problemáticas de gênero, geração e sucessão profissional na agricultura familiar e camponesa assumem um lugar privilegiado (Stropasolas, 2014).

Os formuladores e os que estão no dia a dia da execução das políticas precisam evitar o risco em potencial de se normatizar modelos, processos de gestão e públicos que respondem aos apelos e exigências dos programas e das instituições responsáveis pela implementação das políticas públicas, pois isto pode resultar num processo de seleção/exclusão de grupos sociais que integram a juventude rural, em detrimento dos que sempre estiveram à margem do Estado, dos seus recursos e instituições.

De um modo geral, as constatações das pesquisas indicam que, para evitar a migração de jovens e abordar de forma efetiva a problemática da sucessão geracional nos estabelecimentos familiares, as ações isoladas não resolvem, sendo necessárias estratégias integradas, multidimensionais e duradouras.

Salientou-se no debate de que é necessário se fazer uma contraposição ideológica àquilo que a mídia e os setores dominantes da sociedade vêm pautando em torno do agronegócio. Ou seja, dando uma visibilidade social a esse modelo de agricultura, tendo como referência o sucesso tecnológico e mercadológico da produção. Em contraposição, propõe-se uma campanha maciça nos meios de comunicação pela permanência ou retorno de jovens e de mulheres ao campo, que leve ao conhecimento desse público as políticas públicas a eles direcionadas, fazendo com

que os recursos cheguem efetivamente aos diferentes públicos da juventude e das mulheres rurais, sem passar pelo crivo político-ideológico do poder local. Uma campanha que busque o reconhecimento e a valorização da profissão de agricultor(a) familiar na sociedade, com a garantia de acesso aos benefícios e direitos de cidadania daí decorrentes, semelhante ao que ocorre com as demais profissões urbanas, constituindo-se, assim, num pressuposto básico para o desenvolvimento dos territórios rurais.

Argumentou-se, também, que o debate, a concepção e as proposições de políticas em torno das inovações sociais ou novidades organizacionais no âmbito da agricultura familiar e camponesa não terão sustentabilidade se as diversas juventudes não estiverem participando efetivamente desse processo. No caso específico da agroecologia, esta alternativa em potencial deve ser pensada, também, enquanto uma estratégia de permanência (e retorno) de mulheres e jovens no campo, considerando que esses públicos não tem lugar ou não são reconhecidos e valorizados suficientemente nesse espaço social. A abordagem da migração, do envelhecimento e da masculinização do campo muitas vezes é centrada na questão da mão de obra, do trabalho ou mesmo da inclusão produtiva, no entanto o mundo rural, camponês, e tudo o que significa para os que nele vivem e compartilham relações de sociabilidade, não pode ser reduzido ao viés econômico ou produtivo. Assim como, esse mundo não pode ser dissociado dos espaços urbanos e suas interações que se estabelecem em aspectos como cultura, consumo, lazer, violência, sexualidade, drogas, etc, sobretudo suas implicações no campo das políticas públicas.

### **Considerações finais: desafios, perspectivas e proposições para as agriculturas de base familiar e camponesa**

No momento em que presenciamos na sociedade brasileira distintos e conflitantes olhares sobre o que é ou deveria ser o mundo rural e, particularmente, sobre o que representam e a relevância que possuem as agriculturas familiares e camponesas e as populações tradicionais nos processos de desenvolvimento dos territórios rurais, tivemos a oportunidade de debater nesse Seminário as principais problemáticas e questões implicadas na reprodução social, econômica e cultural desse amplo e diverso público que vive e trabalha nesses territórios. Se as divergências de concepções, interesses e de tomada de decisões são perceptíveis e se expressam, sobretudo, na vida cotidiana e no campo político-institucional, elas não deixam de se fazer presente, também, no mundo acadêmico, em que se verificam diferentes e conflitantes interpretações e proposições sobre o lugar ocupado, a dimensão, a importância e as perspectivas futuras de temáticas e conceitos como, por exemplo, agricultura familiar, populações tradicionais, território, política pública, conhecimento, meio ambiente, desenvolvimento, etc.

O evento oportunizou um espaço privilegiado para se apresentar e debater, de forma coletiva, os resultados de pesquisas e estudos, bem como de realizar avaliações de políticas e programas que vem sendo executados e orientados aos agricultores familiares e, sobretudo, de discutir e propor algumas medidas e ações visando corrigir rumos percorridos, qualificar, modificar ou mesmo criar políticas públicas orientadas aos diversos segmentos de agricultores



familiares, camponeses e povos tradicionais que, segundo os presentes, possuem um papel fundamental nos processos de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais. Acredita-se que o conjunto de análises e proposições de ações resultantes desse evento podem se constituir em referenciais importantes para se pensar e sugerir novos campos de investigações e de pesquisas acadêmicas, para promover reflexões e estimular os debates com gestores responsáveis pela execução dessas políticas, como também para se dialogar com movimentos e organizações sociais representativos das diversas populações que vivem e trabalham nos territórios rurais.

O principal objetivo desse texto foi realizar um esforço no sentido de registrar de forma reflexiva as principais ideias, questões e proposições debatidas no Seminário “Desafios atuais e perspectivas de futuro da agricultura familiar brasileira”. Reter com a intenção de não se perder de vista ou mesmo não “caducar” as férteis e fundamentadas discussões realizadas, na expectativa de que os resultados alcançados possam ser referenciais úteis e importantes nos processos de avaliação e definição de pesquisas, políticas e recursos públicos orientados às agriculturas familiares e camponesas de nosso país. Nesse sentido, colocamos em relevo nessa parte final do texto os principais desafios, perspectivas e proposições para as agriculturas de base familiar e camponesa do Brasil.

Há uma noção que vem sendo difundida por alguns analistas de que estaríamos vivendo o que seria “o final de um ciclo” da reforma agrária no Brasil, entendida no sentido restrito de uma política pública de cessão de terras aos trabalhadores rurais, pequenos agricultores e camponeses. Associada a esta noção, constatam-se, no cenário político, evidências de que as ações coletivas e as lutas pela conquista da terra vivem, recentemente, um perceptível refluxo. Mais precisamente, os números estariam demonstrando a “morte da reforma agrária”, e o defunto estaria sendo sepultado pelo suposto sucesso do chamado agronegócio, que vem sendo impulsionado com fartos recursos públicos e “iluminado” pelos holofotes da grande mídia que, diga-se de passagem, não mede esforços para construir ideologicamente a imagem de uma agricultura patronal moderna, próspera e geradora de divisas, sendo assim imprescindível para a sustentação da economia brasileira. Nos interstícios desse processo, ampliam-se as iniciativas estrategicamente orientadas para a busca da completa mercadorização da terra, dos espaços territoriais e dos recursos da natureza nas diversas regiões do país. A que custos sociais e ambientais isso vem sendo feito? Quem paga essa conta?

Estas estratégias se desdobram nas tentativas em curso de mudar ou enfraquecer os códigos que regulam o solo no Brasil, processo que se expressa nos casos do código florestal, da mineração, das terras indígenas, entre outros. Neste último caso, vem sendo realizados esforços no âmbito do chamado pacto hegemônico em curso no Brasil visando se fazer a transferência da Questão Indígena para o Poder Legislativo, com todas as consequências que isso pode acarretar na (não) preservação do que ainda restam de ecossistemas conservados nos territórios ocupados por populações tradicionais.

A problematização e o questionamento destas representações e ações se constituem em um dos grandes desafios a serem enfrentados no aprofundamento de um debate que se encontra, ainda, em aberto. Em termos de justificativas para se fazer frente às estratégias conservadoras daqueles que reagem a qualquer tentativa de mudanças na estrutura agrária, na concentração de

recursos e de poder no campo, enfatiza-se, a partir de dados de pesquisas, que o Brasil ainda apresenta alto grau de concentração fundiária num contexto agrário em que se verifica um enorme contingente de famílias que reivindicam terra e recursos públicos para trabalhar e viver. Em decorrência, a reforma da estrutura agrária brasileira ainda não “caducou”, permanece atual, não resolvida e sempre presente nas demandas elaboradas nas agendas, nas pautas de reivindicações e nas ações coletivas cotidianas das organizações e movimentos sociais.

Associado a este complexo desafio, que demanda abordagens multidimensionais, está a proposição de se democratizar e ampliar os recursos públicos, qualificando políticas existentes ou criando novas, objetivando atender as necessidades das agriculturas de base familiar e camponesa e as populações tradicionais, que se constituem na grande maioria de estabelecimentos agrícolas e da força de trabalho nos territórios rurais do país. Nunca é demais ressaltar que, atualmente no Brasil, a maior parte dos recursos públicos e terras cultiváveis estão concentrados e são apropriados pelos segmentos da agricultura não familiar. Em suma, não há como ampliar as medidas de políticas visando atender as necessidades, demandas e reivindicações das diversas e heterogêneas populações do campo, sobretudo o público insuficientemente contemplado e/ou não incluído nas políticas oficiais, sem desconcentrar e democratizar recursos públicos, poder e estrutura agrária.

Na luta pela terra, um dos desafios que se apresenta para a academia, para gestores públicos e organizações e movimentos sociais é compreender, interagir e apoiar as iniciativas de novos sujeitos políticos que vem emergindo nos diferentes territórios do país. Na luta pela terra e por um modelo alternativo de desenvolvimento, muitas das iniciativas vem sendo protagonizadas por povos indígenas, populações quilombolas, faxinalenses, posseiros, mulheres, jovens, entre outros. Silenciados por séculos ou enfrentando processos de invisibilização e exclusão social, essas categorias sociais lutam atualmente por reconhecimento e por direitos garantidos na Constituição. Os movimentos e organizações sociais possuem um papel crucial de apoiar essas iniciativas, visando uma contraposição ideológica e prática ao processo em curso de mercadorização da terra e dos recursos ambientais.

Um dos desafios que se apresentam, também, diz respeito ao expressivo e diverso contingente de estabelecimentos familiares com produção mas sem receitas agropecuárias, público que vem sendo pejorativamente nomeado como improdutivo ou ineficiente. Seria muito importante se repensar o processo de concepção, o desenho e a implementação de políticas públicas, como é o caso do PRONAF, cujas avaliações tem demonstrado uma inadequação entre este Programa e o perfil deste grupo enorme de estabelecimentos. É importante registrar, entretanto, que a aplicação do crédito rural subsidiado, nesses últimos anos, pouco contribuiu para disseminar tecnologias menos agressivas ao meio ambiente e promover a diversificação econômica no meio rural, o que torna-se necessário intensificar o debate a respeito da qualidade da aplicação dos recursos liberados e definir a que tipo de modelo de desenvolvimento eles serão dirigidos.

Mantidas as condições atuais nas políticas de crédito orientadas à agricultura familiar, há a tendência de que se mantenha a concentração de recursos nas regiões Sul e Sudeste, onde estão os agricultores mais estruturados e organizados em termos produtivos, econômicos e

associativos e mais familiarizados com a lógica do crédito, expressando a visão produtivista e financista que privilegia o retorno econômico, como qualquer política de crédito, deixando em segundo plano os objetivos social, cultural e ambiental.

O conjunto de agricultores familiares e camponeses que se encontram em situação de maior vulnerabilidade social ainda enfrentam enormes dificuldades para acessar o crédito. Possivelmente pelas suas múltiplas necessidades, carências, e demandas por direitos de cidadania, que vão além da dimensão do crédito. Nesse sentido, somente redefinições institucionais no PRONAF (que são muito importantes, também, visando atender este público) não são suficientes para mudar esta realidade. Por outro lado, disponibilizar apenas políticas sociais pode significar a reprodução das condições que geram a vulnerabilidade social. Assim, propõe-se a articulação das políticas públicas existentes, um mix de políticas orientadas para atender as necessidades multidimensionais das populações rurais, camponesas e tradicionais.

Inúmeros argumentos enfatizam que o PRONAF não foi desenhado para os agricultores familiares “Sem Receitas”, que tem grande expressão no conjunto da agricultura familiar. A noção de agricultura familiar concebida e incentivada nos marcos políticos e institucionais vigentes não vem permitindo o reconhecimento e a visibilidade que demandam as diversas categorias sociais dos povos e populações tradicionais e camponesas. Estas categorias não se veem representadas, também, em organizações sindicais, como a CONTAG ou a FETRAF, por exemplo, e movimentos sociais publicamente reconhecidos; processo que motiva o surgimento de organizações próprias e novas identidades socioculturais e políticas, o que se constitui numa questão complexa ou mesmo não resolvida do ponto de vista político. Mais precisamente, um desafio a ser abordado na continuidade desse debate.

Nesse sentido, verifica-se a necessidade de readequar a ação do Estado para dar conta das particularidades de agricultores que precisam encontrar novas alternativas de reprodução social. Ou seja, as instituições públicas e suas políticas e programas necessitariam superar um referencial de desenvolvimento rural que mostra sinais de esgotamento diante de uma realidade que se complexifica. Quais seriam, então, as alternativas para mudar essa realidade? Caberia ao Pronaf desenvolver instrumentos para a inclusão deste universo incluindo populações tradicionais e famílias empobrecidas social e economicamente e sem receitas? Seria necessário conceber outras políticas com formatos, objetivos e recursos adequados a públicos específicos?

Em termos de perspectivas futuras, são vários os argumentos e proposições feitas no evento reconhecendo e afirmando um outro tipo de desenvolvimento que pode orientar a ação pública. No entanto, há um desafio implícito nesta questão, pois setores da agricultura patronal e do agronegócio podem se apropriar deste projeto alternativo de desenvolvimento, que vem sendo construído pelo conjunto de atores sociais vinculados à agricultura familiar e camponesa. Ressalva-se que mercados alternativos envolvendo agricultores familiares só funcionam se tiverem infraestrutura, no entanto isto não está sendo pensado adequadamente no campo das políticas públicas.

Um dos principais pontos de vulnerabilidade da agricultura familiar é a comercialização, reproduzindo-se uma lacuna no campo das políticas públicas orientadas ou não para esse segmento social. Considerando a existência desse desafio institucional e político, em que medida

as diversas inovações sociais e as experiências contemporâneas das agriculturas familiares e camponesas podem fazer frente, ampliem-se e se reproduzir diante de um modelo hegemônico de mercado que tende à concentração e a exclusão de amplos segmentos sociais considerados não produtivos e/ou ineficientes economicamente? Que políticas poderiam ser formuladas para suprir esta lacuna e promover as alternativas sustentáveis de desenvolvimento e as inovações sociais e territoriais em curso no mundo rural? Seriam incluídas no âmbito de Programas como o Pronaf, PAA e PNAE ou seria necessário conceber novas medidas de políticas específicas e adequadas aos diversos grupos sociais rurais?

Há um enorme desafio vinculado à Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO). Não estão (ou não foram) incluídas nesta política dimensões fundamentais vinculadas à questão agrária, à prerrogativa da função social da terra e a reforma agrária. Nesse sentido, não deveria ser meramente uma política ambiental, setorial, ou mesmo um conjunto de técnicas, um nicho de mercado, um conjunto de ações compensatórias para as famílias empobrecidas; enfim, a PNAPO deveria ser um instrumento de desenvolvimento, reconhecendo a centralidade dos territórios e sua diversidade social. Entende-se que é indispensável fazer a reorientação e adequação da política para atender os agricultores familiares mais fragilizados social e economicamente, os camponeses e as populações tradicionais, especialmente mulheres e jovens. Para isso, obviamente, torna-se fundamental se ampliar e qualificar para os diversos territórios os recursos públicos, financeiros, materiais, com investimentos importantes (e articulados) na política de ATER.

Devido ao vínculo que possuem com a noção de segurança alimentar e nutricional, os programas PAA e PNAE contemplam uma maior diversidade de grupos sociais da agricultura familiar. Esses programas não deixam de ser uma segurança para os agricultores vulneráveis que aproveitaram os instrumentos de produção e comercialização destas políticas. Contudo, é fundamental a sua ampliação, pois ainda é muito reduzido o número de agricultores familiares e camponeses que participam desses Programas, sendo muito baixo o valor dos recursos públicos destinados para a sua execução. Levando em consideração os resultados das análises de um conjunto qualificado de estudos que fizeram uma avaliação dessas políticas, propõe-se uma discussão com gestores públicos e representantes de organizações e movimentos sociais visando aprimorar a concepção, gestão e operacionalização desses Programas nas diversas localidades do país.

Diversas evidências apresentadas e discutidas indicam a permanência de um processo de invisibilização na sociedade brasileira de grupos sociais nos territórios rurais. Qual seria o nosso papel enquanto intelectuais, mediadores? Alguns presentes no evento arriscam propor a participação, em espaços a serem definidos, no processo de criação das condições necessárias para a visibilidade social desse público, bem como o envolvimento e o apoio na elaboração de novas concepções e desenhos de políticas públicas que promovam o reconhecimento e a valorização desses grupos sociais, seu modo de vida e territórios.

Nesse contexto, um desafio importante é a inserção efetiva dos gestores e operadores de políticas públicas neste debate que está sendo travado em torno das mudanças necessárias para inserir a diversidade social da AF, ou seja discutir e analisar os problemas vinculados

ao processo de operação institucional das políticas e não apenas as políticas em si próprias. Em suma, Pronaf, PAA, PNAE, PRONAT, e demais políticas públicas, poderiam estar mais articulados e confluentes em termos de estratégias para o desenvolvimento da agricultura familiar e do desenvolvimento rural.

Com relação à implementação do sistema de ATER, além da necessidade de sua ampliação diante da amplitude de demandas que vem sendo levantadas pelos diversos segmentos da agricultura familiar, camponeses e populações tradicionais, é fundamental também qualificar os agentes de extensão rural para atuar como facilitadores de novas redes de cooperação e inovações sociais e produtivas que vem sendo construídas nos diversos territórios.

Há uma tentativa de setores da sociedade brasileira de colocar em questão os territórios conquistados por populações tradicionais, assim como de deslegitimar as lutas sociais e suas lideranças, afetando inclusive os próprios gestores públicos. Este é um desafio a ser enfrentado não apenas para os setores progressistas da sociedade, ou para intelectuais e mediadores envolvidos com a construção de um modelo alternativo de desenvolvimento, mas sobretudo pelos movimentos e organizações sociais, que possuem um papel fundamental no sentido de se fazer frente a essas tentativas de se rever direitos constitucionais, como também para a manutenção dos territórios conquistados pelas populações tradicionais.

Uma das constatações do evento é a de que “os assalariados rurais ficaram órfãos”, os migrantes não estão inseridos socialmente nem possuem visibilidade, seja nos locais de origem, seja nos locais de trabalho, o que se constitui numa grande lacuna em termos de ação política, de políticas públicas. Em síntese, são grandes órfãos de direitos de cidadania. Essa condição de ex-moradores e de ex-pequenos proprietários, em que se constata a fragmentação da terra e a expropriação, torna-se um grande desafio para as políticas públicas. Nesse sentido, o acesso à terra é fundamental para esse público, pois se tivessem a oportunidade de receberem lotes em assentamentos poderiam ter uma condição de vida melhor do que aquela vivenciada no regime de assalariamento. As políticas públicas deveriam promover os direitos de cidadania e a vitalidade do tecido sociocultural dessas áreas rurais, ampliar a rede de infraestrutura e de serviços de comunicação, informação, água, estradas, acesso à educação, saúde, etc.

Com relação às perspectivas futuras de se buscar alternativas para as agriculturas de base familiar e camponesa no Brasil, lança-se o desafio de se conceber, redefinir e gerir políticas públicas tendo como público prioritário os jovens e as mulheres do campo, da floresta e das águas. Aqui poderíamos inserir também o público de crianças e idosos, ainda invisíveis ou pouco incluídos nas políticas oficiais, nas pesquisas ou nas ações das organizações sociais. Considerando a importância que possuem para a reprodução social das diversas agriculturas de base familiar e camponesa e para a sustentabilidade das experiências, inovações e alternativas de desenvolvimento em curso, propõe-se esses atores sociais como os verdadeiros protagonistas no processo de viabilização de iniciativas que visam o reconhecimento, a valorização e a afirmação de territórios rurais e tradicionais, particularmente nas ações objetivando a permanência, instalação e/ou retorno da juventude ao campo. No caso das (jovens) mulheres, especificamente, a maior parte dos esforços das políticas deveria ser voltada para incentivar as suas (livres) escolhas de permanência ou retorno ao campo e que fossem amparadas por

oportunidades concretas de autonomia e independência (não apenas financeira) e sustentadas por direitos de cidadania em igualdade de condições aos homens. Diversas experiências demonstram que o público feminino e juvenil vem protagonizando iniciativas orientadas para a ressignificação e valorização sustentável e agroecológica dos territórios, para a dinamização da vida social e cultural, como também para a viabilização das novas funções requisitadas para o espaço rural. Entretanto, o exercício desse protagonismo ou mesmo de novos papéis está na dependência de que o Estado e a sociedade forneçam todas as condições necessárias para o desempenho efetivo dessas desafiadoras iniciativas e que estas sejam devidamente valorizadas e remuneradas, através de políticas públicas multidimensionais e adaptadas efetivamente aos diversos segmentos sociais de jovens e mulheres.

Ou seja, são necessárias estratégias integradas e duradouras, que consigam atingir simultaneamente vários aspectos, entre os quais os relacionados à infraestrutura social, cultural e econômica das comunidades e famílias como, por exemplo, a ampliação das opções de sociabilidade e lazer nas comunidades, a geração de oportunidades e de alternativas de emprego e renda (sobretudo visando a autonomia de gestão e financeira de jovens e mulheres), o acesso à terra e a instalação de rapazes, moças e casais novos na agricultura com condições adequadas de crédito, assistência técnica, profissionalização, etc, a melhoria dos sistemas de transportes e de comunicação, os investimentos necessários para a organização da produção, beneficiamento e comercialização de produtos e serviços com base em sistemas produtivos sustentáveis, a maior disponibilidade, adequação e melhoria na qualidade dos serviços vinculados à educação, saúde e cultura. Sobretudo, enfrentar os desafios complexos vinculados às problemáticas de gênero, geração e sucessão familiar, que, aliado aos problemas estruturais não resolvidos no campo, promovem hierarquias, desigualdades e invisibilidade social.

## **Referências bibliográficas**

AQUINO, J. R. ; SCHNEIDER, S. 12 Anos da política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): uma reflexão crítica. *Revista de Extensão e Estudos Rurais*, v. 1, p. 309-347, 2011.

BARONE, L. A.; FERRANTE, V. L. B. Assentamentos rurais em São Paulo: estratégias e mediações para o desenvolvimento. *DADOS: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 3, p. 755-785, 2012.

BRUNO, Regina. Movimento Sou Agro: marketing, habitus e estratégias de poder do agronegócio. Águas de Lindóia: 36º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2012.

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

CHAZEL, François. Movimentos sociais. In: BOUDON, Raymond (Dir.). *Tratado de sociologia*. Trad. T. Curvelo. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1995. p. 283-335.

DELGADO, Guilherme. A questão Agrária hoje. Revista da ABRA, Local da editora, ano 35, v. 01, n. 2, p. 21-42, out. 2014.

GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. Qual “fortalecimento” da agricultura familiar? Uma análise do Pronaf crédito de custeio e investimento no Rio Grande do Sul. Revista de Economia e Sociologia Rural, Brasília, v. 51, n. 1, p. 45-068, jan./mar. 2013.

LEITE, S. P.; ÁVILA, R. V. Um futuro para o campo: reforma agrária e desenvolvimento social. Rio de Janeiro: Vieira & Lent, 2007.

LEÓN, Irene. Mulher, vida e semente. In: CARVALHO, Horácio Martins de. Sementes: patrimônio do povo a serviço da humanidade. São Paulo: Expressão Popular, 2003.

MATTEI, L. O Papel e a Importância da Agricultura Familiar no Desenvolvimento Rural Brasileiro Contemporâneo. Revista Econômica do Nordeste-REN, Fortaleza, v. 45, n. 2, p. 1-09, abr./jun. 2014.

MATTEI, Lauro. Teses favoráveis e contrárias à reforma agrária brasileira no limiar do século XXI. Revista da ABRA, ano 35, v. 01, n. 02, p. 93-113, out. 2014.

PETERSEN, P. F. (Org.). Construção do conhecimento agroecológico: novos papéis, novas identidades. Rio de Janeiro: ANA, 2007. v. 1.

PLOEG, J. D. Van Der. et al. On regimes, novelties, niches and co-production. In: PLOEG, J. D. van der; WISKERKE, J. S. C. (Ed.). Seeds of transition. Royal Van Gorcum: 2004.

SAUER, Sérgio; SILVA JUNIOR, Gladstone L. Violações de Direitos Humanos dos Povos da Terra Indígena Maró no Oeste do Estado do Pará. Santarém/ Brasília, Plataforma DhESCA e Terra de Direitos, outubro de 2011 (mimeo)

SAUER, Sérgio; LEITE, Sérgio P. Expansão agrícola, preços e apropriação de terras por estrangeiros no Brasil. Revista de Economia e Sociologia Rural, São Paulo, v. 50, n. 3, p. 503-524, jul./set. 2012.

SCHMITT, Claudia Job. Transição agroecológica e desenvolvimento rural: um olhar a partir da experiência brasileira. In: BALESTRO, Moisés; SAUER, Sérgio. (Org.). Agroecologia e os desafios da transição ecológica. : Expressão Popular, 2009, pp.177-204.

SCHNEIDER, Sérgio; CASSOL, Abel. Diversidade e heterogeneidade da agricultura familiar no Brasil e algumas implicações para políticas públicas. Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v. 31, n. 2, p. 227-263, maio/ago. 2014.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

STROPASOLAS, Valmir Luiz. Os dilemas da sucessão geracional entre os jovens rurais. In: RENK, Arlene ; DORIGON, Clóvis. (Org.). Juventude, cultura e Mudança social. Chapecó: Argos, 2014. v. 1, p. 75-100.

WANDERLEY, Maria de Nazareth B. O mundo rural como um espaço de vida. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2009.

WANDERLEY, Maria de Nazareth B. Raízes Históricas do campesinato brasileiro. In: TEDESCO, João Carlos (Org.). Agricultura familiar: realidades e perspectivas. Passo Fundo: EDIUPF, 1999. p. 23-56.





**nead**

SECRETARIA ESPECIAL DE  
AGRICULTURA FAMILIAR E DO  
DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

**CASA CIVIL**

