

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO GEOGRAFIA E GESTÃO DO TERRITÓRIO**

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR E A
REFORMA AGRÁRIA:** o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura
Familiar (PRONAF) no PA Paciência em Uberlândia-MG



JÉSSICA CRISTINA GARCIA

Uberlândia – MG

2015

JÉSSICA CRISTINA GARCIA

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR E A
REFORMA AGRÁRIA:** o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura
Familiar (PRONAF) no PA Paciência em Uberlândia-MG

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa
de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de
Geografia da Universidade Federal de Uberlândia,
como requisito final à obtenção do título de Mestre
em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. João Cleps Júnior

Uberlândia – MG

2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) Sistema
de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

-
- G216p
2015
- Garcia, Jéssica Cristina, 1989-
Políticas públicas para a agricultura familiar e a reforma agrária: o
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura
Familiar (PRONAF) no PA Paciência em Uberlândia - MG / Jéssica
Cristina Garcia. - 2015.
183 f. : il.
- Orientador: João Cleps Júnior.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia,
Programa de Pós-Graduação em Geografia.
Inclui bibliografia.
1. Geografia - Teses. 2. Geografia agrícola - Uberlândia (MG) - Teses.
3. Reforma agrária - Assentamento Paciência (Uberlândia, MG) - Teses.
4. Agricultura familiar - Políticas públicas - Assentamento Paciência
(Uberlândia, MG) - Teses. I. Cleps Júnior, João, 1962-. II. Universidade
Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em Geografia. III.
Título.

CDU: 910.1

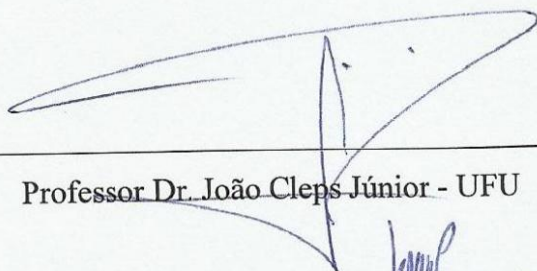


UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
Programa de Pós-Graduação em Geografia

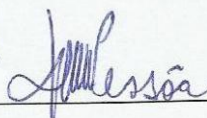


JÉSSICA CRISTINA GARCIA

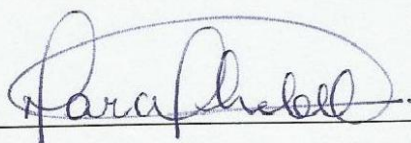
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR E A
REFORMA AGRÁRIA: O PROGRAMA NACIONAL DE
FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF)
NO PA PACIÊNCIA EM UBERLÂNDIA – MG



Professor Dr. João Cleps Júnior - UFU



Professora Drª. Vera Lúcia Salazar Pessôa – UFG – Campus Catalão



Professor Dr. Marcelo Cervo Chelotti – UFU

Data: 28 / 08 de 2015

Resultado: Aprovado com Distinção

*A vida aqui só é ruim quando não chove no chão,
Mas se chover dá de tudo fartura tem de montão
Tomara que chova logo tomara meu Deus tomara
Só deixo o meu cariri no último pau-de-arara
Enquanto a minha vaquinha tiver o couro e o
osso
E puder com o chocalho pendurado no pescoço
Eu vou ficando por aqui que Deus do céu me
ajude [...]
Só deixo o meu cariri no último pau-de-arara*

Último pau de arara – Zé Ramalho

AGRADECIMENTOS

Nesses últimos dois anos em que estive no Mestrado tive o prazer de estar com pessoas incríveis que me ajudaram nessa difícil caminhada. Amigos, professores e familiares que foram fundamentais durante esse período por vezes árduo, mas que felizmente se encerra.

Os meus mais sinceros agradecimentos e reconhecimento às duas pessoas mais importantes da minha vida, meus pais **Claudenir** e **Neuza**, sem eles eu não teria o mesmo estímulo para continuar e é para vocês que dedico meu título de mestre.

À minha pequena doce irmã **Jaqueline**, que esteve muito próxima a mim no último ano e que com sua companhia me tirou dos momentos mais solitários que é redigir uma dissertação de mestrado.

Aos meus familiares, **tios, avós, primos e primas** queridos que entenderam minha ausência em todos aqueles encontros familiares dos quais não pude participar devido a minha rotina acadêmica.

Ao meu orientador **João Cleps**, que me acompanha desde a graduação e com o qual pude contar inúmeras vezes para orientação de pesquisa e desabafos em momentos de tensão. Suas palavras firmes me fizeram continuar trilhando o caminho que agora posso encerrar de alma leve.

Às amigas de graduação que ainda hoje acompanham meus caminhos, **Camila, Maraísa** e **Lúbia**, obrigada pela amizade sincera e bons momentos ainda vividos.

Aos meus companheiros de laboratório e de vida, **Natália, Ricardo Freitas, Fabiana, Thiago, Daise e Raquel**. Vocês foram a melhor parte de ir para a UFU constantemente. Obrigada pelas conversas (nada acadêmicas) pelas risadas, pela troca de experiências, pelas cervejas e torresmos nos finais de semana. Sempre soube que podia contar com vocês saibam que sempre poderão contar comigo.

Aos demais companheiros do LAGEA, **Ricardo Leite, André, Márcia, Wesley, Felipe, Maria Eleusa, Valentina, Alisson**, obrigada por estarem sempre disponíveis para ajudar e trocar experiências tão essenciais durante esse processo.

Aos amigos que a pós-graduação me trouxe, **Mária e Lecão**, obrigada por compartilhar comigo tantos momentos de tensão, espero agora compartilhar com vocês apenas momentos de alegria.

Aos professores **Mirlei** e **Marcelo** pelas contribuições tão preciosas na defesa de projeto.

À **Vera e Marcelo** pela leitura atenta do meu trabalho para a qualificação e defesa final. Agradeço em especial aos professores **João Cleps e Marcelo**, por suas contribuições e bibliografias utilizadas em sala de aula, tudo o que discutimos em sala foi de grande ajuda, boa parte do meu trabalho se deve aquelas discussões.

Agradeço ao meu amigo **João George**, pela disposição em me auxiliar durante as visitas ao assentamento e também pelas conversas, trocas de informações e experiências que compartilhamos.

Agradeço ao **Oswaldo** da EMATER e demais profissionais que me ajudaram em tudo o que foi possível, desde relatórios oficiais a trabalhos de campos. Sem a boa vontade de vocês boa parte desse trabalho não teria sido possível.

Agradeço aos assentados do **PA Paciência** pela disposição em me receber e me acompanhar durante as visitas realizadas.

Agradeço à direção da Escola Municipal Professor Sérgio de Oliveira Marquez, à **Maria Rita e Eliane** pela compreensão e flexibilidade com que fui tratada durante o período do Mestrado.

Agradeço à **Yara**, ao **João Fernandes** e à **Izabel** que muito me ajudaram na secretaria de pós-graduação.

Em especial, agradeço a você **Guilherme**, a pessoa mais importante e mais solícita que estive ao meu lado desde o período da graduação. Obrigada pelo seu apoio, pela preocupação, pelo carinho e compreensão que teve comigo nesses últimos dois anos. A sua presença foi o meu suporte para tantos momentos felizes e infelizes. Obrigada por me ouvir, por me aconselhar, por me acompanhar aos trabalhos de campo, por me ajudar com mapas, gráficos e tabelas. Obrigada por ser meu companheiro em todas as instâncias.

Por fim, agradeço a todos aqueles que me ajudaram e me apoiaram nesses últimos dois anos, cada um de vocês foi fundamental nessa caminhada.

RESUMO

A pesquisa se destinou a analisar os efeitos do PRONAF em assentamentos de reforma agrária do município de Uberlândia-MG, considerando as transformações ocorridas nos aspectos econômico, social e ideológico, após a adesão ao programa. Para tal fez-se necessário um levantamento histórico das políticas públicas agrícolas e agrárias empreendidas pelo governo brasileiro desde a década de 1950, momento de transição do modelo produtivo vigente no país. A política de modernização agrícola empreendida nesse período deixou um legado de exclusão e inúmeros problemas sociais no campo brasileiro, já que não se destinou a todos os tipos de agricultores. Com isso, a agricultura camponesa, também chamada agricultura de pequeno porte ou pequena produção, negligenciada pelo poder público durante a modernização agrícola, voltou aos debates oficiais no final dos anos de 1980. Movimentos sociais começaram a questionar e exigir atenção para a categoria mais esquecida do campo brasileiro, juntamente com entidades internacionais que pressionavam o governo para resolver a questão da pequena produção no país. Assim, em 1996 é criado o primeiro e único programa para a chamada agricultura familiar no Brasil, o PRONAF. A partir do PRONAF, diversas transformações começaram a ocorrer no espaço rural brasileiro, entre elas a disseminação de um novo conceito, a agricultura familiar. Tal conceito representa um discurso ideológico de modernidade associado aos pequenos agricultores/camponeses, propagada por diversos setores da sociedade brasileira. Nesse sentido, os assentados de reforma agrária também passam a ser considerados agricultores familiares e como tal começam a ser inseridos na dinâmica do PRONAF. A partir disso, a pesquisa busca analisar as transformações ocorridas após a utilização do PRONAF em um dos assentamentos do município de Uberlândia-MG, o PA Paciência, que por apresentar diversas particularidades, tem juntamente com o PRONAF conseguido se consolidar como um dos assentamentos de reforma agrárias mais bem estruturados e produtivos da região, apesar das implicações decorrentes da inserção de assentados de reforma agrária nas diretrizes de uma política pública de viés mercadológico. Pretendemos, assim, compreender a dinâmica, a ideologia e os efeitos de uma política pública que busca inserir uma categoria historicamente excluída dos debates oficiais, mas que atualmente apresenta significativa importância econômica e social para o país, levantando questionamentos presentes nos debates atuais sobre o espaço rural brasileiro, como: reforma agrária, agronegócio, desenvolvimento rural, agricultura familiar e camponesa. Além de descobrirmos o que de fato o PRONAF enquanto política pública representa para a classe à qual ele se destina.

Palavras-chave: Políticas Públicas. PRONAF. Assentamento de Reforma Agrária. PA Paciência. Uberlândia-MG.

ABSTRACT

The research purpose has been to analyze the effects of PRONAF in agrarian reform settlements in the city of Uberlândia-MG, considering the changes that occurred in the economic, social and ideological aspects after joining the program. For such, it was necessary a historical survey of agrarian and agricultural public policies by the Brazilian government since the 1950s, moment of transition from the current production model in the country. The agricultural modernization policy undertaken in this period has left a legacy of exclusion and numerous social problems in rural Brazil, as it was not designed for every kind of farmers. Thus, the peasant farming, also called small farming or small-scale production, neglected by the government during the agricultural modernization, returned to the official debates in the late 1980s. Social movements began to question and demand attention to the most overlooked category in the Brazilian countryside, along with international organizations that pressured the government to address the issue of small production in the country. Therefore, in 1996 it is created the first and only program for the family farmer in Brazil, the PRONAF. Starting with the PRONAF, various changes began to occur in the Brazilian countryside, including the spread of a new concept, family farming. This concept is an ideological discourse of modernity associated with small farmers/peasants, propagated by various sectors of Brazilian society. In this sense, agrarian reform settlers also are now considered to be farmers and, as such, begin to drawn into the dynamic of PRONAF. With that in mind, the research seeks to analyze the changes that occurred after the use of PRONAF in one of the settlements in the city of Uberlândia, Minas Gerais, the PA Patience, which, because it presents several particularities, along with the PRONAF, has managed to consolidate itself as one of the settlements of agrarian reform better structured and productive in the region, despite the implications of the inclusion of agrarian reform settlers in the guidelines of a public policy with capital bias. Therefore, we intend to understand the dynamics, the ideology and the effects of a public policy that seeks to insert a category that's historically excluded from the official debates, but which currently presents significant economic and social importance for the country, raising questions present in current debates about the Brazilian countryside, such as land reform, agribusiness, rural development, family and peasant farming. In addition to find out what PRONAF actually represents as a public policy or the class to which it was intended.

Keywords: Public Policy. PRONAF. Settlement of Agrarian Reform. PA Patience. Uberlândia-MG.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Participação do governo federal nos empréstimos à agricultura nacional 1969-1979 (em %)	49
Tabela 2 - Participação das regiões brasileiras na produção agrícola nacional (P) e no recebimento de crédito (C) 1973-1977 (em %)	50
Tabela 3 - Percentual de publicações de pesquisa por milhão de hectares cultivados para diversas culturas antes da criação da EMBRAPA (1950-1969) e pós criação da EMBRAPA (1970-1977)	55
Tabela 4 - Valor do crédito rural fornecido de 1974-1979 para a aquisição de fertilizantes, defensivos agrícolas, máquinas e tratores para a agricultura (em milhões de US\$)	58
Tabela 5 - Número de contratos e valores disponibilizados pelo PRONAF Crédito por ano/safra 1999-2013	98
Tabela 6 - Valores disponibilizados pelo PRONAF Crédito por regiões geográficas de 1999-2012 em milhões de R\$	100
Tabela 7 - Número de contratos assinados do PRONAF Crédito por regiões geográficas de 1999-2012	101
Tabela 8 - PA's criados no município de Uberlândia – MG por formas de obtenção nos governos FHC e Lula (1998-2009)	111
Tabela 9 - Minas Gerais - municípios com maior número de ocupações (1990-2012)	112
Tabela 10 - Número de contratos e valores referentes ao PRONAF Crédito no município de Uberlândia-MG em 2012	113
Tabela 11 - Número de DAP's emitidas e valores contratados em milhões de reais do PRONAF Crédito em assentamentos de reforma agrária de Uberlândia-MG (2010-2014)	114
Tabela 12 - PA Paciência em Uberlândia-MG: Estrutura etária por sexo	131

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE FOTOS

Foto 1 – PA Paciência em Uberlândia - MG: Criação de gado leiteiro em regime extensivo	122
Foto 2 – PA Paciência em Uberlândia - MG: Criação de gado leiteiro em regime extensivo	123
Foto 3 – PA Paciência em Uberlândia-MG: Criação de aves	129
Foto 4 – PA Paciência em Uberlândia-MG: Produção de cana-de-açúcar para alimentação animal	129
Foto 5 – PA Paciência em Uberlândia-MG: Plantação de café	130

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1 – Lago da Usina Hidrelétrica de Miranda ao fundo do PA Paciência em Uberlândia-MG	121
Imagem 2 – PA Paciência em Uberlândia-MG: Criação de porcos	128

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Recursos disponibilizados pelo PRONAF Crédito em bilhões de reais e número de contratos por Ano/ Safra 1999-2013	99
Gráfico 2 - Valores disponibilizados pelo PRONAF Crédito e número de contratos assinados por regiões geográficas por período de governo	102
Gráfico 3 - Percentual de valores repassados pelo PRONAF Crédito às regiões brasileiras no segundo mandato de FHC (1999 a 2002)	103
Gráfico 4 - Percentual de número de contratos assinados do PRONAF Crédito por regiões geográficas durante o segundo mandato de FCH (1999-2002)	103
Gráfico 5 - Percentual de valores disponibilizados pelo PRONAF Crédito às grandes regiões brasileiras durante o primeiro mandato do governo Lula (2003-2006)	104
Gráfico 6 - Percentual de número de contratos assinados do PRONAF Crédito por regiões geográficas durante o primeiro mandato de Lula (2003-2006)	104

Gráfico 7 - Percentual de valores disponibilizados pelo PRONAF Crédito às grandes regiões brasileiras durante o segundo mandato de Lula (2007-2010)	105
Gráfico 8 - Percentual de número de contratos assinados do PRONAF Crédito por regiões geográficas durante o segundo mandato de Lula (2007-2010)	105
Gráfico 9 - Percentual de valores disponibilizados pelo PRONAF Crédito durante os primeiros anos do governo Dilma (2011 e 2012)	106
Gráfico 10 - Percentual de contratos assinados durante os primeiros anos do governo Dilma (2011-2012)	106
Gráfico 11 – PA Paciência em Uberlândia-MG: Média de idade dos responsáveis pelos lotes	133
Gráfico 12 – PA Paciência em Uberlândia-MG: Número de pessoas por família	133
Gráfico 13 – PA Paciência em Uberlândia-MG: Nível de escolaridade	134
Gráfico 14 – PA Paciência em Uberlândia-MG: Principais usos dados ao crédito do PRONAF	135
Gráfico 15 – PA Paciência em Uberlândia-MG: Renda média mensal antes e após a aquisição do PRONAF	135
Gráfico 16 – PA Paciência em Uberlândia-MG: Lavouras cultivadas antes e após a aquisição do PRONAF	136
Gráfico 17 – PA Paciência em Uberlândia-MG: Ferramentas utilizadas nos lotes antes e após a aquisição do PRONAF	137
Gráfico 18 – PA Paciência em Uberlândia-MG: Tipos de criação animal antes e após o PRONAF	138
Gráfico 19 – PA Paciência em Uberlândia-MG: Usos de insumos e tecnologias mais modernas	139
Gráfico 20 – PA Paciência em Uberlândia-MG: Principais compradores da produção agropecuária	139

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Localização do PA Paciência no município de Uberlândia-MG	24
Mapa 2 – Localização dos assentamentos de reforma agrária no município de Uberlândia – MG	110

Mapa 3 – PA Paciência: Delimitação dos lotes, estradas, reservas e cursos hídricos	119
Mapa 4 – PA Paciência: Uso do solo em 2008	120

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Grupos do PRONAF Crédito e suas características principais até o ano de 2013	91
Quadro 2 - Níveis administrativos do PRONAF e órgãos responsáveis	97

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BB – Banco do Brasil

BCB – Banco Central do Brasil

BNB – Banco do Nordeste do Brasil

BNCC – Banco Nacional de Crédito Cooperativo

BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAI – Complexo Agroindustrial

CALU – Cooperativa Agropecuária Ltda. de Uberlândia

CEDRS – Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável

CEF – Caixa Econômica Federal

CEPAL – Comisión Económica para América Latina y Caribe

CIDA – Comitê Interamericano de Desenvolvimento Agrícola

CMDRS – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável

CNDRS – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

CONTAG – Confederação dos Trabalhadores em Agricultura

CREAI – Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil

DAP – Declaração de Aptidão Agrícola

DATALUTA – Banco de Dados da Luta pela Terra

EMATER – Empresa Assistência Técnica e Extensão Rural

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

EMBRATER – Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural

FAEMG – Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais

FAO – Food and Agriculture Organization

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FETRAF – Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FUNAGRI – Fundo Geral para a Agricultura e Indústria

FUNDAG – Fundo de Desenvolvimento Agrícola

FUNFERTIL – Fundo de Estímulo Financeiro ao Uso de Fertilizantes e Suplementos Minerais

HC – Hectare

IAA – Instituto do Açúcar e do Alcool

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IEA – Instituto Econômico Aplicado

IHU – Instituto Humanitas Unisinos

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

ITR – Imposto Territorial Rural

LAGEA – Laboratório de Geografia Agrária

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

MEAF – Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários

MIRAD – Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário

MLT – Movimento de Luta pela Terra

MP – Medida Provisória

MPA – Movimento dos Pequenos Agricultores

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

MTL – Movimento Terra Trabalho e Liberdade

NERA – Núcleo de Estudos e Pesquisas de Reforma Agrária

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PA – Projeto de Assentamento

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PAE – Política de Ação Econômica

PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo

PDA – Plano de Desenvolvimento de Assentamento

PGPM – Política de Garantia de Preços Mínimos

PIB – Produtor Interno Bruto

PMDRS – Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAE – Política Nacional de Alimentação Escolar

PNATER - Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural

PNB – Produto Nacional Bruto

PNCF – Programa Nacional de Crédito Fundiário

PNDA – Programa Nacional de Defensivos Agrícolas

PNFCA – Programa Nacional de Fertilizantes e Calcário Agrícola

PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural

PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária

PROÁLCOOL – Programa Nacional do Alcool

PROCERA – Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária

PROGER – Programa Geração de Renda

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONATER – Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural

PRONERA – Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária

PROTERRA – Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste

PROVAP – Programa de Valorização da Pequena Produção

SAF – Secretaria da Agricultura Familiar

SNCR – Sistema Nacional de Crédito Rural

SOBER – Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural

SRI – Superintendência Regional do Incra

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	19
2	ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: Considerações sobre as políticas agrícolas e questão agrária (1950 a 1996)	31
2.1.	Modernização agrícola: a capitalização do processo produtivo no campo e a ideologia progressista conservadora (1960 e 1970)	32
2.2	Políticas públicas para a modernização da agricultura na década de 1970	36
2.3	Estratégias estatais para a revolução agrícola pretendida no campo	44
2.3.1	A Política comercial	46
2.3.2	O crédito rural	47
2.3.3	A Política de garantia de preços mínimos	51
2.3.4	A pesquisa agropecuária e a assistência técnica	51
2.3.5	Os insumos agropecuários	56
2.4	E a pequena produção? Considerações sobre a agricultura camponesa no período da modernização agrícola	59
2.5	A pequena produção na década de 1980	65
2.6	A década de 1990 e a emergência da agricultura familiar nos debates oficiais: a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)	68
3	PRONAF E SUAS TRANSFORMAÇÕES NO ESPAÇO RURAL BRASILEIRO: o agrícola e o agrário no Brasil de 1996 a 2013	75
3.1	Política agrária do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e o “Novo Mundo Rural Brasileiro”	75
3.2	Políticas públicas e desenvolvimento territorial: o PRONAF como estratégia para o desenvolvimento territorial rural no Brasil	80
3.3	Estruturação, estratégias e números oficiais desde a criação do PRONAF	86
3.4	O PRONAF e a reforma agrária em Uberlândia – MG	108
4	O PRONAF no contexto da reforma agrária no município de Uberlândia-MG: O PA Paciência	117
4.1	Histórico e caracterização do assentamento em estudo – O PA Paciência	117

4.2 Perfil dos assentados do PA Paciência, produção agropecuária e expectativa em relação ao PRONAF	130
4.3 Após as constatações dos trabalhos de campo, como caracterizar os assentados do PA Paciência: Camponeses ou agricultores familiares?	142
4.4 Considerações sobre o PRONAF nas demais regiões brasileiras: o que de fato o programa representa para a agricultura familiar do país?	149
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	160
REFERÊNCIAS	164
APÊNDICES	175
APÊNDICE A – Roteiro de entrevista utilizado na pesquisa	176
APÊNDICE B – Questionário aplicado aos assentados do PA Paciência	178
ANEXOS	182
ANEXO A – Carta de autorização assinada pelos entrevistados	183

1. INTRODUÇÃO

A pesquisa se inicia a partir do tema central que são os efeitos das políticas públicas agrícolas e agrárias no Brasil. Contudo, devido a abrangência do tema, optamos por iniciar nossos estudos em um período específico, a saber o período da modernização da agricultura no país, na década de 1950. A partir disso, nos enveredamos por discussões e contextualizações a respeito do momento político e econômico vivenciado no Brasil para entendermos a implementação de políticas pública específicas para o campo nesse momento.

Na década de 1950, o Brasil passava por um período de transição do modelo produtivo vigente. A política de substituição de importações entrava em declínio e era necessário substituí-la. No entanto, apesar da industrialização já se fazer em curso há algum tempo no país, este ainda tinha o seu setor agrário expressivo. Tal fato gerava descontentamento por parte da burguesia industrial do país que via na agricultura o motivo de sua estagnação. Assim, a agricultura representava o atraso econômico que só seria superado com investimento no que era moderno e desenvolvido representado pelas indústrias, como bem elucidou Rui Facó (1961) e Jacques Lambert (1959).

Com isso, intensos debates começaram a surgir a respeito da situação da agricultura no Brasil e o que deveria ser feito para promover o desenvolvimento desse setor e a assim estimular o crescimento industrial. Alguns estudiosos a exemplo de Celso Furtado (1962) e Paul Singer (1968), sugeriam a necessidade de realizar uma reforma agrária, visto o alto grau de concentração de terras improdutivas existentes. Entretanto, a possibilidade de efetivar essa medida desagradava aos latifundiários e os teóricos mais conservadores, como, Ignácio Rangel (1962), Delfim Netto (1962) e Ruy Miller Paiva (1965), que viam o atraso na economia brasileira como consequência da estrutura produtiva arcaica do campo. A necessidade então, seria modernizar os meios produtivos e assim estimular a indústria, pois, além de aumentar a produção no campo a modernização das técnicas promoveria liberação de mão de obra para as indústrias.

Quando João Goulart (1961-1964) anunciou suas Reformas de Base, as reformas pretendidas, sobretudo no âmbito social e agrário, desagradaram aos latifundiários e industriais que articularam sua derrubada, culminando com o Golpe Militar de 1964.

A partir disso, instalou-se no Brasil um regime ditatorial que perdurou até meados de 1978 (início da relativa abertura política no país), promovendo profundas transformações econômicas e sociais, principalmente no campo. As transformações

engendradas objetivaram inserir o país na dinâmica econômica internacional, reestruturando a base produtiva agrícola por meio da modernização, inserção de tecnologia, crédito subsidiado e assistência técnica. Assim, entrava em curso um período de intenso investimento no campo, mas não para todas os produtos agrícolas.

A reforma agrária foi praticamente esquecida, pois, o governo militar amparado em diversos estudos de caráter conservador, disseminava a ideologia da modernização como pressuposto para sanar o atraso existente no campo, em que não se fazia necessário uma política de distribuição de terras, mas sim, modernizar essas terras.

No entanto, a modernização agrícola não ocorreu para todas as lavouras em todas as regiões brasileiras. Os cultivos priorizados tanto para o recebimento de crédito agrícola como de assistência técnica foram as monoculturas agroexportadoras, realizadas em grandes propriedades. As regiões Sudeste e Sul foram as que mais receberam financiamentos governamentais. Durante o regime militar o discurso vigente sugeria que a modernização não poderia ocorrer para todos os agricultores ao mesmo tempo, pois isso geraria um aumento expressivo no preço dos alimentos, o que prejudicaria o salário pagos para a população urbana nas indústrias.

Dessa forma, o governo brasileiro, financiou os grandes latifúndios agroexportadores, priorizou a agricultura de grande porte, favoreceu as exportações de grãos e deixou à margem a produção de alimentos básicos para a população, realizada pela agricultura camponesa.

Impossibilitados de concorrer no mercado com os grandes agricultores, muitos camponeses perderam suas terras e migraram para as cidades, outros reinventaram relações de trabalho no campo, como o arrendamento, a parceria, o sistema de meeiro, e sobretudo, o camponês assalariado, chamado de boia-fria.

Com a abertura política da década de 1980, retomaram também os debates a respeito da questão agrária no campo brasileiro, representados agora por esses camponeses expropriados pela modernização agrícola, liderados principalmente pela Confederação de Trabalhadores Rurais da Agricultura (CONTAG) e movimentos sociais como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

Entidades externas (FAO e Banco Mundial) também pressionavam o governo brasileiro para a formulação de políticas que contemplassem a pequena produção agrícola, visto sua importância econômica e social como produtora de alimentos e geradora de empregos no campo. Com isso, agricultura familiar e camponesa começava a receber relativa importância no cenário nacional, principalmente devido à atuação dos

movimentos sociais e às ocupações de terras que estes realizavam para chamarem atenção à sua causa.

Em 1996, devido às pressões internas e externas, foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), primeiro programa em âmbito federal responsável por uma categoria específica de agricultores, os agricultores familiares.

Essa breve histórico do posicionamento do governo brasileiro frente à agricultura patronal e a agricultura camponesa, se faz necessária para entendermos como surgiram as políticas públicas mais importantes para o campo brasileiro no período de 1950 aos dias de hoje (2015), visto que, a agricultura camponesa, tradicionalmente produtora de alimentos básicos esteve à margem dessas políticas durante toda a história agrícola do país, e apenas recentemente, há 18 anos, começou a ser pensada como uma importante categoria capaz de alimentar a população, gerar renda e manter o homem no campo.

Não devemos, contudo, acreditar que a criação do PRONAF representou a valorização da agricultura camponesa e do camponês. Formulado e implementado durante o governo neoliberal de Fernando Henrique Cardoso (1994-2001), o programa visava integrar essa categoria ao sistema capitalista, haja vista o seu financiamento por meio do crédito subsidiado. Além disso, em seus primeiros anos, só poderia acessar o financiamento o agricultor que não estivesse ligado às ocupações de terra nem aos movimentos sociais que as lideravam, numa tentativa de criminalizar e desmobilizar os movimentos de luta pela terra. Nesse momento foram criados também concomitantemente ao PRONAF, programas de compra e venda de terras como o Banco da Terra, a fim de estimular a capitalização das terras em contraposição à reforma agrária.

Mas o fato mais significativo da criação do PRONAF foi a inserção e disseminação de uma nova nomenclatura para a agricultura camponesa, passada a ser chamada agora de agricultura familiar. A respeito disso, Fernandes (2004) diz que:

Desse modo utiliza o conceito de agricultor familiar como eufemismo do conceito de camponês. A partir de uma lógica dualista de atrasado e moderno, classifica o camponês como atrasado e o agricultor familiar como moderno. Essa lógica dualista é processual, pois o camponês para ser moderno precisa se metamorfosear em agricultor familiar. Esse processo de transformação do sujeito camponês em sujeito agricultor familiar sugere também uma mudança ideológica. O camponês metamorfoseado em agricultor familiar perde a sua história de resistência, fruto da sua pertinácia, e se torna um sujeito

conformado com o processo de diferenciação que passa a ser um processo natural do capitalismo (FERNANDES, 2004).

A partir dessas contextualizações, revisão teórica, questionamentos a respeito das políticas públicas agrícolas e agrárias empreendidas no Brasil no período em estudo, chegamos à parte do trabalho destinado à análise exclusivamente do PRONAF.

Na terceira seção pretendemos fazer um levantamento teórico a respeito do período econômico, político e social em que o programa foi formulado; a legislação que o rege; a forma como está estruturado (suas linhas de financiamento, os grupos abrangidos); alguns estudos já realizados a respeito da atuação do programa em diferentes regiões do país; as estatísticas oficiais (valores de financiamento, número de contratos assinados) a nível de Brasil e também regional, visto que é importante considerarmos o montante de recursos repassados a cada região do Brasil e analisarmos esses dados; e por fim, chegarmos ao nosso local de estudo, ou seja, o município de Uberlândia-MG.

A escolha por Uberlândia se justifica no fato de ser um município com significativos contrastes no espaço rural. Ao mesmo tempo em que se insere no contexto nacional de cidade polo do agronegócio, tendo atraído investimentos nesse setor desde a década de 1970, por meio de programas governamentais como o Programa Nipo-brasileiro para o Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER) e o Programa para o Desenvolvimento do Cerrado ((POLOCENTRO), em que recebeu inúmeros migrantes, sobretudo, do Sul do país para a produção de monoculturas agroexportadora, como a soja, o milho, e mais recentemente a cana-de-açúcar. Além disso, são registrados anualmente números elevados de ocupação e manifestações de luta pela terra, sendo esses números os maiores da mesorregião em que o município se insere, a saber, a mesorregião do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, conforme apontam estudos do Banco de Dados da Luta Pela Terra (DATALUTA), indicando que Uberlândia se insere no contexto nacional de luta pela terra.

Município conhecido nacionalmente como polo do agronegócio no Cerrado mineiro, possui características para a atração de produtores de *commodities* e também se apresenta como um dos municípios com o maior número de assentamentos rurais da região, totalizando 14 dos 85 existentes em toda mesorregião do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, além de liderar o ranking de ocupações de terras em Minas Gerais desde 1990 a 2012 (DATALUTA, 2013).

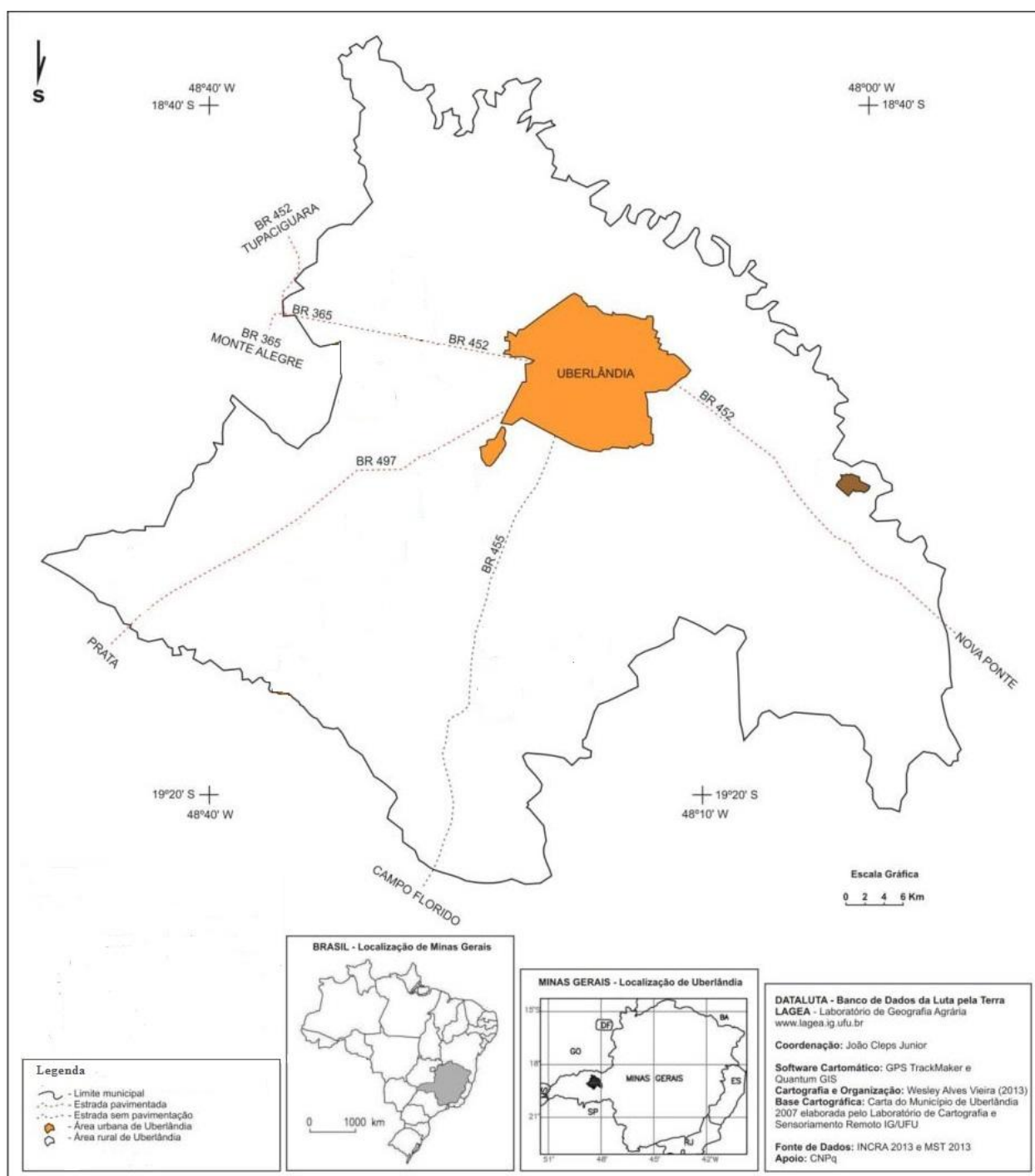
Assim, sendo o PRONAF um programa de Estado a nível nacional, é nítido que sua atuação se estenderia até Uberlândia e, dessa forma, a pesquisa pode ser realizada no município em questão. Entretanto, o objeto principal da pesquisa são os agricultores dos assentamentos de reforma agrária, e com isso o foco passa a ser a atuação do PRONAF nos assentamentos de reforma agrária de Uberlândia.

Com a realização dos trabalhos de campo, descobriu-se que o programa chegou aqui no ano 2000, mas só começou a ser utilizado por assentados de reforma agrária por volta do ano de 2009. Assim, a pesquisa se limitou a procurar para a realização de trabalhos de campo, assentamentos implementados anteriormente à essa data, visto a burocracia existente para a concessão do crédito, que demanda tempo e com isso um assentamento mais recente poderia não estar fazendo uso do programa. Dos 14 assentamentos existentes no município, todos foram criados anteriormente ao ano de 2009.

Conforme decorria os trabalhos de campo e entrevistas realizadas com agrônomos da prefeitura, técnicos agrícolas e funcionários da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), chegou-se à conclusão de que o PA Paciência, localizado na BR 452 entre Uberlândia e Araxá (Mapa 1) seria o mais adequado para a pesquisa, já que conta o com um número relativamente pequeno de famílias (26 famílias), é um dos assentamentos mais bem estruturados da região, podendo facilitar o desenvolvimento de uma pesquisa qualitativa acerca do tema trabalhado, além de outras características particulares que o diferem dos outros assentamentos do município, como a proximidade com o centro urbano de Uberlândia, principal mercado consumidor do que produzido no assentamento, potencialidades naturais (como solo, relevo, disponibilidade hídrica), que favorece a produção agrícola e também o histórico da maioria de seus assentados.

Dessa forma, a quarta seção da pesquisa se destina a analisar os efeitos do PRONAF nos assentamentos de reforma agrária de Uberlândia, tomando como exemplo o PA Paciência. Para isso, foram realizadas entrevistas com agrônomos da prefeitura e da EMATER, com o gerente de uma das agências do Banco do Brasil em Uberlândia, com a responsável pela Cooperativa de Agricultores Familiares de Uberlândia (COOPERAFA) e com assentados do PA Paciência, além da aplicação de roteiros de entrevistas para todas as famílias beneficiárias do PRONAF no assentamento em estudo.

Mapa 1 – Localização do PA Paciência no município de Uberlândia-MG



Elaboração: VIEIRA, W. A., 2014.
 Org.: GARCIA, J. C., 2015.

Após a junção das informações obtidas nos roteiros de entrevistas, passamos para a análise do perfil dos assentados do PA Paciência, mediante correlação com outros estudos realizados sobre os efeitos do PRONAF nas demais regiões do país. A partir daí, retomamos as discussões a respeito da nomenclatura utilizada na definição de agricultor familiar e analisamos a pertinência desse termo no caso dos agricultores de

assentamentos de reforma agrária, levando em consideração outros estudos já realizados.

Para chegar as respostas pretendidas dos questionamentos encontrados no decorrer da pesquisa, foi de fundamental importância também a pesquisa teórica. Por meio de autores como Gonçalves Neto (1995), Delgado (1985) e Graziano da Silva (1981), pudemos compreender como se deu a implementação de políticas públicas de caráter conservador destinadas ao espaço rural brasileiro nas décadas de 1950, 1960 e 1970 e qual a herança dessas políticas na atualidade. Martins (1973) e Bergamasco et al (1999) nos auxiliaram nas discussões a respeito da agricultura camponesa nesse período e a situação dos camponeses durante a modernização agrícola.

Temos ainda Abramovay (1997), Graziano da Silva (1997), Hespanhol (2000) e Guanzirolli (2004), no contexto mais recente da agricultura camponesa, considerada agora como agricultura familiar, sendo esses autores uns dos principais defensores dessa nova categoria em “ascensão” e da necessidade de criação de uma política específica para ela.

Carvalho Filho (2001), Fernandes (2002; 2004) e Fabrini (2008) são as principais vertentes para a crítica a esse novo conceito de agricultura camponesa, sendo o termo agricultura familiar considerado por esses autores uma descaracterização de todo conteúdo histórico e político da agricultura camponesa.

Outros autores de expressiva relevância também foram utilizados para tratar diferentes temas, como Gómez (2002) e a crítica que o autor faz ao conceito de desenvolvimento, utilizado nessa pesquisa como referência ao conceito de desenvolvimento rural; Carneiro (2006) que trata do conceito de pluriatividade no campo realizada, sobretudo, pela agricultura familiar; Sack (1986), Raffestin (1993), Demmatteis (1996) e suas contribuições a respeito do conceito de território; Ortega (2008) e Santos (2009) com seus significantes estudos sobre a estruturação do PRONAF e os efeitos locais das diferentes linhas de atuação programa em outras regiões do país.

Para essa pesquisa, foi de suma importância os bancos de dados em fontes oficiais como o site do Ministério do Desenvolvimento Agrária (MDA), Banco Central do Brasil (BCB) e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), responsáveis pela maior parte da coleta de dados utilizados para a elaboração dos gráficos da Seção 3.

O escritório regional da EMATER-MG localizado em Uberlândia, foi essencial em muitos momentos do trabalho, visto que a disponibilidade dos funcionários que lá

se encontram em fornecer material e auxílio nas visitas ao assentamento se configurou em uma das partes mais importantes da pesquisa de campo.

As pesquisas de campo foram de suma importância para a apreensão de informações *in loco*. Elas serviram para aquisição de informações extremamente relevantes que não se encontram em fontes oficiais nem secundárias. Conforme Ferreira (2012), o trabalho de campo é essencial para que o pesquisador entre em contato com o seu objeto de estudo, podendo observar e relatar com mais precisão o que está ocorrendo em sua área de análise. Nesse sentido, Santos e Pessoa (2009), nos dizem que, para a realização do trabalho de campo, o pesquisador deve delimitar as técnicas a serem utilizadas na realização da coleta de dados, assim como a forma de registro dos dados coletados e também como estes serão analisados. Com isso, optamos para a realização dos trabalhos de campo, o uso de entrevistas semiestruturadas, aplicação de questionários e registros fotográficos.

Foram realizadas cinco visitas durante o ano de 2014 e uma em 2015, as quais contribuíram de maneira expressiva para o aprofundamento de nossas reflexões e questionamentos a respeito da temática pesquisada. Tais visitas foram feitas à instituições oficiais e assentamento rural para realização de entrevistas e aplicação de questionários. Os questionários foram aplicados apenas pela pesquisadora, individualmente para 15 famílias do PA Paciência¹, respondidos pelos responsáveis pelo lote.

A primeira visita foi em 24 de junho, na sede regional do INCRA localizada na Sala da Cidadania, em que foi realizada uma entrevista anotada na caderneta de campo com um agrônomo da prefeitura municipal a respeito do histórico do PRONAF no município.

A segunda visita no dia 27 de junho, em uma das agências do Banco do Brasil em Uberlândia, foi possível entrevistar por meio do gravador de voz do aparelho celular, um dos gerentes que faz a concessão de crédito do PRONAF e descobrir como se dá a concessão de crédito, a quantidade de valor repassado no município desde a chegada do programa e qual a visão da instituição financeira nesse processo.

¹ Apesar do PA Paciência possuir 26 famílias, 8 delas não fazem uso do PRONAF. Dessa forma, optamos por aplicar os questionários apenas para as beneficiárias do programa, o qual daria um total de 18 famílias. Contudo, nas duas visitas realizadas ao assentamento, 3 famílias não foram encontradas em casa, e com isso, as informações coletadas são referentes à 15 das 18 famílias beneficiárias do PRONAF no PA.

A terceira visita em 20 de novembro, novamente na Sala da Cidadania, onde, entrevistei e anotei o que me foi dito em um diário de campo, um agrônomo da EMATER que tendo uma aproximação maior com os assentamentos de reforma agrária, pode esclarecer a importância que o programa tem para os assentados.

A quarta visita em 16 de dezembro, no assentamento Paciência, entrevistei por meio do gravador de voz do aparelho celular, um dos assentados e apliquei questionários de forma individual em cada lote visitado, em 10 dos 26 lotes existentes e pude ver de perto a atuação do programa e ouvir a opinião de quem está vivenciando ele de fato.

A quinta visita aconteceu no dia 18 de dezembro, na sede da EMATER-MG em Uberlândia, na qual me foi passado materiais com informações locais para a elaboração de quadros e tabelas a respeito da concessão do PRONAF nos assentamentos do município.

A sexta e última visita, ocorreu no dia 18 de maio de 2015 novamente no PA Paciência, em que, terminei de aplicar os questionários e entrevistei por meio de anotações na caderneta de campo mais um dos assentados. Nessa última visita, ficou claro a visão que os assentados têm do programa, principalmente os que ainda não fazem uso dele e qual a opinião deles sobre as políticas públicas específicas.

Todas as entrevistas foram realizadas mediante carta de autorização assinada pelos entrevistados que aceitaram a divulgação das informações repassadas, resguardando suas identidades preservadas, os quais são citados no decorrer do trabalho apenas pelas iniciais de seus nomes.

O trabalho de campo foi amparado por roteiros de entrevistas previamente elaborados que apresentaram as principais questões que pretendemos responder com a pesquisa. Os roteiros de entrevistas e o modelo da carta de autorização encontram-se no apêndice deste trabalho.

A proposta de estudar política pública agrária em um município de expressiva atuação do agronegócio não é uma tarefa fácil. Sabemos que por longos períodos da história brasileira a agricultura patronal foi priorizada em detrimento da agricultura camponesa. O PRONAF surge como um marco nas políticas públicas brasileiras. Pela primeira vez, a agricultura de pequeno porte se vê no centro de discussões oficiais. Apesar de ter sido criado no governo FHC, governo notadamente de cunho neoliberal, o programa evoluiu significativamente, abrangendo todas as regiões do país e vários tipos de agricultores familiares.

Desse modo, partimos da compreensão do que vem a ser uma política pública e suas várias ramificações. Para este trabalho tornou-se fundamental a compreensão da diferenciação entre política pública agrícola e política pública agrária. A política agrícola se refere ao período da modernização agrícola, em que a preocupação do poder público era o aumento da produtividade e modificação da estrutura produtiva no campo. Já a política agrária tem a preocupação com a questão agrária, os problemas sociais no campo como a concentração de terras, renda dos agricultores, as relações de trabalho existentes, entre outras, e conta como marco nas discussões oficiais no Brasil a formulação do Plano Nacional de Reforma Agrária (1985) e seus desdobramentos futuros, como o PRONAF em 1996.

Após começarmos a análise especificamente do PRONAF, as fontes oficiais tornaram-se imprescindíveis para o caminhar da pesquisa. Os sites do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Banco Central do Brasil (BCB) e Banco do Nordeste do Brasil (BNB), foram as fontes mais consultadas para o desenvolvimento da Seção 3 e análise do programa também por período de governo. Nesses sites foi possível obter a maioria das informações necessárias para a formulação de quadros, tabelas, gráficos e discussões teóricas.

Uma outra discussão levantada pelo trabalho refere-se ao conceito de desenvolvimento territorial rural, colocado em prática nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014), em que a preocupação com municípios mais empobrecidos do país se reflete em programas de assistência social e financiamento agrícola, a exemplo do que ocorre nos Territórios Rurais. Entretanto, o município de Uberlândia não se insere nos chamados Territórios Rurais, mas é importante destacar o papel que uma política agrária pode ter no desenvolvimento socioeconômico da população a qual ela se destina. O PRONAF categoria assentados de reforma agrária (A e A/C) pode contribuir para a melhoria das condições de vida da população assentada, alcançando o desenvolvimento desse espaço. Com isso, fazemos uma reflexão crítica ao conceito de desenvolvimento e a ideologia contida nesse discurso.

Em relação às ferramentas utilizadas, temos ainda quatro mapas, um da localização do PA Paciência, outro dos assentamentos localizados no município de Uberlândia, confeccionados com o programa *Philcarto*, onde base cartográfica do município foi criada com o auxílio do *Phildigit* e a finalização do mapa realizada pelo *Corel Draw 5.0*, e outros dois do assentamento em estudo elaborados no software *Autocad*.

A quarta seção está amparado em gráficos, imagens, fotografias, entrevistas e questionários com informações recolhidas no campo juntamente com referencial teórico e a retomada de discussões anteriores que nos ajudaram a compreender e analisar os efeitos do PRONAF nos assentamentos de reforma agrária de Uberlândia-MG e sua importância para a agricultura familiar no país.

Assim sendo, o objetivo central da pesquisa é analisar os efeitos sociais e econômicos do PRONAF em assentamentos de reforma agrária do município de Uberlândia e quais os seus possíveis desdobramentos futuros, sem ignorar seu contexto de criação e ideologia contida no discurso de uma política pública. Procuramos também refletir a respeito de quem o PRONAF está servindo, a que de fato esse programa contribui e quais os aspectos positivos e negativos desse direcionamento.

Todos estes questionamentos se fizeram muito úteis na minha particular apreensão da temática e trabalho propostos. Como geralmente acontece com os demais pesquisadores, de seguirem um caminho já há algum tempo trilhado, o meu ingresso na temática das políticas públicas é recente. Durante a graduação, estágios em laboratórios de pesquisa em geografia agrária e grupos de estudos nessa linha de pesquisa, contribuíram para a leitura e reflexão de muitos temas.

Por possuir uma afinidade pessoal com essa linha de pesquisa, me dediquei por dois anos (2011 e 2012) a uma bolsa de Iniciação Tecnológica com o trabalho “Práticas de Gestão da água por agricultores em projetos de reforma agrária da mesorregião do Triângulo Mineiro/ Alto Paranaíba”, em que muito pude aprender a respeito da política atual de reforma agrária e planejamento ambiental em assentamentos rurais. Em 2013, como continuação da temática estudada, desenvolvi a monografia intitulada “Conflitos e práticas dos usos da água pelos agricultores em projetos de reforma agrária: (in)segurança hídrica nos PA's Florestan Fernandes, Zumbi dos Palmares, Nova Tangará e Dom José Mauro (Uberlândia-MG)”. Nela, os trabalhos de campo foram imprescindíveis para análise e discussão da situação hídrica em que se encontravam vários assentamentos de reforma agrária do município.

Neste mesmo ano (2013), ingressa no mestrado, surgiu a oportunidade continuar estudando a reforma agrária em Uberlândia. No entanto, a temática da dissertação se difere um pouco do que vinha sendo trabalhado, mas, prossegue o interesse pelas políticas públicas e questão agrária, ao me propor estudar o PRONAF em assentamentos rurais.

Nesse sentido, justifico meu trabalho pela relevância da temática e das discussões que se fazem em curso atualmente, a questão agrária que continua latente no espaço rural brasileiro e a necessidade de políticas públicas que contemplem outras camadas da sociedade. Ainda, consideramos o caráter inédito da pesquisa no que tange à temática do PRONAF voltado para os assentados da Reforma Agrária.

2. ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: Considerações sobre as políticas agrícolas e a questão agrária (1950 a 1996)

Historicamente, o Estado brasileiro tem optado pelo modelo de desenvolvimento das classes burguesas, seja o industrial ou o latifundiário. A formulação de políticas públicas até meados da década de 1950 visavam atender as necessidades criadas pelas elites do país, principalmente as necessidades econômicas.

Após a 2ª Guerra Mundial, o Brasil abandonou o seu status de país essencialmente agrícola e “atrasado” e passou a investir no “progresso”, representado pelas indústrias. A necessidade de um novo modelo produtivo acabou refletindo na produção agrícola do país e organização do espaço rural brasileiro. Políticas públicas que procuravam disseminar um novo modelo de produção agrícola amparado no sistema industrial começou a ser colocado em prática. As atividades de assistência técnica por meio da extensão rural² e o apoio governamental³ juntamente com as inovações tecnológicas que surgiam para o campo se constituíam como a base da revolução agrícola que estava sendo pretendida. Assim, procuramos nessa seção, abordar como se deu a reestruturação agrícola do Brasil por meio de políticas, estratégias e incentivos estatais desde a década de 1950 (pós 2ª Guerra Mundial) até os primeiros anos da década de 1990 e as consequências dessas políticas públicas agrícolas e agrárias para o campo brasileiro.

²A extensão rural surgiu nos Estados Unidos no final do século XIX, fazendo com que as descobertas da ciência na área agrícola fossem levadas aos agricultores. As associações desses trabalhadores atuavam como difusores de conhecimentos úteis condizentes à exploração racional da terra, com base nos seus próprios conhecimentos empíricos. A disseminação desses conhecimentos na ciência que eram apropriados na produção agrícola resultou na criação de colégios de agricultura no final do século XIX, dando início ao sistema “*Land Grant College*”, cuja filosofia básica se apoiava no princípio da integração do ensino-pesquisa-extensão (RIBEIRO, 1985). No Brasil, a extensão rural como conteúdo educativo surgiu em 1930 na Escola Superior de Agricultura e Veterinária de Viçosa, em Minas Gerais, o trabalho se iniciou por meio de seu fundador Professor Peter H. Roelfs, que organizou, junto com outros pesquisadores e líderes rurais, a “Semana do Fazendeiro”. A Faculdade de Viçosa, quando se transformou em universidade, nos anos de 1940 possuía um Departamento de Extensão cuja atuação se assemelhava ao modelo dos *Land Grant College* norte-americanos (PIMENTEL, 2007).

³ Exemplo disso foi a criação de vários institutos destinados a controlar e financiar os preços de alguns produtos no mercado, como o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) instituído em 1933 e que na década de 1940 já financiava, subsidiava e controlava a produção, a assistência técnica aos produtores, os preços e a comercialização da cana-de-açúcar.

2.1. Modernização agrícola: a capitalização do processo produtivo no campo e a ideologia progressista conservadora (1950 a 1970)

A partir da década de 1950, iniciou-se um período de investimentos maciços no que era considerado “avançado” e “progressista”, ou seja, nas indústrias e nas tecnologias estrangeiras. Preocupou-se demasiadamente com a formulação de uma indústria de base nacional, capaz de produzir o que até então era importado, em uma política denominada por Tavares (1983) de “substituição de importações”. Contudo, segundo Tavares (1983), já no final da década de 1950, este modelo de produção estava chegando ao seu esgotamento:

O dinamismo do processo de substituição de importações parece estar chegando ao fim e dificilmente se pode prever um quarto período de desenvolvimento dentro do mesmo modelo. A fase que o país atravessa atualmente parece indicar a necessidade de transição para um novo modelo de desenvolvimento econômico e social (TAVARES, 1983, p. 73).

Segundo Gonçalves Neto (1995), este era o impasse econômico em que vivia o Brasil no início dos anos de 1960, a necessidade de um novo modelo de desenvolvimento econômico que tivesse o Estado como o seu principal parceiro e que passasse a agregar a agricultura (até então intocada) à indústria.

No início dos anos de 1960, a alternância entre governos populistas no Brasil dava sinais de enfraquecimento. O Estado mediador de relações entre interesse social e privado não se sustentava mais no sistema econômico vigente. Surgia a necessidade de um novo modelo de desenvolvimento econômico que acompanhasse o momento de grande crescimento do capitalismo internacional. O modelo adotado pelo Brasil desde a década de 1930, chamado de “substituição de importações” apresentava deficiências.

Começou a partir de então, um intenso debate teórico, político e econômico a respeito dos rumos da economia brasileira, caracterizado aqui pela industrialização que ainda não havia se efetivado de maneira plena como nos países desenvolvidos. A principal causa apontada por teóricos, como, Celso Furtado (1962), Rui Facó (1961) e Jacques Lambert (1959), para o entrave em que vivia a indústria no Brasil estava no setor primário, ou seja, na agricultura.

Nas palavras de Graziano da Silva (1981),

A estereotipização do subdesenvolvimento mostrava uma economia onde o setor industrial era incipiente e o setor agrícola “atrasado”, ganharam destaque os modelos dualistas que procuravam mostrar um antagonismo

entre ambos [...] essa concepção dualista deriva, no fundo, da própria constatação de dois mundos “separados” – o subdesenvolvido e o desenvolvido. [...] A industrialização era apresentada como a fórmula milagrosa capaz de, por si só, gerar o desenvolvimento; e o setor agrícola apontado como o responsável pelo atraso desses países, deveria ceder sua posição dominante na economia (GRAZIANO DA SILVA, 1981, p. 17).

A agricultura brasileira, dessa forma, não conseguia abastecer a população urbana e produzir matérias-primas em quantidade suficiente para as indústrias. Isso elevava os preços dos produtos e impedia a acumulação industrial, pois, a população urbana utilizava seu salário quase que exclusivamente para a compra de alimentos. A agricultura com suas características tradicionais impedia também a liberação de mão de obra para as indústrias.

Com isso, as preocupações de diversos setores da sociedade (acadêmicos, políticos, industriais) com o desenvolvimento econômico do Brasil se direcionavam para a procura de soluções para esse impasse, disseminadas por meio de quatro correntes distintas. A primeira, a segunda e a terceira vertentes dessa ideologia tinham a agricultura como principal responsável pelo entrave à industrialização plena no Brasil.

A primeira corrente de cunho esquerda-comunista pregava que o entrave ao desenvolvimento econômico do país estava no latifúndio, pois, o Brasil apresentava condições de trabalho muito semelhantes ao feudalismo, resquícios da estrutura vigente na Europa, trazida por Portugal durante o período da colonização. A solução para esse problema estava na eliminação do latifúndio e do trabalho serviu-feudal por meio de uma reforma agrária. Um dos principais teóricos dessa vertente foi Alberto Passos Guimarães e seu clássico livro *Quatro séculos de latifúndio* de 1963⁴.

A segunda corrente, também de viés de esquerda alegava que a agricultura no Brasil não possuía resquícios de feudalismo por ter sido desde a colonização europeia, capitalista. Exercia forte crítica às condições de trabalho no campo e as relações trabalhistas existentes. Para os autores, principalmente Caio Prado Júnior, as condições de trabalho no espaço rural eram as principais causas dos problemas econômicos brasileiros. A solução também estava em uma reforma agrária que contemplasse os direitos trabalhistas no campo, visto que os trabalhadores rurais ficavam subordinados aos donos das terras. Conforme Prado Júnior (1979),

⁴ GUIMARÃES, A. P. **Quatro séculos de latifúndio**. 4 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983, 197 p. (1 ed.: 1964).

É na aplicação efetiva de uma legislação trabalhista, sua aplicação e necessária correção em muitos pontos em que se vem mostrando insuficiente e defeituosa, bem como na adoção de providências complementares destinadas a consolidar e tirar todos os efeitos econômicos e sociais da nova situação criada pela melhoria das condições de vida do trabalhador obtida com a aplicação daquela legislação trabalhista é nisso, sobretudo que deve consistir no momento atual, a luta pela reforma agrária e renovação de nossa economia agrária (PRADO JÚNIOR, 1979, p. 162).

A terceira corrente, de cunho economicista, pregava a existência de uma estrutura rural arcaica e concentradora (o latifúndio), que impedia a industrialização plena no país. Havia a necessidade de se promover uma mudança estrutural na sociedade para se atingir o desenvolvimento econômico, a reforma agrária aparecia aqui também como primordial para se alcançar tal objetivo. O principal teórico dessa vertente foi Celso Furtado, em suas palavras:

A tarefa básica no momento presente consiste, portanto, em dar maior elasticidade às estruturas. Temos que caminhar com audácia para modificações constitucionais que permitam realizar a reforma agrária e modificar pela base a maquinaria administrativa estatal, o sistema fiscal e a estrutura bancária [...] e acima de tudo devemos ter um plano de desenvolvimento econômico e social à altura de nossas possibilidades e em consonância com os anseios de nosso povo (FURTADO, 1962, p. 31).

A quarta vertente em curso nesse período era de caráter conservador e a favor da manutenção das estruturas vigentes no campo. Para os teóricos desse viés, a agricultura não era um entrave à industrialização, ao contrário, ela sempre havia cumprido a sua funcionalidade de fornecer alimentos e matérias-primas. Para eles, o latifúndio estava deixando de ser improdutivo. Apesar da existência de uma estrutura arcaica, não se fazia necessário modifica-la por meio da reforma agrária, pois, havia outros meios de torná-la compatível com o desenvolvimento industrial. A solução seria promover uma modernização da agricultura. Entre os seus teóricos mais importantes destacam-se Delfim Neto e Ruy Miller Paiva. Conforme Graziano da Silva (1981) “Uma formulação comumente daí derivada, é a de que, só com a modernização, ou seja, com a eliminação do ‘arcaico’, agricultura poderá desempenhar eficazmente seu papel” (GRAZIANO DA SILVA, 1981, p. 19).

Para Delfim Neto (1962), a reforma agrária não era a solução para os problemas de produtividade no campo. Ele chama a atenção para as diversidades regionais da agricultura brasileira, mostrando que era preciso um programa geral de desenvolvimento agrícola ao invés de intervenções pontuais. Para ele, a reforma agrária deveria ser feita

respeitando-se as características regionais e de investimentos preliminares, de forma gradativa. Os problemas estariam muito mais ligados à incrementação da produção representada pela modernização agrícola do que ligados à estrutura fundiária. Em suas palavras a agricultura estava dependendo

Em primeiro lugar, do nível técnico de mão-de-obra. [...] em segundo lugar, do nível de mecanização. [...] em terceiro lugar, do nível de utilização de adubos e da existência de variedades adequadamente selecionadas. E finalmente, de um elemento muito discutido atualmente: a estrutura agrária (DELFIM NETO, 1962, p.113).

Em 1965, Ruy Miller Paiva juntamente com Nicholls, apresentou uma tipologia regional para a agricultura brasileira, mostrando que a utilização de tecnologia no setor primário era privilégio do Centro-Sul do país, mais especificamente em áreas dos estados de Minas Gerais, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul (GONÇALVES NETO, 1995).

Além disso, tal estudo demonstra que apesar de todo o debate em torno da estrutura agrária, os grandes proprietários eram os que mais tinham investido em métodos modernos e nova tecnologia, segundo os autores:

Nosso estudo mostrou, contudo, que a velha ordem está alterando-se rapidamente na agricultura brasileira. O fato notável é que são bem administrados muitos de seus grandes estabelecimentos [...] o Brasil tem uma dívida substancial para com estes grandes proprietários de terra que são ativos na ocupação, no desenvolvimento e no melhoramento de recursos agrícolas da nação e que são suficientemente abastados para arriscar inovações mal sucedidas. A reforma agrária prestará um “desserviço” se falhar em proteger esses grandes proprietários de terra que estão desempenhando este papel essencial (PAIVA; NICHOLLS, 1965, p. 25).

De acordo com esses teóricos, já havia algumas propriedades, sobretudo, no Centro-Sul do país, investindo em tecnologia para a produção agrícola. O importante seria disseminar essa modernização, mas não para todos, pois, tal atitude prejudicaria os preços dos produtos, quanto mais alimentos e matéria-prima estivessem sendo produzidos, mais os preços abaixariam e isso prejudicaria o agricultor. A solução então estava em modernizar apenas alguns agricultores, principalmente os grandes proprietários, e posteriormente os demais, ou seja, os pequenos, e dessa forma a estrutura fundiária permaneceria intacta.

Gonçalves Neto (1995) exemplifica:

Cria-se, portanto, uma situação de dualismo tecnológico na agricultura brasileira, em que apenas uma parte dos agricultores pode modernizar-se, ao passo que grande parte é obrigada a permanecer com práticas tradicionais, à espera de nova pulsão do mercado. A agricultura responde desta maneira, às necessidades do processo de desenvolvimento, mas sua participação é secundária, já que permanece na dependência dos estímulos e do crescimento do setor não- agrário (GONCALVES NETO, 1995, p. 74).

Para Paiva (1965), a solução estava na modernização da agricultura e contudo, esta dependeria de fatores internos e externos chamados por ele de “mecanismos de autocontrole”, aqui entendidos pelo Estado nacional e mercado internacional.

Com o momento de crise vivenciado pelo Estado populista brasileiro, este não se posicionava favorável a nenhuma corrente, até que João Goulart (1961-1963) anunciou as Reformas de Base⁵, nas quais estava incluída também a reforma agrária. Com isso, o setor conservador da sociedade brasileira (latifundiários e industriais) apoiou o golpe de Estado, que teve como consequência a implantação de uma ditadura militar no país em 1964, favorável a modernização da agricultura e contra qualquer tipo de reforma na estrutura fundiária.

Dessa forma, a partir da segunda metade da década de 1960 e início da década de 1970, a agricultura brasileira vai passar por inúmeras transformações, mas nenhuma delas objetivava modificações na estrutura fundiária e nem nas relações de trabalho existentes, tais transformações visavam integrar e subordinar a agricultura à indústria no Brasil.

2.2. Políticas públicas para a modernização da agricultura na década de 1970

Na década de 1970, os debates a respeito da modernização agrícola se fortaleceram. Ruy Miller Paiva continuava sendo o principal estudioso da temática, juntamente com autores estrangeiros que vinham sendo incorporados na teoria da modernização agrícola.

⁵ As "reformas de base" consistiam em um conjunto de iniciativas estatais para reformarem determinados setores públicos como o bancário, o fiscal, o urbano, o administrativo, o agrário e o universitário. Pregavam a necessidade de estender o direito de voto aos analfabetos e às patentes subalternas das forças armadas, como marinheiros e os sargentos, e defendia-se medidas nacionalistas prevendo uma intervenção mais ampla do Estado na vida econômica e um maior controle dos investimentos estrangeiros no país, mediante a regulamentação das remessas de lucros para o exterior. O carro-chefe das reformas era, a reforma agrária que visava eliminar os conflitos pela posse da terra e garantir o acesso à propriedade de milhões de trabalhadores rurais (FERREIRA, 2012).

A teoria da modernização agrícola envolvia pré-requisitos considerados fundamentais para a sua concretização nos países em desenvolvimento (tropicais), que apresentam características naturais de clima, relevo e solo “desfavoráveis”.

Segundo Paiva (1968), o chamado “mecanismo de autocontrole” continuava influenciando e dificultando a expansão da modernização, pois, nem todos os agricultores poderiam se modernizar, visto que o mercado interno não estava preparado para isso e as exportações não conseguiriam abarcar toda a produção. Assim, permanecia o dualismo tecnológico preconizado pelos autores da década de 1960 entre os agricultores. Conforme esse autor, o aumento do setor não agrícola e o crescimento das exportações poderiam melhorar essa situação. Contudo, ela não seria resolvida, a menos que existisse uma política agrícola estatal.

Surgia, assim, a necessidade da criação de uma política agrícola estatal de modernização da agricultura que contemplasse os seguintes aspectos:

- 1- Melhoria dos serviços de assistência técnica e de pesquisa voltados para a agricultura de exportação;
- 2- Restrição ao uso de algumas tecnologias, sobretudo as que demandam investimento em capital fixo, como tratores e implementos agrícolas, por meio de crédito e restrições fiscais. O incentivo maior deveria ser dirigido ao capital de custeio, aqui exemplificado pelos fertilizantes e defensivos agrícolas, que são mais resistentes ao mecanismo de autocontrole;
- 3- Incremento do comércio externo mediante o favorecimento das exportações de produtos agrícolas brasileiros. Para isso, era essencial que o Brasil tivesse uma agricultura competitiva, só alcançada através da modernização dos meios produtivos;
- 4- Em relação às regiões mais “atrasadas” do país, era necessário a implementação de políticas específicas como uma reforma agrária parcial, incentivo às atividades artesanais, transferência de agricultores para outras regiões e também para o setor não agrícola, assim como a adoção de medidas assistencialistas.

Após a crise do petróleo (1973), que afetou substancialmente o crescimento interno brasileiro, o Estado necessitava recuperar sua balança comercial e com isso incentivou e favoreceu ainda mais as exportações dos produtos agrícolas. Gonçalves Neto (1995) afirma:

A pregação modernizante da agricultura com o intuito de aumento da produção (e de produtividade), respondendo aos estímulos e às necessidades internas de abastecimento e de excedentes exportáveis, ou simplesmente de

produtos exportáveis, ganha novo reforço, a partir da necessidade de equilíbrio da balança comercial. A este aliado deve-se acrescentar outro: a escalada de preços dos produtos agrícolas no mercado internacional no período de 1968-73 e que, apesar da queda dos anos 74-75, apresentava boas perspectivas de negócios para o restante da década (GONÇALVES NETO, 1995, p. 86).

Nesse período, houve significativa abertura da agricultura ao mercado externo e uma redução da produção para o comércio interno. Com isso, alguns estudiosos, a exemplo de Melo (1979) começaram a se preocupar com o possível embate entre produção de alimentos para o mercado interno e produção para exportação. Ainda em Gonçalves Neto (1995) podemos constatar as causas dessa preocupação:

[...] o setor exportador da agricultura se expande de forma significativa, tanto em virtude de ocupação física de espaços como no de geração de divisas, de tal forma que as exportações agrícolas, em meados dos anos 70, ainda correspondem a mais da metade das divisas conseguidas pelas exportações brasileiras. As principais consequências desta situação se manifestam numa maior tecnificação das culturas de exportação, pela redução nos riscos na adoção de novas técnicas, e uma compressão do setor de alimentos, em razão da maior rentabilidade do setor exportador, gerando pressões inflacionárias. Estas tendências inflacionárias se manifestam basicamente pelo sistemático aumento, superior à inflação e ao preço dos insumos, dos preços dos principais produtos que compõem uma cesta básica, responsável pelo fornecimento da maior parte das calorias consumidas pela população (GONÇALVES NETO, 1995, p. 87).

Nesse sentido, Graziano da Silva (1981) afirma:

Assim sendo, a produção de alimentos fica relegada aos estabelecimentos que estão naturalmente impossibilitados de assumir um comportamento empresarial (pequenos proprietários, arrendatários, parceiros e ocupantes) que basicamente produzem para sua própria subsistência gerando um pequeno excedente para o mercado. Essa dispersão da produção em pequenas unidades cria a necessidade de um grande número de intermediários, fazendo com que, sobrevivendo uma eventual escassez de gêneros alimentícios, o diferencial de preços se dilua pelas numerosas escalas existentes entre o pequeno produtor e o consumidor final (GRAZIANO DA SILVA, 1981, p. 31).

Em 1975 com a criação do Proálcool⁶ e sua efetiva implementação em 1979, após o Segundo Choque do Petróleo (1977), o país precisava suprir a sua necessidade

⁶ O Proálcool (Programa Nacional do Alcool) foi criado em 1975 e implementado em 1979 com o objetivo de intensificar a produção de álcool combustível (etanol) para substituir a gasolina. Tal iniciativa deu-se a partir do choque do petróleo de 1973, em que os preços desse produto subiram a níveis exorbitantes e prejudicaram as importações brasileiras. Nesse sentido, o Proálcool oferecia vários incentivos fiscais e empréstimos bancários com juros abaixo da taxa de mercado para os produtores de cana-de-açúcar e para as indústrias automobilísticas que desenvolvessem carros movidos a álcool (CERQUEIRA, 2010).

energética sem depender de demanda externa e para isso colocou em prática um audacioso projeto de produção de etanol a partir da cana-de-açúcar, promovendo um aumento ainda maior da utilização de terras agrícolas para fins econômicos ao invés de produzir alimentos para abastecer a população.

Tal medida desencadeou profundas transformações no espaço rural brasileiro, confirmando uma posição estatal de favorecimento e financiamento das monoculturas, manutenção dos grandes latifúndios e privilégios dos latifundiários. Tal fato começou a se modificar apenas com a abertura política a partir 1985 e o I Plano Nacional de Reforma Agrária no mesmo ano.

Antes de adentrarmos na discussão do I Plano Nacional de Reforma Agrária, devemos passar por outros momentos da história agrícola brasileira, sobretudo, no contexto dos governos militares e as políticas empreendidas nesse período para a agricultura nacional.

Como sabemos, o Estado é uma instituição que no sistema capitalista atua como mantenedor dos privilégios da classe burguesa. Com isso, ele também atua como o mediador dos interesses inter e intra classes. Nesse contexto, entre as décadas de 1960 e 1970, os interesses que surgiam diziam respeito às modificações no sistema agrícola do país, interesses partidos, sobretudo, da classe burguesa industrial que via na agricultura as causas do atraso do seu desenvolvimento econômico.

Assim, o Estado, mediador dos interesses burgueses, começou a pôr em prática planos destinados à reorganizar o espaço rural e os meios produtivos da agricultura brasileira.

O primeiro plano estatal importante para a economia do país, foi o Plano Trienal (1963-1965), ainda no governo de João Goulart, organizado por Celso Furtado, e tinha como objetivo principal recuperar o desenvolvimento econômico do país, conter a inflação e reorganizar a estrutura produtiva agrícola.

O plano apresentava a estrutura agrária arcaica devido à presença dos latifúndios improdutivos do Brasil como o principal obstáculo à modernização do país, apresentava também um detalhado estudo sobre as atividades agrícolas e de abastecimento, sugerindo que os preços dos produtos agrícolas haviam aumentado significativamente entre os anos de 1950 e 1960, devido ao crescimento da demanda por matérias-primas no processo de urbanização/industrialização. Com isso, os agricultores estariam sobrecarregados (tendo que produzir alimentos para a população e matérias-primas para

as indústrias) e a estrutura fundiária concentrada era a maior responsável pela baixa produtividade de alimentos e miséria no campo.

A partir disso, o plano apresentava três objetivos básicos, a saber, a expansão da produção de alimentos; promover correções nas deficiências do setor de produtos de exportação; produzir matérias-primas para o mercado interno.

Para se alcançar os objetivos propostos no plano, fazia-se necessária a atuação estatal por meio da pesquisa e do fomento, através de políticas específicas como a do crédito agrícola, dos preços mínimos, dos bens de produção (tratores e demais equipamentos agrícolas) e investimentos em infraestrutura de transportes e circulação de produtos.

O Plano Trienal (1963-1965) visava combater a inflação e fazer o Brasil crescer a uma taxa de 7% ao ano, além de iniciar uma política de distribuição de renda. Entretanto, tal plano contribuiu para aumentar a instabilidade da política nacional. O projeto elaborado pelo Ministério do Planejamento de João Goulart não rendeu o esperado e a oposição aumentou a quantidade de críticas sobre o presidente. Este, por sua vez, em ações imediatas, passou a editar decretos-lei tentando corrigir as situações desagradáveis no Brasil e passou a defender a reforma agrária. A situação foi se agravando cada vez mais, os trabalhadores ganhavam espaço com movimentos sindicais, a reforma agrária era associada ao socialismo e a economia apresentava índices desastrosos. O resultado de todo esse ambiente de contestação e instabilidade foi o golpe político dado pelos militares em 1964 (SARMENTO, 2012).

O segundo plano de significativa relevância para o período estudado foi o Programa de Ação Econômica (PAE) (1964-1966), já no governo militar de Castelo Branco (1964-1967), em que o principal objetivo era a retomada do crescimento econômico, o controle da inflação, a melhoria da qualidade de vida da população por meio da diminuição das desigualdades regionais e sociais e estabilidade da balança comercial.

Para a agricultura esse programa tinha como meta incorporar os estudos de Celso Furtado e as medidas do Plano Trienal. Para o PAE os problemas encontrados para a disseminação da modernização estavam em quatro aspectos considerados como, as rendas agrícolas constantes; a estagnação produtiva; a dificuldade de comunicação no campo, visto que as unidades de produção se encontravam distantes geograficamente e, por fim, o analfabetismo no campo.

A partir deste último ponto é que vai se pautar toda a estratégia de modernização do setor agrícola, por meio da educação com programas de treinamento de mão de obra, através da extensão rural e dos campos de demonstração.

O plano previa ainda uma reforma agrária “moderada”, visto que em sua concepção, não era a estrutura agrária que deveria ser modificada, mas sim as relações contratuais no campo. Elencava também a necessidade de novos esquemas de tributação das terras, organização cooperativa e melhoria do sistema de crédito agrícola, objetivando aumentos da produção de alimentos, matérias-primas e produtos exportáveis, assim como a continuação da política de preços mínimos e do crédito agrícola, investimentos no armazenamento da produção, incentivo à utilização de insumos industrializados e pesquisas para o setor agrícola (GONÇALVES NETO, 1995).

Um dos aspectos mais importantes do Plano de Ação Econômica foi a sua preocupação com a redistribuição das populações rurais, principalmente da região Nordeste, para os chamados “espaços vazios”, dando origem às políticas de colonização⁷ dos governos militares.

No início do governo Costa e Silva (1967-1969) foram elaboradas as Diretrizes do Governo que deram as bases para a formulação do Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970), cujo objetivo principal era a aceleração do desenvolvimento econômico e contenção da inflação. Para se alcançar os objetivos propostos no plano, o mesmo possuía nove áreas estratégicas, das quais as duas principais se referiam à agricultura. O plano pretendia primordialmente elevar a produção e produtividade agrícolas e romper as barreiras do abastecimento.

Em síntese, tais medidas significavam a modernização do sistema de abastecimento por meio do incentivo aos produtos agrícolas mais consumidos pela população nacional, e a transformação tecnológica da agricultura a partir de uma revolução no sistema produtivo.

Conforme Gonçalves Neto (1995), o plano apresentava quatro programas específicos para a agricultura:

A ação estratégica para atuar na área agrícola será norteada por quatro linhas principais: programas integrados de aumento e produtividade no tocante a

⁷ Também chamada de colonização dirigida ou colonização oficial, tratava-se de uma política estatal de realocação populacional, visando preencher os chamados “espaços vazios”, sobretudo na região Amazônica e Centro-Oeste do Brasil, era o início da abertura da fronteira agrícola no país.

produtos alimentícios básicos, programas de incentivo ao uso de insumos modernos e combate à doenças; fortalecimento e especialização de crédito rural; e incentivo à industrialização do meio rural (GONÇALVES NETO, 1995, p. 130).

Para esse plano, a necessidade imediata era de modernizar o campo brasileiro, a reforma agrária pouco era mencionada, pois o Estado incentivou a criação por todo o país de “colônias auto administrativas”.

No governo Médici (1969-1974) foi lançado o Metas e Bases para a Ação de Governo (1970-1973), que apresentava maior preocupação com o progresso social e distribuição de renda, visto que esse período foi marcado pelo chamado “milagre brasileiro”⁸. Nesse plano, a agricultura possuía um capítulo chamado “Revolução na Agricultura e Abastecimento” que propunha além das medidas já existentes, a expansão de áreas agrícolas para a ocupação dos “espaços vazios” como áreas do Centro Oeste, Cerrados e vales úmidos do Nordeste, promovendo a expansão da fronteira agrícola. O programa sugeria também a realização da reforma agrária, modernização dos sistemas de comercialização agrícolas nos centros urbanos e tornar o Brasil um grande exportador de carnes.

Ainda no governo Médici, em 1971 foi lançado o I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974), mais abrangente que o programa anterior. Este foi um dos planos mais importantes no contexto das políticas públicas no Brasil, pois, objetivava “colocar o Brasil na categoria dos países desenvolvidos no prazo de uma década; duplicar a renda per capita; expandir a economia garantindo taxas de crescimento de 8% a 10% ao ano” (GONÇALVES NETO, 1995, p. 132).

Para a agricultura, este foi o primeiro plano a não considerá-la como um setor retardatário da economia brasileira. O termo reforma agrária foi abolido e substituído por “racionalização da estrutura agrária”.

As estratégias para a agricultura se concentravam na elevação das taxas de crescimento do setor a 7% ao ano por meio do desenvolvimento da agricultura empresarial no Centro-Sul, viabilização da agricultura Nordestina, racionalização da

⁸ Os anos de 1969 e 1973 foram marcados pelo forte crescimento da economia e o termo “milagre” está relacionado ao rápido e excepcional crescimento econômico pelo qual passou o Brasil neste período. Este crescimento foi alavancado pelo PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo) implantado em 1964, durante o governo de Castelo Branco. O crescimento do PIB nesse período ficou entre 7% e 13% ao ano, contudo a inflação superava margens de 15 a 20% ao ano.

terra através do PROTERRA⁹, modernização dos sistemas de comercialização e distribuição dos produtos agrícolas. Gonçalves Neto (1995) afirma que a política governamental agrícola do período estava pautada em:

- 1) No sistema, já montado, de incentivos fiscais e financeiros ao aumento da produção, ao investimento, à comercialização e à transformação tecnológica no setor agrícola.
- 2) Na disseminação do uso de insumos modernos, de forma diversificada para o Centro-Sul e Nordeste, atentos a seus efeitos sobre a absorção de mão-de-obra.
- 3) No programa, já em curso, de pesquisa agrícola em grande dimensão, a fim de obter, para os produtos básicos do Centro-Sul e do Nordeste, os resultados alcançados, por exemplo, no caso do trigo (GONÇAVES NETO, 1995, p. 133).

No mandato do presidente Geisel (1974-1979), foi elaborado o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979), com o objetivo de tentar superar a crise do petróleo de 1973.

Nesse momento o “milagre brasileiro” havia se esgotado e fazia-se necessário reequilibrar a balança comercial do país. Dessa forma exige-se do setor primário um novo papel na economia, ou seja, contribuição mais significativa ao Produto Interno Bruto (PIB) por meio do crescimento das exportações; ocupação de novas áreas de fronteira e modernização desses espaços.

Por meio desses objetivos, fica perceptível que o governo brasileiro queria efetivar o país como fornecedor mundial de alimentos e matérias-primas, retomando a sua vocação histórica de agroexportador. A transformação capitalista da agricultura brasileira esteve fortemente atrelada à política de Estado que, criou mecanismos que favoreceram a capitalização da grande propriedade (GRAZIANO DA SILVA, 1981), assim como ficou a cargo do Estado disseminar a empresa rural e favorecer as agroindústrias, através da exportação de produtos agrícolas industrializados.

⁹ Instituído pelo Decreto-lei nº 1.179 de 6 de julho de 1971, o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA), com o objetivo de promover o mais fácil acesso do homem à terra, criar melhores condições de emprego de mão-de-obra e fomentar a agroindústria nas regiões (BRASIL, 1971).

2.3. Estratégias estatais para a revolução agrícola pretendida no campo

Como vimos, a década de 1970 vai presenciar as maiores transformações ocorridas no campo brasileiro e também no espaço urbano. Esta década será marcada pelo rápido crescimento urbano, fazendo com que o Brasil deixe de ser um país rural e passe a se tornar urbano (IBGE, 1970). Além disso, o país vivia um momento de acentuado crescimento do comércio exterior, propiciado pela alteração da base técnica da produção agrícola e instauração de um sistema nacional de crédito para a agricultura, que será a sustentação do processo de modernização agrícola.

Nesse sentido, o Estado será o precursor de todas essas transformações, por meio da instituição de políticas públicas que visavam o desenvolvimento econômico nacional. Contudo, a agricultura, antes considerada atrasada e responsável pela estagnação do desenvolvimento industrial, muito contribuirá para estas transformações, visto que, suas características arcaicas e posteriormente modernas darão a base para a sociedade que se pretende para o país naquele momento.

Inicialmente, a agricultura financiou a industrialização brasileira, através das divisas geradas pela exportação de seus produtos, em que a renda obtida foi transferida do campo para as indústrias nascentes no período das substituições de importações. Já na década de 1970, momento do “milagre brasileiro”, a agricultura será responsável pelo fornecimento de mão de obra para as indústrias, já que o processo de modernização do campo não alterou as relações trabalhistas vigentes nesse espaço, e com isso, os trabalhadores que não se adequaram às novas técnicas produtivas tiveram de vender sua força de trabalho nas cidades.

Com a tecnologia gradativamente sendo inserida no espaço rural, a agricultura vai influenciar também o custo de vida urbano, já que, sua produção estimulada a ser quase que exclusivamente exportada vai interferir na cesta básica da população urbana.

Ao final da década de 1970, após dois choques do petróleo (1973 e 1979), o Estado brasileiro continuou a favorecer a exportação de produtos agrícolas para sanar sua dívida externa, já que esta cresceu substancialmente na década anterior para financiar a modernização agrícola do país.

A partir disso, o setor industrial que já era voltado para a agroexportação, passou a atuar em todas as esferas da produção agrícola, dando origem ao que conhecemos hoje por Complexo Agroindustrial (CAI).

Assim, ao financiar o processo de modernização da agricultura, o Estado brasileiro favoreceu alguns setores da sociedade (industriais e latifundiários), ou seja, aqueles que apoiavam a manutenção de determinado grupo no poder, o mesmo que mantinha seus privilégios econômicos preservados. Contudo, é evidente que a indústria foi o setor mais beneficiado de todo esse financiamento, visto que, a modernização pretendida nas cidades atingiu o campo sem desvincular a atividade industrial, que foi determinante nesse processo.

O objetivo principal do Estado era inserir a agricultura no processo de desenvolvimento industrial e para isso ele criou medidas de incentivo aos agricultores como: o sistema de crédito agrícola, institutos de pesquisa, assistência técnica, produção interna de insumos, entre outros, que vão integrando a agricultura ao circuito industrial, sendo que, mesmo após a crise econômica que começa a se abater pelo país no final da década de 1970, as exportações de produtos agrícolas industrializados continuaram a ser estimuladas, e a agricultura cada vez mais subordinada à indústria.

Entretanto, não podemos esquecer que esse processo de financiamento da agricultura no Brasil esteve atrelado ao financiamento desigual da produção rural. Enquanto determinados produtos agrícolas recebiam crédito farto e subsidiado, certas regiões dominavam a produção, e a grande propriedade manteve-se intocada, havia produtos, regiões e propriedades que continuaram vivendo no esquecimento.

Podemos entender, então, a modernização das décadas de 1960 e 1970 como uma “modernização conservadora”, em que o Estado brasileiro financiou a produção e a propriedade do grande latifundiário, que era o mesmo que o mantinha no poder, sem nunca alterar a estrutura fundiária no país que privilegiava apenas algumas culturas e regiões assim como alguns tipos específicos de unidades produtivas (médias e grandes). Foi assim, uma modernização induzida através de pesados custos sociais que só se desenvolveu amparada pelo Estado (GRAZIANO DA SILVA, 1981).

A seguir, buscamos discutir algumas medidas adotadas pelos governos militares que favoreceram a produção de determinados gêneros agrícolas em determinadas regiões do país.

2.3.1 A Política comercial

Após o pós-guerra, a agricultura continuou sendo discriminada no processo de desenvolvimento econômico do Brasil. Contudo, nas décadas de 1960 e 1970 intensos debates sobre a sua reestruturação deram início ao período de modernização agrícola.

Internamente, o governo brasileiro mantinha os preços dos produtos agrícolas constantes para não pressionar a cesta básica da população urbana e manter os custos das indústrias. Externamente, a política adotada foi de valorizar a moeda nacional para continuar importando os produtos que a indústria necessitava e estimular as exportações de produtos por meio de “isenções fiscais”, política característica do período do milagre brasileiro do início da década de 1970. A agricultura se favoreceu dessas medidas no sentido de que as oscilações externas dos preços dos produtos beneficiavam suas exportações (GONÇALVES NETO, 1995).

Em síntese, o Estado privilegiou o setor industrial. No entanto, a agricultura se beneficiou indiretamente dessas medidas, visto que havia um controle sobre os produtos exportáveis tanto de matéria-prima como de alimentos básicos. A indústria foi estimulada a produzir bens de consumo duráveis e deteve sua atenção para a agricultura que se modernizava neste momento, sendo fabricados insumos como maquinaria (tratores e implementos) e fertilizantes, adubos, entre outros.

No final da década de 1970, com a desaceleração das exportações, ainda continuava a demanda por insumos e bens de consumo o que tornou a agricultura brasileira extremamente dependente do comércio internacional.

Delgado (1985) afirma que

Em linhas gerais, os dados desagregados de importação dos meios de produção de produtos agrícolas revelam aprofundamento da dependência do setor agrícola em relação ao comércio internacional. Essa dependência se revela maior a partir de 1978, quando, não obstante sinais de desaceleração do crescimento das exportações agrícolas, a pressão pela importação de insumos modernos perdura até 1981 e é crescente a importação de bens de consumo de massa (DELGADO, 1985, p. 30).

Percebemos assim o protecionismo estatal em relação à indústria, os benefícios indiretos recebidos pela agricultura e sua acentuada dependência externa ao final do período do milagre brasileiro.

2.3.2. A política de crédito rural

O crédito rural pode ser entendido como um financiamento da produção agrícola por meio do qual o Estado procurou orientar e regular as transformações no campo durante o processo de modernização da agricultura que se pretendia.

Pinto (1981) lista três momentos distintos do uso do crédito rural no Brasil. O primeiro vai do descobrimento até a década de 1930, o segundo de 1937 a 1965, e o terceiro de 1965 a 1980. Segundo o autor, o primeiro momento se caracteriza por iniciativas localizadas, destinadas à um certo número de produtos e eram empréstimos concedidos por fazendeiros locais, casas comissárias e casas bancárias do período. Conforme Stein (1977)

Naquela época, o triângulo fazendeiro-comissário-banco, das transações de crédito iniciava-se apenas; a maioria dos fazendeiros obtinha empréstimos não diretamente dos estabelecimentos creditícios mas sim daqueles membros da família que eram comissário de café em Iguaçu ou no Rio, ricos do interior ou da cidade que dispunham de capital para empregar. A fundação da sucursal vassourense do novo Banco Comercial e Agrícola, em 1859, marcou a transição de uma era financeira para outra: do crédito individual para as relações de crédito impessoal (STEIN, 1977, p. 285).

Com a Proclamação da República em 1889, todas as políticas governamentais passaram a ser destinadas ao café, com crédito barato, cotas de produção e controle dos preços, consistindo em um financiamento estatal deste produto até a segunda metade da década de 1930, quando se inicia a segunda fase do crédito na agricultura brasileira.

A segunda fase será caracterizada pela ampliação oficial do crédito, de acordo com Gonçalves Neto (1995)

A segunda fase de 1937 a 1961 [...] é inaugurada com a criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil (CREAI), a partir da Lei nº 454, de 9 de julho de 1937, com o intuito de aumentar o alcance do crédito rural, por meio de uma série de normas relativas ao controle de recursos e exigências de garantias. É a iniciativa pioneira de sistematizar o financiamento à agricultura, permanecendo responsabilidade apenas sobre o Banco do Brasil. A participação de outros bancos oficiais[...] é diminuta e a dos bancos particulares praticamente inexistente (GONÇAVES NETO, 1995, p.159).

A terceira fase se inicia com a criação da Lei nº 4.829 de novembro de 1965 e a definição do que se convencionou chamar de crédito rural:

O suprimento de recursos financeiros por entidades públicas e estabelecimentos de crédito particulares a produtores rurais ou suas cooperativas para aplicação exclusiva em atividades que se enquadrem nos objetivos indicados na legislação em vigor (BRASIL, 1965).

Tais objetivos estavam expostos em seu artigo 3º e diziam respeito ao estímulo aos investimentos das atividades rurais, inclusive para o armazenamento, beneficiamento e industrialização da produção; favorecimento por meio do custeio da produção e comercialização da produção; fortalecimento dos agricultores, aqui incluídos também os pequenos e médios; e incentivo à introdução de métodos racionais (tecnologia e pesquisa) na produção para proporcionar aumento de produtividade, melhoria nas condições de vida dos agricultores e proteção do solo (GONÇALVES NETO, 1995).

Neste mesmo documento ficava também estabelecida as entidades que faziam parte do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) a saber, o Banco Central, Banco do Brasil, bancos regionais de desenvolvimento, Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC), Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE), bancos estaduais, bancos privados, sociedade de crédito e cooperativas. Também são expostas as modalidades de crédito a serem concedidas: custeio, investimento, comercialização¹⁰ e industrialização, que posteriormente passou a integrar a modalidade de custeio.

A legislação estabelecia também a quantidade de recursos que seriam repassados aos agricultores para evitar oneração do tesouro nacional, entretanto, tais recursos não poderiam ser inferiores a 10% dos depósitos bancários.

Com isso, a utilização do crédito informal, característico de agricultores menos capitalizados, começou a entrar em decadência ao longo da década de 1960, visto que para esse tipo de agricultura, o Estado participava com apenas 18% do financiamento.

A partir da criação do SNCR, o acesso ao crédito rural cresceu substancialmente até 1975, momento em que o país começa a sentir os pesos da crise econômica externa, oriunda do choque do petróleo. Nesse momento há uma retração na participação dos bancos comerciais no oferecimento de crédito, e o governo estatizou o fornecimento de crédito através do Banco do Brasil.

No entanto, como sabemos, o Estado brasileiro vinha financiado um projeto de sociedade “moderna” que interessava a determinados grupos econômicos e ao estatizar

¹⁰ Na Seção 3, ao discutirmos o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), estas modalidades de créditos serão melhor exemplificadas.

o financiamento da produção por meio do crédito agrícola ele destinou recursos acima dos valores reais da produção do país, a fim de atender as necessidades impostas pelos mesmos grupos que o mantinham no poder. A respeito disso, Gonçalves Neto afirma que

Conseguiu-se aumentar a produção, mas a um custo altíssimo, com a produtividade não acompanhando o volume de estímulos financeiros aplicado. Conseguiu-se também, aumentar o número de envolvidos com o crédito rural, mas multiplicou, ao mesmo tempo, a massa de subsídios distribuídas aos produtores rurais, onerando o tesouro nacional e incrementando uma nova forma de pressão inflacionária (GONÇALVES NETO, 1995, p. 168).

A partir de então, a política de crédito agrícola começou a dar sinal de esgotamento, devido sobretudo, aos altos custos de sua manutenção. Além disso, estudiosos demonstraram que havia um grande volume de dinheiro empregado nas atividades agrícolas. No entanto, poucos agricultores tinham acesso a ele, em especial os pequenos e médios que se mantinham por conta própria.

Outros estudos da década de 1970 demonstravam a ineficiência dessa política a nível territorial nacional, visto que foram constatados que certas regiões recebiam mais crédito do que as outras, assim como determinadas culturas, a saber aquelas destinadas à exportação, recebiam mais financiamento que as culturas utilizadas na alimentação básica da população brasileira. As tabelas 1 e 2 nos mostram a distribuição de crédito agrícola no montante de recursos repassados pelo governo federal por culturas e regiões.

Tabela 1 - Participação do governo federal nos empréstimos à agricultura nacional 1969-1979 (em %)

Anos	Algodão	Arroz	Milho	Soja	Outros	Total
	%	%	%	%	%	%
1969	29	44	5	9	13	100
1970	19	46	12	12	11	100
1971	22	33	6	26	13	100
1972	26	32	7	28	7	100
1973	26	50	13	0	11	100
1974	23	20	15	35	7	100
1975	19	15	8	44	14	100
1976	10	28	12	41	9	100
1977	24	17	10	42	6	100
1978	32	14	5	38	12	100
1979	34	12	7	33	13	100

Fonte: WORLD BANK, 1983.

Org.: GARCIA, J.C., 2014.

Tabela 2 - Participação das regiões brasileiras na produção agrícola nacional (P) e no recebimento de crédito (C) 1973-1977 (em %)

Regiões	1973		1974		1975		1976		1977	
	P	C	P	C	P	C	P	C	P	C
Norte	1,90	0,99	1,84	0,79	2,30	0,99	2,63	1,16	2,16	1,57
Nordeste	25,64	9,75	19,41	9,53	22,41	11,28	19,36	11,83	19,42	12,54
Sudeste	31,54	42,09	32,77	40,01	28,34	33,33	29,06	32,06	30,54	33,57
Sul	33,33	40,95	39,46	42,94	40,17	46,07	40,48	44,76	39,28	44,13
Centro-Oeste	7,56	6,22	6,50	6,73	6,76	8,34	8,45	10,19	8,57	8,19

Fonte: Pinto, Luís Carlos Guedes. "Grupos de interesse e crédito rural no Brasil", p. 73.

Podemos observar, com isso, que já no final da década de 1960 havia uma priorização de determinadas culturas no recebimento de crédito agrícola, assim como de determinadas regiões. Tal fato desencadeou o privilegiamento governamental à alguns setores, sobretudo da agricultura de exportação e das regiões Sudeste e Sul.

Nas palavras de Gonçalves Neto (1995),

Os recursos atingiram de forma privilegiada os grandes produtores e grandes proprietários, em detrimento dos pequenos; serve mais às regiões já desenvolvidas, discriminando sobretudo com relação ao Nordeste; as culturas mais dinâmicas ligadas ao mercado externo ou à substituição de importações, abocanham parcelas de crédito muito superiores à sua participação na produção nacional, restringindo o uso de crédito pelas culturas mais ligadas ao mercado e às necessidades internas (GONÇALVES NETO, 1995, p. 179).

Com o corte do subsídio no final da década de 1970, as atividades ligadas à agricultura, sobretudo, as agroindústrias passaram a ser afetadas, visto que, duas modalidades de crédito a de custeio e investimento perpassavam diretamente ao acesso aos produtos fornecidos por essas indústrias. Os cortes efetuados em cada modalidade do crédito afetaram um ramo específico da agroindústria tanto a montante, produzindo bens de consumo para a agricultura como tratores, implementos, defensivos agrícolas, fertilizantes, etc., como a jusante, no momento em que se realiza a comercialização da produção.

Além disso, em consonância com as outras políticas já mencionadas, foi efetuada nesse período a tributação agropecuária. Uma medida adotada pelo governo brasileiro para não taxar a agropecuária moderna que surgia. Além do crédito subsidiado, era possível abater os gastos de produção no imposto de renda. Com isso, o imposto sobre a propriedade rural era baixo, sobretudo, para os grandes proprietários, que declaravam

valores abaixo dos reais e não pagavam o imposto. Já os pequenos não possuíam isenção e os valores obtidos com esse imposto, era quase exclusivamente oriundos da pequena propriedade rural.

Dessa forma, a política de preços mínimos foi apresentada como uma política mais eficaz em países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil. Vejamos as principais características dessa política e seus efeitos na agricultura do país.

2.3.3. Política de garantia de preços mínimos (PGPM)

A PGPM tinha como objetivo controlar a comercialização dos produtos por meio da estabilização dos preços e garantir o nível de renda dos agricultores. Tal medida juntamente com o financiamento da produção através do crédito subsidiado foram de suma importância para o projeto de agricultura que se pretendia naquele momento. Essa política adquiriu importância se considerarmos que o agricultor passa por incertezas e riscos que não atingem as atividades urbanas, tais como, a utilização de insumos para produzir e as intempéries do clima que afetam a oferta e demanda por produtos agrícolas.

Com isso, tal política pretendeu dar mais estabilidade ao agricultor. Entretanto, por diversas vezes a oferta dos preços estavam abaixo do valor de mercado, o que levava os agricultores a venderem seus produtos para comerciantes e não para o governo.

Em muitos países essa prática de controle dos preços por parte do governo é incentivada, ao invés do crédito subsidiado que apresentava custos muito superior à da política de preços mínimos. Contudo, a política adotada no Brasil não favoreceu todos os produtos agrícolas e sua abrangência foi menor do que a de crédito rural, sem contar com a política de preços privilegiados em certas regiões como a Centro-Sul em detrimento de outras, como a Nordeste, por exemplo.

2.3.4. A pesquisa agropecuária e a assistência técnica

Nesse momento de incentivo governamental à modernização dos meios produtivos no campo, o governo brasileiro incentivou a entrada e a disseminação da tecnologia produzida nos países desenvolvidos, principalmente dos Estados Unidos. Posteriormente, surgiu a necessidade de adequar essa tecnologia à realidade nacional. Com os órgãos de pesquisa do Ministério da Agricultura praticamente em esquecimento,

surgiu a necessidade de criar um novo órgão capaz de atender a demanda que o processo de modernização agrícola impunha ao setor. Assim, no ano de 1972, por meio da Lei nº 5.851, foi criada a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), empresa estatal vinculada ao Ministério da Agricultura, que tinha como objetivos promover, estimular, coordenar e executar atividades de pesquisa agropecuárias no país.

Conforme afirma Graziano da Silva (1990)

Todo processo de modernização agropecuária necessita da produção e difusão de novas tecnologias, sem o que não se consegue alterar os índices de produção e produtividade, já que a simples expansão da fronteira agrícola implica apenas incorporação, sem alteração da base técnica, que é objetivo primeiro do projeto de transformação estrutural do setor agropecuário. As inovações que acompanham o progresso tecnológico podem ser classificadas em três tipos: mecânicas, poupadoras de trabalho; físico-químicas, poupadoras de terra; e biológicas, poupadoras do tempo de produção e potenciadoras das outras inovações (GRAZIANO DA SILVA, 1990 p. 32).

A partir dessa nova fase da agricultura nacional moderna e agroexportadora, começaram a ser colocados em prática pelo governo nacional, programas de assistência técnica e extensão rural, com forte influência dos Estados Unidos e pautados nos ideais da “Revolução Verde”¹¹ (LISITA, 2005). O Estado criou a necessidade de “educar” a população rural para que esta pudesse adquirir os insumos e equipamentos necessários à modernização da atividade agropecuária. Tornou-se necessária a atuação de profissionais dotados de conhecimentos técnicos a respeito da funcionalidade dos equipamentos, estes profissionais eram os extensionistas rurais.

Lisita (2005) sugere três fases do extensionismo rural no Brasil. A 1ª fase tem o seu marco no final de 1940 até 1960 é chamada de “humanismo assistencialista”, em que ocorreu um significativo aumento da renda no campo com a diminuição da mão de obra, favorecida pelo êxodo rural, promoveu também ações paternalistas de caráter produtivista sem proporcionar a formação de uma consciência crítica nos agricultores.

A 2ª fase vai de 1964 a 1980 sendo chamada de “difusionismo produtivista”, foi favorecida pela abundância de crédito agrícola subsidiado pelo Estado brasileiro para a aquisição dos “pacotes tecnológicos” (Revolução Verde), com o objetivo maior de

¹¹ A ideologia da Revolução Verde surgiu na década de 1960, disseminada pelo grupo Rockefeller dos Estados Unidos, pregava a garantia da produção de alimentos capaz de abastecer o crescimento populacional mundial, por meio da inserção de tecnologia (insumos, maquinário e sementes selecionadas) na produção agrícola. Este pensamento ganhou forte aceitação no país, visto que o momento pelo qual o Brasil passava, de modernização da agricultura, era propício ao surgimento de ideologias que exaltassem a modernização dos meios produtivos no campo e o aumento de produtividade.

introduzir o homem do campo na economia de mercado provocando a sua mudança de mentalidade do “atrasado” para o “moderno”. Essa fase se caracteriza também por possuir um forte viés ideológico reproduzido pelos técnicos agrícolas e demais extensionistas que adentraram no campo brasileiro para promover essas mudanças. Eles eram formados pela Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), criada em 1973 no auge do Estado conservador brasileiro, como reflexo dos investimentos públicos em infraestrutura e empresas de pesquisas tecnológicas, características do contexto político nacional dessa época, e que se tornou responsável pela aplicabilidade dessa nova política agrícola no campo, representando a estatização de parcela considerável desse setor (ALMEIDA; OLIVEIRA; XAVIER, 2010).

A atuação dos extensionistas rurais era baseada em estimular a utilização de produtos industrializados importados, os insumos agrícolas, produzidos por multinacionais que disseminavam uma ideologia progressista e desenvolvimentista para o campo.

Essa nova forma de produção agrícola capitalista excluía os agricultores tradicionais ou pequenos agricultores, que não tendo acesso às novas ferramentas e insumos, e muito menos ao apoio técnico dos extensionistas, tiveram que procurar alternativas para produzirem no campo, ou mesmo venderem ou abandonarem suas terras, diante de um modelo perverso de produtivismo rural. Os saberes adquiridos pelos anos de experiência no campo e passados de geração a geração pelos produtores rurais não interessavam a esse projeto de desenvolvimento nacional nesse momento.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1970 aproximadamente 3.952 municípios, ou seja, em 26% do total, possuíam um escritório de assistência técnica e extensão rural (PIMENTEL, 2007), chegando à década de 1980 com uma marca de 77% de municípios brasileiros atendidos por esse serviço (LISITA, 2005).

A terceira fase, dos projetos de Extensão Rural, começou na década de 1980 até os dias atuais e ainda mantém a mesma orientação de “incluir” o agricultor na lógica do mercado. Entretanto, essa fase se caracteriza pela tentativa de construir uma consciência crítica nos extensionistas por meio de um planejamento participativo entre o assessor e quem recebe a assessoria (LISITA, 2005), sendo o termo “assessor” utilizado como forma de promover a conciliação entre os ensinamentos técnicos deste e os conhecimentos empíricos do agricultor.

Essa nova forma de planejamento do desenvolvimento rural esteve baseada na pedagogia da libertação de Paulo Freire e pretendeu atender aos pequenos agricultores antes excluídos desse processo de desenvolvimento, considerando os aspectos culturais da população a qual se destinava os serviços da assessoria rural. Os agricultores tradicionais passaram a ser vistos como agentes do processo e não apenas incluídos na nova forma de organização do espaço produtivo do campo.

No início dos anos 1990, o Brasil passava por déficits comerciais e um conturbado momento político, as políticas públicas de caráter social começaram a ser deixadas de lado, principalmente as destinadas ao desenvolvimento rural, sobretudo, as que se destinavam ao pequeno agricultor, inclusive, nesse período houve a desmantelamento da EMBRATER, em 1991, durante o governo Collor.

Nos primeiros anos do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-1998), o auxílio técnico do extensionismo rural teve um leve direcionamento aos pequenos agricultores, no entanto, os técnicos naquele período continuaram difundindo uma ideologia progressista em oposição aos saberes tradicionais dos agricultores, característica do extensionismo das décadas de 1950, 1960 e 1970. A partir de 1996, o Governo FHC extinguiu os programas de assistência técnica rural e créditos agrícolas criando, em contrapartida, programas sociais para o campo, tais como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Projeto Lumiar (1997), entre outros, sem maior preocupação com a assessoria técnica para a população mais empobrecida do campo.

Na sua fase mais recente, a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) no Brasil, foi promulgada como lei federal durante o 2º mandato de Luís Inácio Lula da Silva, a Lei nº 12.188 de 11 de Janeiro de 2010 que instituiu a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PRONATER) (BRASIL, 2010) entre outros, que se destinam aos agricultores familiares e ainda às famílias assentadas em projetos de reforma agrária, trabalhando conjuntamente com os programas de crédito rural, em que a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) é a principal responsável pela assessoria técnica nos municípios brasileiros.

Contudo, antes do momento de desmantelamento da EMBRATER e instituição da PNATER mais recentemente, inúmeras pesquisas e atividades extensionistas foram realizadas pela empresa durante a década de 1970, o que não significa que tenha atingido todas as propriedades rurais no Brasil. Apesar de possuir orçamentos sempre elevados a

cada ano desde sua criação, os setores de pesquisa eram pequenos se comparados aos demais setores da empresa. Além disso, havia um privilegiamento de determinadas culturas agrícolas, sobretudo, as de exportações, como, cacau, café, cana-de-açúcar, laranja e outras. Evidenciando o caráter exportador de todas as instâncias envolvidas na modernização agrícola.

Tabela 3 - Percentual de publicações de pesquisa por milhão de hectares cultivados para diversas culturas antes da criação da EMBRAPA (1950-1969) e pós criação da EMBRAPA (1970-1977)

Culturas	1950-59	1960-69	1970-77
<i>Exportáveis</i>			
Algodão	18,3	30,4	15,7
Amendoim	104,4	67,3	89,4
Cacau	8,2	19,0	182,4
Café	40,6	47,0	206,3
Cana-de-açúcar	68,5	59,6	57,6
Laranja	493,8	392,2	161,7
Mamona	46,1	22,8	20,7
Soja	149,9	55,6	40,7
<i>Domésticos I</i>			
Arroz	24,5	21,4	25,1
Feijão	4,3	41,8	43,7
Mandioca	14,0	8,5	9,8
Milho	9,3	9,7	12,0
<i>Domésticos II</i>			
Batata	289,2	389,3	153,9
Cebola	303,4	277,9	474,9
Tomate	1.143,5	1.028,7	1.205,8
<i>Importação</i>			
Trigo	13,2	22,1	79,0

Fonte: MELO, F. H. de, 1983.

Org.: GARCIA, J. C., 2014.

A tabela 3 nos mostra o percentual de publicações referentes às pesquisas agropecuárias realizadas no país antes da criação da EMBRAPA e após a sua criação. É perceptível que culturas tradicionais como o cacau e o café lideravam as pesquisas, principalmente após a criação da empresa. Contudo, apesar de apresentarem percentual menor, as demais culturas de exportação também sempre se mantiveram no topo das pesquisas agropecuárias no Brasil. Os alimentos domésticos I, considerados de primeira necessidade para a alimentação da população, tiveram o arroz, o feijão e o milho com maiores publicações de pesquisas tanto antes quanto após a criação da EMBRAPA. Já os domésticos II apresentaram, sobretudo, o tomate e a cebola com pesquisas mais

expressivas tanto antes quanto após 1970. Em relação aos produtos importados, o trigo liderava as pesquisas da EMBRAPA antes e depois de 1970, sendo possível, assim, perceber que os investimentos em pesquisa agropecuária se davam em torno de poucos alimentos, principalmente, os líderes em exportação e os mais consumidos internamente.

2.3.5. Os insumos agropecuários

Ao longo dos anos, o Estado brasileiro apoiou e financiou o processo de modernização agrícola no país. Para tal, implementou políticas públicas setoriais para promover a disseminação desse novo modelo de desenvolvimento econômico. Nesse contexto surgiram quatro frentes principais de suporte à esse processo, nas palavras de Gonçalves Neto (1995)

Dentro da estratégia de modernização da agricultura, calcada em quatro eixos básicos, abertura ao comércio internacional com expansão das vendas externas, aumento dos recursos com crédito subsidiado para aquisição de insumos modernos, crescimento dos gastos em extensão e pesquisa (esta após 1975) e estímulos ao setor industrial produtor de insumos para o setor rural, para subsidiar importações, caberá a este último fornecer os meios instrumentais para que o processo se efetive (GONÇALVES NETO, 1995, p. 207).

Com isso, a produção e comercialização de insumos ganhou incentivos governamentais, dos quais muito se beneficiou. A exemplo disso temos os fertilizantes, que na década de 1950 se beneficiava com as taxas cambiais para importação, contudo, a partir de 1960, foi estimulado a sua produção internamente por meio da criação do Fundo Geral para a Agricultura e Indústria (FUNAGRI) em 1965, o Fundo de Estímulo Financeiro ao Uso de Fertilizantes e Suplementos Minerais (FUNFERTIL) em 1966 e o Fundo de Desenvolvimento Agrícola (FUNDAG) em 1969 que o substituiu.

A utilização de fertilizantes foi favorecida pela abundância de crédito subsidiado existente no mercado. Com a crise do petróleo em 1973, o governo brasileiro começou a subsidiar cerca de 40% do valor do produto para os agricultores, contudo essa política, devido aos seus altos custos, não segue adiante. Ainda na década de 1970, o II Plano Nacional de Desenvolvimento foi de fundamental importância para a fabricação de insumos, visto que, tal política previa a substituição de produtos importados, o que favoreceu a indústria petroquímica no país, produtora de fertilizantes.

Com a criação do Programa Nacional de Fertilizantes e Calcário Agrícola (PNFCA), em 1974, a produção aumentou ainda mais beirando a autossuficiência. Entretanto, já no final dessa década e início dos anos de 1980 a crise econômica que se abateu sobre o país e os altos preços das matérias-primas necessárias a produção desses insumos no mercado internacional frearam a produção interna.

É interessante notar ainda que, seguindo o mesmo esquema de favorecimento de determinadas culturas e regiões da modernização da agricultura no Brasil, a utilização de fertilizantes também foi desigual entre os agricultores. Estudos demonstram que em 1977, quatro produtos apenas, a saber, café, cana, soja e trigo, correspondiam a 57,2% do consumo de fertilizantes no país (GONÇALVES NETO, 1995), evidenciando assim, a preferência do Estado, também no subsídio de insumos, por produtos exportáveis e cultivados em determinadas regiões.

Em relação aos defensivos agrícolas (agrotóxicos), em 1975 foi lançado o Programa Nacional de Defensivos Agrícolas (PNDA). Apesar dos ganhos internos para as indústrias produtoras de agrotóxicos, que conseguiram diminuir a dependência externa do país desse tipo de produto em 50% nos anos seguintes, é preocupante a disseminação da ideologia desses defensivos, suas implicações ambientais e sociais e os problemas de saúde dos agricultores e da população em geral do uso recorrente deste tipo de produto em alimentos de primeira necessidade.

Os avanços no conhecimento genético das culturas agrícolas e o surgimento da engenharia genética e da biotecnologia acompanharam a evolução das sementes selecionadas, atualmente dominantes no mercado. Estes avanços também foram setoriais, ou seja, em determinadas culturas e para determinadas regiões. Atualmente, a maioria dos produtos agrícolas se utilizam de sementes selecionadas, o que não foi o caso no período em estudo.

Outro tipo de insumo bastante incentivado no país refere-se a maquinaria e equipamentos agrícolas. No Brasil, particularmente, a indústria de tratores teve significativos avanços e investimentos estatais, com a criação inclusive do Plano Nacional da Indústria de Tratores Agrícolas de Rodas, em 1959, com estímulos à produção interna e exportações. Já em 1966 começou a surgir a produção de colheitadeiras, com comercialização favorecia pelo crédito subsidiado. Contudo, no final da década de 1970, com as dificuldades do governo em manter o crédito subsidiado, essas indústrias viram sua produção despencar e se voltaram para o mercado externo.

A tabela 4 nos mostra o montante disponibilizado pelo governo federal de recursos para aquisição de insumos para custeio e investimento da produção agrícola no Brasil no período de 1974 a 1979.

Tabela 4 - Valor do crédito rural fornecido de 1974-1979 para a aquisição de fertilizantes, defensivos agrícolas, máquinas e tratores para a agricultura (em milhões de US\$)¹²

Ano	Fertilizantes	Defensivos	Máquinas e tratores
1974	986.801,30	133.635,85	469.133,33
1975	1.264.301,72	206.012,91	827.836,65
1976	1.253.393,33	318.363,48	856.579,18
1977	1.157.758,24	315.284,95	721.653,77
1978	1.280.887,88	343.007,06	640.288,37
1979	1.934.678,53	522.248,05	841.528,47

Fonte: PINTO, L. C. G., 1981.

Org.: GARCIA, J.C., 2014.

Como demonstrado na tabela 4, a quantidade de crédito rural disponibilizado para aquisição dos insumos na década de 1970 teve a cada ano aumento expressivo e crescente. Os que mais receberam recursos foram os fertilizantes, chegando a quase US\$ 2.000.000 em 1979.

Podemos perceber, assim, que o Estado brasileiro foi o grande financiador da agricultura moderna. No entanto, seu financiamento serviu também para estimular o desenvolvimento da indústria nacional, favorecendo a produção de insumos antes exclusivamente importados e de maquinário, como tratores e outros implementos agrícolas que ao longo dos anos foi aumentando significativamente.

Tal medida estatal foi de suma importância para o aumento da produtividade econômica, contudo, boa parte das políticas empreendidas no período se destinavam à um setor específico da agricultura brasileira, o setor agroexportador. A agricultura considerada de subsistência ou camponesa foi por muito tempo esquecida. Entretanto, mesmo desprezada pelo poder público a chamada agricultura tradicional não desapareceu. Ao contrário, continuou existindo concomitantemente à grande produção e sendo responsável pela alimentação da população. Vejamos, a seguir, como foi o período da modernização agrícola para a pequena produção no Brasil.

¹² Valores obtidos em Cr\$ (cruzeiros) e transformados em dólares nos valores correntes da época (década de 1970).

2.4. E a pequena produção? Considerações sobre a agricultura camponesa no período da modernização agrícola

No Brasil, historicamente, a agricultura camponesa esteve à margem das políticas públicas. Durante o processo de modernização agrícola, a agricultura tradicional não obteve os mesmos benefícios da agricultura capitalista moderna. No entanto, as transformações ocorridas no espaço rural brasileiro refletiram-se diretamente nessas formas de produção estruturadas no trabalho familiar.

Nas décadas de 1960 e 1970, apesar de os debates oficiais e acadêmicos estarem centrados nas estratégias de desenvolvimento econômico do país, tendo a agricultura como pano de fundo, alguns estudos, a exemplo dos realizados por Ferreira (1998), Fukui (1975) e o Comitê Interamericano de Desenvolvimento Agrícola (CIDA) em 1966, apresentavam uma outra linha de interpretação a respeito do papel desempenhado pela agricultura no Brasil, aqui representando um outro setor da sociedade, como os antropólogos e os sociólogos. Estes deram ênfase aos estudos das comunidades rurais e a caracterização da estrutura agrária brasileira e do campesinato, com a realização de inúmeras pesquisas de campo por todo o país (HESPANHOL, 2000).

Fukui (1975) foi um desses estudiosos que se preocupou com a repercussão do desenvolvimento nacional para as comunidades rurais do Norte e Centro-Oeste, em que foi possível identificar a existência de uma categoria de trabalhadores rurais que não fosse a dos fazendeiros em suas palavras “embora reconhecida a existência de uma categoria rural que não se confunde com a dos fazendeiros nem com a dos trabalhadores assalariados, não lhe davam os autores maior importância” (FUKUI, 1975, p. 610).

Para Hespanhol (2000),

Esse desprestígio da temática do camponês, tanto no âmbito dos estudos realizados como das discussões mais gerais sobre a agricultura brasileira, deve-se em grande parte, à polarização engendrada pelo debate entre feudais e capitalistas, que consideravam como inevitável a expansão da proletarianização do campo¹³, constituindo-se os camponeses como elementos marginais e residuais a esse processo, fadados ao desaparecimento, não merecendo dessa forma, nenhuma análise mais pormenorizada (HESPANHOL, 2000, p. 23)

¹³ A respeito da proletarianização no campo e desaparecimento do campesinato ver Lênin (1915/1980 e 1899/1985) e Kautsky (1899/1980).

Para Martins (1981), a exclusão dos camponeses não era apenas social, mas era também política, visto a sua ausência nos debates oficiais das décadas de 1950/1960. Tal situação representava o descaso com que o poder público tratava a população mais empobrecida do campo, valorizando e financiando os produtos agroexportadores em detrimento da produção de alimentos básicos para a população.

Antuniassi (1994) afirma que o trabalho de Nice Lecoq-Muller intitulado “*Sítios e Sitiantes no Estado de São Paulo*”, publicado em 1951, deu origem aos estudos realizados nas décadas seguintes a respeito dos bairros rurais e os sítios, conceituando o que vem a ser o sítio, ou seja, uma pequena propriedade familiar e policultora (produção familiar).

Entretanto, a publicação de “*Os parceiros do Rio Bonito*”, em 1964, por Antônio Cândido, constitui-se para Fukui (1975) o marco dos estudos sobre o campesinato no Brasil, partindo daí a preocupação acadêmica e teórica que dará início aos posteriores estudos sobre a agricultura familiar no país. Nas palavras do autor, a publicação de trabalhos como o de Antônio Cândido são de suma importância, pois,

[...] seja porque aponta os mínimos de sociabilidade que caracterizam as unidades rurais tradicionais, seja porque explica os fatores de persistência, de adaptação e de decadência deste gênero de vida tradicional às novas condições impostas pela mudança econômica [...] reafirma a identidade do sitiante tradicional com valores fundamentais da sociedade global brasileira e mostra como valores da civilização caipira sobrevivem entre sitiantes modernos, desde que perdure o regime de trabalho autônomo e as unidades de vizinhança de tipo bairro rural (FUKUI, 1975, p. 610-611).

Serão de significativa relevância para a apreensão desse novo tipo de agricultor os trabalhos realizados por sociólogos rurais com o estudo dos bairros rurais, e o de geógrafos agrários e os estudos dos habitats rurais, que vão orientar-se pela compreensão da organização social, econômica e cultural dos pequenos agricultores, sobretudo, a partir da expansão das áreas de agricultura moderna exportadora e os reflexos dessas transformações para as comunidades tradicionais.

Apesar de tais estudos terem identificado essa categoria de agricultores como camponeses, a sua denominação nas décadas de 1970 e 1980 foi de pequena produção, visto o caráter político e ideológico que o termo camponês pressupõe em um contexto nacional de repressão política e social.

Hespanhol (2000) afirma que:

Entendida como uma relação não-capitalista, embora articulada à dinâmica do sistema capitalista, o conceito de pequena produção passou a englobar diferentes formas de acesso à terra, como a de pequenos proprietários, arrendatários, parceiros, posseiros, ocupantes, etc. Assim, ter ou não o título de propriedade da terra, não se constituía num elemento definidor do pequeno produtor, mas sim o fato da exploração estar estruturada com base no trabalho familiar e visar sobretudo, à subsistência do grupo doméstico. Dessa forma, o conceito de pequena produção ganhou um espaço relativamente grande tanto nos meios acadêmicos como governamentais (HESPANHOL, 2000, p. 31)

A respeito da difusão da denominação de “pequena produção”, Romero (1998) nos diz que isso ocorreu devido à despolitização do tema.

Sob este aspecto, a noção de “campesinato” associava-se sobretudo a um conteúdo político [...] e ideológico, que se torna profundamente diluído na questão da pequena produção [...] isso não significou o abandono da noção de campesinato, que passou a se relacionar à ideia de pequena produção. A pequena produção era utilizada para a descrição de certos grupos rurais, associando diretamente suas características na forma de produzir para descrever e definir o que era, enfim, o pequeno produtor. Por outro lado, a noção de campesinato guardava, em certo sentido, sua função teórica referente às questões mais abrangentes (ROMERO, 1998, p. 37).

Assim, o termo “pequeno produtor” rural foi inserido gradativamente nos debates, nas Universidades e nas políticas públicas, até a década de 1990. Estando esse termo associado à dimensão da produção agrícola no campo desconsiderando a questão da identidade, da relação que este possuía com a terra, assim como, o termo camponês sugere.

Na década de 1970, a pequena produção foi analisada partindo de duas frentes de estudo: a que a considerava como uma relação de trabalho não capitalista, nos referindo aos trabalhos de Francisco de Oliveira (1972), José de Souza Martins (1973; 1975), e já na década de 1980, o trabalho de Azevedo (1985), e a que considerava a pequena produção como um modo de produção específica, a exemplo dos estudos de Garcia Junior (1976) e Heredia (1979). Ambas correntes teóricas levavam em consideração os desdobramentos da introdução do capitalismo no campo.

Sabemos que o capitalismo possui características próprias que o definem como tal. Uma dessas características é a separação, a alienação entre produtores e meios produtivos. Na agricultura capitalista que se desenvolveu no Brasil, essa separação não se fez necessariamente essencial. Alguns autores como Oliveira (1986) e Martins (1980) demonstraram que a existência e a (re)criação de relações não capitalistas no campo foram determinantes para inserção do capitalismo na agricultura brasileira.

As pequenas propriedades, principalmente em áreas de fronteira agrícola, possuíam diferentes tipos de relações de trabalho no campo, tais como a parceria, o arrendamento e a posse. Esses tipos de trabalhadores rurais não se caracterizam como trabalhadores capitalistas, pois, nesses tipos de relação de trabalho não existe o assalariamento, fator essencial do capitalismo. No entanto, existe a terra. No sistema capitalista mais importante que o trabalhador rural assalariado é a renda da terra. Com isso, apesar da existência de relações não capitalistas nas pequenas propriedades no Brasil na década de 1970, essas mesmas relações mantiveram ainda a obtenção da renda da terra e inserção do capitalismo no espaço rural.

Martins (1979) afirma que não se pode falar de sujeição do trabalho ao capital, como ocorre com os trabalhadores expropriados de seus meios de produção e transformados em assalariados, mas da sujeição da renda da terra ao capital.

O capitalismo na sua expansão, não só redefine antigas relações, subordinando-as à reprodução do capital, mas também engendra relações não-capitalistas igual e contraditoriamente necessárias a essa reprodução. [...] assim como o capital transforma a renda da terra, considerada pré-capitalista, em renda capitalista, ele recria contraditoriamente relações não-capitalistas como a pequena produção agrícola. Isso é possível porque a propriedade privada da terra não constitui-se num obstáculo à expansão do capitalismo no campo [...] não implicando necessariamente na completa separação entre os trabalhadores e os meios de produção [...] (MARTINS, 1979, p. 19).

No período em que a modernização agrícola das grandes propriedades rurais estava em curso no Brasil, muitos dos pequenos agricultores, sobretudo, do Nordeste e Sul do país, foram realocados para áreas de fronteira, como o Centro-Oeste e Norte do país. Nessas regiões, as relações de trabalho agrícolas não capitalistas se desenvolveram como alternativa para sobrevivência dos chamados “agricultores de subsistência”, excluídos do processo de modernização da agricultura.

Graziano da Silva (1978) nos diz que:

A chamada agricultura de subsistência, bem como as relações de produção não-capitalistas em que ela se apóia, além de ser produto do próprio movimento de expansão do capitalismo, constitui-se num dos pontos de apoio de sua efetivação na medida em que, ao produzir à base de uma economia de excedentes, pode oferecer seus produtos a preços mais baixos no mercado (GRAZIANO DA SILVA, 1978, p. 08).

Essa pequena produção, considerada como de subsistência desempenhará um papel de suma importância no fornecimento de alimentos para o abastecimento do

mercado interno, visto que, as grandes propriedades que se modernizavam baseavam sua produção nas monoculturas de exportação.

Assim, a produção baseada na mão de obra familiar e não capitalista, continuará se desenvolvendo no interior do Brasil, sendo a principal fornecedora desde então de alimentos básicos à população. Contudo, sua expansão não significou o desaparecimento do capitalismo no campo, ao contrário, intensificou ainda mais a inserção deste no espaço rural.

Havia também estudiosos que consideravam a pequena produção como um tipo específico de produção camponesa, visto suas características peculiares de mão de obra, renda e jornada de trabalho. Além disso, ganhou destaque nesse período, estudos sobre a integração da pequena produção ao complexo agroindustrial que se formava no país. Entretanto, essa integração foi, no período em estudo, característica da região Sul do país, em que as pequenas propriedades familiares que já haviam passado pelo processo de modernização da sua estrutura produtiva encontravam mais facilmente parceria com a indústria, e posteriormente subordinação da sua produção às necessidades industriais.

Conforme Hespanhol (2000),

Para essa pequena parcela de produtores integrados, a articulação com o setor industrial, tanto à montante como à jusante da agricultura, incorporando parcialmente ou subordinando apenas formalmente esses produtores, representou, por um lado, a possibilidade de manutenção da propriedade da terra e a garantia de um mercado e de preços mínimos para os seus produtos, mas por outro lado, significou a perda do controle sobre o processo produtivo, já que as indústrias passaram a determinar as variedades a serem cultivadas, o cronograma de plantio, o volume a ser colhido e sobretudo, de que forma produzir (HESPANHOL, 2000, p. 47).

Já para os pequenos agricultores descapitalizados, restou a exclusão. Muitos deles impossibilitados de continuarem a produzir nesse modelo econômico, ou expropriados de suas terras, tiveram de migrar para as áreas de fronteira ou para as grandes cidades brasileiras, dando origem a um tipo específico de trabalhador assalariado temporário, o boia-fria¹⁴.

¹⁴ O termo boia-fria pode possuir vários significados que variam de acordo com a abordagem. As pessoas que recebem esse nome vivem ou já viveram no campo e não possuem qualificação profissional. A expressão boia-fria é proveniente do modo como eles se alimentam, pois saem para o trabalho de madrugada e já levam suas marmitas, como não existem meios para esquentá-las, ingerem a comida fria. O termo boia-fria foi difundido no centro-sul do país, quando trabalhadores sazonais eram chamados para trabalhar em colheitas, esses geralmente viviam, e ainda vivem, em áreas periféricas dos municípios e os atravessadores são os responsáveis pelo recrutamento (FREITAS, 2014).

Conforme afirma Bergamasco et al. (1999), o Estado brasileiro cumpriu sua função a serviço de uma pequena parcela de agricultores afortunados, que obtiveram crédito farto e barato, assistência técnica, incentivos fiscais e comerciais, usufruir de tais benefícios, e ainda

[...] sem tocar na elevada concentração fundiária e priorizando a grande ou média empresa agrícola patronal, a chamada “modernização conservadora” da agricultura brasileira foi marcada pela exclusão social, pela formação de uma classe de assalariados rurais com baixíssimo poder de compra, pelo desemprego, especialmente desemprego sazonal, e pela precariedade das condições de trabalho. Como resultado, mais de 28 milhões de pessoas deixaram o campo em direção às cidades entre 1960 e 1980 (BERGAMASCO et al., 1999, p.2).

Com isso, Graziano da Silva (1980) sintetiza o que de fato representou a modernização agrícola no campo brasileiro:

[...] o tamanho das grandes fazendas aumentou substancialmente [...] a taxa de adoção de novas tecnologias estava diretamente relacionada ao tamanho da propriedade [...] houve uma rápida adoção de tecnologia biológica, e especialmente, de fertilizantes químicos; esse processo de adoção aumentou significativamente os custos de operação [...] Uma pequena parcela de fazendeiros absorveu a maior parte dos aumentos de crédito [...] os maiores beneficiários desses incentivos acumularam-se nas grandes fazendas, resultando num aumento das disparidades do nível de renda das propriedades; [...] o fenômeno do “engolimento” das menores propriedades pelas maiores, acentuando ainda mais as desigualdades existentes [...] o grau de concentração, incluindo as famílias que, embora retirem da atividade agrícola seu sustento, não possuem terras, acentuando-se assim a situação de extrema desigualdade da propriedade da terra que constitui o traço marcante da estrutura agrária brasileira. (GRAZIANO DA SILVA, 1980, p. 29-34).

Dessa forma, fica perceptível a situação vivida pela pequena produção nos anos de 1980, fazendo com que ressurgam movimentos reivindicatórios ligados às demandas sociais após a abertura política em 1985, como, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), a Federação Nacional de Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF), o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST), e mais recentemente, já na década de 1990, Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), sendo a reforma agrária e a atenção ao pequeno agricultor uma das demandas mais emergentes para a sociedade brasileira nesse período.

2.5. A pequena produção na década de 1980: algumas considerações

Em linhas gerais, a década de 1980 foi marcada pelo fim do regime ditatorial, aprofundamento da crise econômica brasileira e ressurgimento da participação popular por meio de movimentos sociais consolidados, a exemplo do movimento sindical entre outras questões.

Em relação à agricultura, essa década marcou o fim do subsídio estatal por meio do crédito agrícola para o financiamento da modernização no campo, o que aprofundou ainda mais a sua dependência do mercado externo e integração/subordinação da agricultura ao complexo agroindustrial que se fortalecia.

Além disso, a década de 1980 foi marcada pelo fechamento da fronteira agrícola para os pequenos agricultores e a expansão da grande produção nessa área, visto que muitos proprietários (e empresas) se deslocaram para essa região nas décadas de 1970 favorecidos pelos incentivos governamentais. Esse fato deu início a uma série de conflitos pela terra nessas áreas, já que inúmeros agricultores de pequeno porte tiveram suas terras griladas por grandes latifundiários e empresários.

Em relação aos estudos sobre a pequena produção agrícola, já no início da década de 1980, as justificativas que a colocavam como possível solução para a questão agrária brasileira, visto sua importância econômica, política e social, começaram a ser questionadas. A agricultura baseada na mão de obra familiar começava a perder importância econômica, assim como todo o setor primário, sendo agora substituído pelo complexo agroindustrial. Assim, abordagens referentes à pequena produção, e à agricultura como um todo passaram a enfocar o processo de modernização agrícola e a consolidação do complexo agroindustrial brasileiro, levando em consideração a sua integração/subordinação ou exclusão de cada tipo de agricultura nesse processo (HESPANHOL, 2000).

Tais abordagens sugeriam que entre os pequenos agricultores havia uma diferenciação social, resultado da modernização agrícola empreendida pelo Estado brasileiro. Essa diferenciação estava principalmente no nível de renda, capitalização, mão de obra e integração à indústria.

Os pequenos agricultores da fronteira agrícola e áreas de colonização mais antiga que se encontravam entre os latifúndios e as grandes cidades, apresentavam um nível de capitalização e renda muito mais baixo do que os pequenos agricultores do Sul do país. Estes já integrados nesse período às agroindústrias de carne e hortifrúti (no caso

do estado de São Paulo), possuíam um nível de renda superior aos posseiros, meeiros e parceiros das áreas de fronteira. Soma-se a isso o fechamento da fronteira na década em análise e o acirramento dos conflitos por terra na região, provocando a exclusão, a migração, a miséria e em vários casos, a morte desses agricultores. Fernandes (2005) nos diz que:

Na destruição do campesinato por meio da expropriação, ocorre simultaneamente a recriação do trabalho familiar através do arrendamento ou da compra de terra, e também; uma pequena parte é transformada em capitalista pela acumulação de capital, compra de mais terra e assalariamento (FERNANDES, 2005, p. 5).

Tem-se assim, em uma mesma categoria, diferenciação entre os agricultores, visto que a região em que se encontram e o nível de integração à indústria foram aqui determinantes para essa diferenciação.

Com isso, os pequenos agricultores integrados/subordinados à indústria apareciam nesses estudos como ideais para a reprodução capitalista no campo e desenvolvimento econômico, levando em consideração a viabilidade econômica dessa integração, visto que saía mais barato o agricultor se integrar à indústria e fornecer à ela o que ela necessitava do que o Estado financiar todo esse processo.

Para além das discussões sobre a viabilidade econômica da integração da agricultura à indústria no Sul do país, a década de 1980 viu ressurgir os movimentos sociais e com eles a necessidade da população de participar ativamente das discussões em curso no país. A reforma agrária excluída dos debates no regime ditatorial, foi trazida à tona novamente com a elaboração do I Plano Nacional de Reforma Agrária no governo de José Sarney (1985-1989). Retornavam assim as discussões e preocupações a respeito da questão agrária no país, visto que, a questão agrícola tinha sido privilegiada e financiada durante o período da modernização do campo. Nas palavras de Fernandes (2005),

A questão agrária está presente no nosso cotidiano há séculos. Pode-se querer não vê-la, encobrendo deliberadamente parte de uma realidade, mas ela descortina dia-a-dia. Pode-se afirmar que é uma coisa do passado, mas é do presente, está ali, aqui e naquilo, em todo lugar, ação e objeto. Em cada estado brasileiro a questão agrária se manifesta, principalmente, nas ocupações e nos acampamentos, nas estradas e nas praças. Igualmente está presente nos latifúndios, no agronegócio, e nas “commodities”, nas teses, livros e relatórios [...] por sua complexidade, alguns pesquisadores e outros envolvidos com este problema desistem de tentar compreendê-la. [...] A questão agrária nasceu da contradição estrutural do capitalismo que produz simultaneamente a concentração e a riqueza e a expansão da pobreza e da miséria (FERNANDES, 2005, p. 4).

A partir da retomada dessas discussões, em 1986, José Sarney criou em seu governo o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD) e também elaborou um plano que resgatava as diretrizes do Estatuto da Terra¹⁵ que visava em sua totalidade, a redemocratização da distribuição da terra no país, o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Esse ato provocou grande apreensão entre os latifundiários, pois o plano estabelecia zonas prioritárias de reforma agrária em todo território brasileiro. Devido às pressões que o Plano Nacional de Reforma Agrária sofreu nesse período, foram feitas alterações significativas, dificultando assim grande parte do processo de desapropriação de terras.

Segundo Ranieri (2003), “o número de beneficiários de projetos de reforma agrária no final do governo Sarney (1990) não atingiu 10% da meta inicial” (RANIERI, 2003, p. 13), além de criar projetos de colonização na região Norte do país (BERGAMASCO et al., 1999). Não houve ruptura significativa com o processo implementada pelos governos militares, mas sim, a manutenção da estrutura já existente, apenas deslocando os conflitos para as áreas de fronteira agrícola, numa espécie de medida compensatória.

Com isso, apesar dos debates que se fizeram em torno da implementação desse plano, este acabou por frustrar aqueles que esperavam uma transformação no campo brasileiro, sobretudo, os pequenos agricultores excluídos do processo de modernização agrícola, excluídos de suas terras, excluídos de seu modo de vida tradicional, e ao invés de uma reforma agrária, teve início uma política de criação de assentamentos rurais, que perdura até os dias de hoje. Assim, via-se que a questão agrária estava mais presente do que nunca, e fazia-se necessário uma política pública eficaz capaz de amenizar o saldo de décadas de valorização da agricultura capitalista em detrimento da agricultura camponesa.

¹⁵ Criado pela Lei nº. 4.504, de 30 de novembro de 1964, durante o regime militar. Sua criação estava relacionada ao clima de insatisfação reinante no meio rural brasileiro e ao temor do governo e da elite conservadora pela eclosão de uma revolução camponesa. O Estatuto da Terra e a promessa de uma reforma agrária foi a estratégia utilizada pelos governantes para apaziguar, os camponeses e tranquilizar os grandes proprietários de terra. As metas estabelecidas pelo Estatuto da Terra eram basicamente duas: a execução de uma reforma agrária e o desenvolvimento da agricultura. No entanto, apenas a segunda foi levada adiante pelos governos militares (COELHO, 2014).

2.6. A década de 1990 e a emergência da agricultura familiar nos debates oficiais: a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)

Até o início da década de 1990, a agricultura baseada no trabalho familiar recebia diferentes denominações, fruto do seu esquecimento por parte do poder público. Entre as mais comuns estão pequena produção, agricultura de baixa renda, agricultura de subsistência, campesinato, entre outras. Entretanto, a crise fiscal pela qual passava o país no final dos anos de 1980, deu origem aos diferentes movimentos sociais que reivindicavam maior participação política, como dito anteriormente.

Em um contexto mais geral, essa década se caracterizou pela abertura econômica e política aos ditames do comércio internacional, ausência de intervenção estatal na economia e políticas públicas, configurando a existência de um Estado notadamente neoliberal, que sofria pressões externas de agentes internacionais para a resolução da pobreza rural no Brasil.

Não apenas as agências internacionais exerceram pressão para a resolução dos problemas do meio rural brasileiro, movimentos sociais como o MST, a CONTAG e o MPA, também forma fundamentais na reivindicação e luta por uma reforma agrária baseada em unidades produtivas familiares, assim como a criação de uma política específica para essa categoria, estimulando a organização e disseminação de movimentos como as “Jornadas Nacionais de Luta”, posteriormente denominadas de Grito da Terra.¹⁶

Entre os movimentos sociais mais atuantes nesse período, merece particular atenção o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), surgido após uma ruptura dentro do movimento sindical por volta dos anos de 1995, devido também aos embates políticos e ideológicos existentes entre os termos agricultor familiar e camponês. Nesse mesmo ano, uma grande seca abateu o Sul do Brasil e alguns sindicatos combativos chamaram um acampamento da seca, para reivindicar um crédito de manutenção

¹⁶ O primeiro Grito da Terra Brasil foi organizado em 1995 e teve como saldo imediato a criação de uma linha de crédito no valor de R\$ 1,5 milhão para a agricultura familiar. Este é o principal evento da agenda do movimento sindical do campo, reúne milhares de trabalhadores e das trabalhadoras rurais de todo o país em Brasília. O Grito da Terra Brasil é uma mobilização promovida pela CONTAG e apoiada pelas FETAGS e pelos STRs e possui um caráter reivindicatório. É por essa razão que a manifestação pode ser considerada como uma espécie de data-base dos agricultores familiares, dos trabalhadores sem-terra e dos assalariados e das assalariadas rurais brasileiras. Este ano (2015) será realizado o 21º Grito da Terra em Brasília. (CONTAG, 2015).

familiar. A esperança era de reunir entre 3.000 e 5.000 pessoas, mas em poucos dias de acampamento já eram mais de 30.000 pessoas. A partir desse momento, realizaram-se encontros nacionais de lideranças com o intuito de constituir um movimento nacional de massas, de luta permanente, com organização de base e com bandeiras simples, claras e objetivas, visando a luta pelas condições básicas de produção no campo e o viver bem camponês, dando origem ao que conhecemos hoje por MPA (MPA, 2015).

A questão agrária no país a partir daí se enveredava por um único debate: a questão dos pequenos agricultores. A produção agrícola de caráter familiar recebeu nova denominação, fruto da posição política adotada pelo Estado brasileiro de promover o desenvolvimento no meio rural, sendo agora denominada de agricultura familiar. Essa nova nomenclatura foi oficialmente implementada a partir da criação, em 1996, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar pelo Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996, e posteriormente pela Lei nº 10.186, de 12 de fevereiro de 2001, que dispõe sobre a concessão de crédito e projetos de estruturação dos assentamentos rurais no Brasil¹⁷.

A criação dessa política não se deu aleatoriamente, ela foi o resultado de inúmeras contestações (políticas e sociais) a respeito da situação desses agricultores, historicamente excluídos de todo o processo de modernização e investimento na agricultura do Brasil. Nesse sentido, já em 1994 Itamar Franco criou o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP) que operava basicamente com crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) e que em termos de resultado para a pequena agricultura nesse período, foi de fraca atuação. Contudo o PROVAP, pode ser considerado como a origem do que viria a ser o PRONAF.

A valorização das unidades produtivas familiares aconteceu em duas instâncias, a internacional – nos países de capitalismo consolidado – em que estes tiveram na agricultura familiar os meios para a expansão da tecnologia e desenvolvimento econômico no campo, e regional, elencando as possibilidades de uma maior valorização dessa categoria internamente.

Entidades internacionais como a *Food and Agriculture Organization* (FAO) e o Banco Mundial (BM) pressionaram o governo brasileiro a reduzir os níveis de pobreza no país. A agricultura familiar, surge assim como possibilidade de desenvolvimento econômico, manutenção do homem do campo, geração de renda, e diminuição da

¹⁷ As leis e as diretrizes que regem o PRONAF serão melhor explicitados na Seção 3 da presente pesquisa.

miséria. A agricultura familiar torna-se nesse momento o principal elemento do desenvolvimento rural.

Hespanhol (2000) afirma que:

Tal opção se justificaria em função do potencial competitivo da agricultura familiar em relação à patronal, conforme enfatizado no relatório da FAO/INCRA (1994), sobressaindo-se a sua capacidade como produtora de alimentos, geradora de emprego e renda no meio rural, podendo contribuir na resolução de vários problemas que atingem a sociedade brasileira, tais como o desemprego, a fome, a violência urbana, etc. [...] Em última análise, a agricultura familiar poderia restituir à essa população excluída por meio da implantação de assentamentos rurais e da implementação de políticas públicas [...] as condições necessárias para se inserirem economicamente no mercado e adquirirem socialmente, a cidadania obstaculizada pelo modelo de crescimento econômico vigente no país (HESPANHOL, 2000, p. 80).

Outro fator a ser considerado em relação a esse tipo de agricultura é o seu caráter sustentável, em oposição à agricultura herdada do período da Revolução Verde, que devastava, poluía e destruía modos de vida tradicionais.

Com isso, os estudos realizados passaram a considerar o seu potencial econômico, ao invés da pobreza e degradação existentes em grande parte das unidades familiares. Tais estudos consideraram os agricultores autônomos como os proprietários das terras e os arrendatários e também os assentamentos de reforma agrária.

No entanto, esses estudos colocavam a agricultura familiar em dois grupos de análise: o primeiro tratando dessa categoria como uma forma de produção camponesa na qual o camponês gradativamente se transformaria em agricultor familiar, e o segundo considerando-a como resultado do processo de modernização agrícola.¹⁸

O primeiro grupo, liderado por Lamarche (1993), reafirmava a importância das unidades produtivas estruturada no trabalho familiar, considerando a relevância desta produção em diferentes realidades socioeconômicas por diversos países. Este autor conceituou o que para ele era agricultura familiar, visto que tal categoria de produção agrícola era constantemente confundida com agricultura camponesa. Em suas palavras a agricultura familiar,

[...] corresponde a uma unidade de produção agrícola onde propriedade e trabalho estão intimamente ligados à família. A interdependência desses três fatores no funcionamento da exploração engendra necessariamente noções abstratas e complexas, tais como transmissão do patrimônio e reprodução da exploração (LAMARCHE, 1993, p. 15)

¹⁸ Essa discussão também será retomada na Seção 4 do presente trabalho.

Hespanhol (2000) complementa essa definição afirmando que:

[...] embora a exploração camponesa seja familiar, devem-se considerar as relações desta com a sociedade local na qual se insere e com a sociedade como um todo. Isso porque, embora a exploração camponesa seja familiar, nem todas as explorações familiares são camponesas (HESPANHOL, 2000, p. 83).

As diferenças entre agricultura familiar e camponesa vão estar, sobretudo, em quatro aspectos básicos. Assim sendo, o sistema de valores e perspectivas em que se encontram; o grau de integração ao mercado; o patrimônio sociocultural e o contexto político, sendo esses elementos defendidos por diferentes autores.

Para Wanderley (1996) o que determina a agricultura camponesa não é a sua dimensão, mas sim suas relações internas e externas. Conforme a autora, o modelo de agricultura camponesa teve de se adaptar à sociedade contemporânea, período de relações globalizadas e formação de grandes metrópoles. No entanto, esta ainda possui características próprias de valores e relações interpessoais que a caracterizam. Assim,

A agricultura familiar não é uma categoria social recente nem a ela corresponde uma categoria analítica nova na sociologia rural. No entanto, sua utilização, com o significado e abrangência, que lhe tem sido atribuído nos últimos anos, no Brasil, assume ares de novidade e renovação. Fala-se de uma agricultura familiar como um novo personagem, diferente do camponês tradicional, que teria assumido sua condição de produtor moderno; propõem-se políticas para estimulá-los fundadas em tipologias que se baseiam em sua viabilidade econômica e social diferenciada (WANDERLEY, 1996, p. 01).

Para a autora, a agricultura camponesa apresenta outros aspectos como,

[...] não se identifica simplesmente a uma agricultura de subsistência, entendida esta como uma forma particular da agricultura familiar. Há situações em que, por razões históricas e sociais diferentes, agricultores podem organizar sua produção, visando a sobrevivência imediata, sem vincular suas estratégias produtivas ao projeto futuro da família. A constituição do patrimônio perde aqui sua força estruturadora. No sentido clássico, estes agricultores não seriam propriamente camponeses [...] conforme, também, os contextos sócio-econômicos locais e os respectivos níveis de desenvolvimento, deve-se distinguir as unidades de produção camponesas de outras consideradas de subsistência. Se a função de subsistência está bem presente no modelo camponês, ele não se reduz jamais a isto; há neste modelo, profundamente arraigada, uma vontade de conservação e de crescimento do patrimônio familiar (WANDERLEY, 1996, p. 05-27).

Mais recentemente, retomando essas discussões pelo viés político da questão agrária no Brasil, Fernandes (2004) delimita os conceitos de camponês e agricultor familiar, considerando que camponês pressupõe mais um exercício político e ideológico do que seus aspectos econômicos. O autor considera três vertentes a respeito do campesinato, a saber, aquela que considera o fim do camponês, a que considera o fim do fim do camponês, e por último o paradigma da metamorfose do camponês, na qual esse é incorporado à lógica capitalista e transformado em agricultor familiar.

O paradigma da metamorfose do campesinato surgiu na última década do século XX e é uma espécie de “terceira via” à questão do campesinato. Acredita no fim do campesinato, mas não no fim do trabalho familiar na agricultura. Desse modo utiliza o conceito de agricultor familiar como eufemismo do conceito de camponês. A partir de uma lógica dualista de atrasado e moderno, classifica o camponês como atrasado e o agricultor familiar como moderno. Essa lógica dualista é processual, pois o camponês para ser moderno precisa se metamorfosear em agricultor familiar. Esse processo de transformação do sujeito camponês em sujeito agricultor familiar sugere também uma mudança ideológica. O camponês metamorfoseado em agricultor familiar perde a sua história de resistência, fruto da sua pertinácia, e se torna um sujeito conformado com o processo de diferenciação que passa a ser um processo natural do capitalismo (FERNANDES, 2004, s/p.).

A segunda vertente de estudos a respeito da agricultura familiar a considera como resultado da modernização agrícola. Os principais estudiosos dessa área foram Veiga (1991) e Abramovay (1992). Para eles, essa categoria de agricultura representava uma ruptura com as formas tradicionais de cultivo, ou seja, ruptura com a agricultura camponesa.

Segundo esses teóricos, a agricultura familiar foi a principal unidade produtiva no século XX nos países capitalistas. Ela se fortaleceu com o desenvolvimento do capitalismo no campo devido às intervenções estatais (políticas públicas específicas, subsídios) nesse tipo de agricultura.

Abramovay (1997) nos diz que:

Pequena produção, agricultura de baixa renda ou de subsistência envolvem um julgamento prévio sobre o desempenho econômico destas unidades. Em última análise, aquilo que se pensa tipicamente como pequeno produtor é alguém que vive em condições muito precárias, que tem acesso nulo ou muito limitado ao sistema de crédito, que conta com técnicas tradicionais e que não consegue se integrar aos mercados mais dinâmicos e competitivos. Que milhões de unidades chamadas pelo Censo Agropecuário de ‘estabelecimentos’ estejam nesta condição, disso não há dúvida. Dizer, no entanto, que estas são as características essenciais da agricultura familiar é desconhecer os traços mais importantes do desenvolvimento agrícola tanto

do Brasil como em países capitalistas avançados nos últimos anos (ABRAMOVAY, 1997, p. 74).

Este autor ainda critica a posição teórica dos autores clássicos sobre a eliminação da atividade agrícola com base familiar, visto que esta não desapareceu, mas sim se fortaleceu com a introdução do capitalismo no espaço rural.

Para ele, a ideia que se tinha em meados dos anos de 1990 sobre a miséria e o baixo desenvolvimento socioeconômico nas unidades familiares, era resquícios da ideologia difundida na década de 1970, de que apenas as grandes fazendas eram produtivas e ricas. Para o bom funcionamento das unidades familiares, Abramovay (1997) sugere um tipo de ideal de agricultura familiar caracterizada pela:

[...] a gestão feita pelos proprietários; os responsáveis pelo empreendimento estão ligados entre si pelos laços de parentesco; o trabalho é fundamentalmente familiar; o capital pertence à família; o patrimônio e os ativos são objeto de transferência intergeracional no interior da família; os membros da família vivem na unidade produtiva (ABRAMOVAY, 1997, p. 74).

A partir de tais estudos e constatações, a valorização e incentivo à agricultura familiar passou a ser a principal proposta do Estado brasileiro na promoção do desenvolvimento rural, culminando na criação, em 1996, do principal programa de apoio à essa categoria específica de produção, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

Com isso, o trabalho se direciona para a análise do único programa específico para a agricultura familiar existente no país, o PRONAF. Na Seção 3, será abordado o contexto de criação do programa, as entidades ligadas à sua criação, as leis e regulamentações que o regiam até o ano de 2014, as suas áreas de atuação, sua estruturação e categorias atendidas, assim como, procuraremos analisar o montante de recursos repassados e número de contratos assinados por região geográfica durante todo o período de existência do programa, além de analisar a participação nos investimentos em agricultura familiar por período de governo desde o ano de 1996.

Continuaremos a discussão a respeito da agricultura familiar, sua legislação, a visão oficial do poder público a respeito dessa categoria e sua importância econômica e social para o campo brasileiro.

Além disso, abordaremos a questão dos assentados de reforma agrária e como o programa é direcionado para eles, trazendo o exemplo do assentamento pesquisado, o

PA Paciência em Uberlândia-MG, a fim de analisarmos a ideologia contida em uma política pública criada em um contexto neoliberal e que até os dias de hoje se configura como a única política pública para a agricultura familiar no país.

3. PRONAF E SUAS TRANSFORMAÇÕES NO ESPAÇO RURAL BRASILEIRO: o agrícola e o agrário de 1996 a 2013

Vimos na seção anterior que o PRONAF foi criado em um contexto político e econômico neoliberal. Pressões externas e internas no Brasil foram determinantes para a elaboração de uma política de estado¹⁹ que contemplasse o setor rural à margem das políticas vigentes até então. No entanto, quais as características desse governo que, utilizando o discurso da democracia se propôs a formulação de tal programa? Quais os reais motivos para a elaboração do PRONAF? A quem de fato, esse programa tentou beneficiar em sua origem? Quais foram os teóricos responsáveis pela sua formulação? Qual ideologia está contida no discurso do PRONAF? Qual o seu propósito?

Essas questões nortearão a presente seção, a fim de compreendermos as reais intenções do governo brasileiro e das classes dominantes na elaboração do programa que, na atualidade se configura como o mais importante para a agricultura familiar no país.

3.1. A Política Agrária do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e o “Novo Mundo Rural Brasileiro”

Após a redemocratização do Brasil, os governos subsequentes fizeram uma política de conciliação entre agronegócio e pequena produção, sem, no entanto, deixar de privilegiar a grande produção, como já vinham fazendo há décadas. Fernando Collor de Mello (1990-1992) foi o único presidente a assumir claramente sua postura de defensor do agronegócio, deixando a agricultura familiar às margens das discussões oficiais sobre política agrária no país.

Como bem sabemos, a pressão dos movimentos sociais sobre o governo brasileiro para a formulação de políticas específicas para a camada mais empobrecida do campo, ou seja, os camponeses, vinha tomando proporções após 1985, além de manifestações e ocupações com o objetivo de chamar a atenção para suas causas. Com isso, os debates presidenciais que antecederam as eleições de 1993 giraram em torno da

¹⁹ Política de governo é feita unilateralmente durante a permanência de um determinado grupo político no poder. Já a política de estado perdura independente do governo, pois, é o resultado da tomada de consciência da classe política e da sociedade em determinado assunto, de tal modo que mesmo mudando o governo a ideia não é abandonada (ALMEIDA, 2013).

questão agrária no Brasil e a necessidade de uma reforma agrária (CARVALHO FILHO, 2001).

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, a esperança pela reforma agrária foi se esvaindo ao longo de seus mandatos (1994-2001). Em linhas gerais, esse governo não promoveu a reforma agrária, mas sim, uma política de assentamentos rurais em áreas de conflitos por terra, por meio de medidas paliativas que não procuraram tocar no cerne da questão agrária, ou seja, na questão da concentração fundiária, mas apenas eliminar focos de tensão em áreas mais conflituosas.

Em seu governo, enquanto o Ministério da Agricultura se responsabilizava apenas pela produção agrícola do país, sobretudo os cultivos agroexportadores, foi criado, em 1996, o Ministério Extraordinário de Política Fundiária²⁰, com a finalidade de juntamente com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) estabelecer um diálogo com os movimentos sociais a respeito das manifestações e ocupações de terras que vinham acontecendo. No entanto, devido ao seu caráter conservador e às exigências propostas pelas organizações de trabalhadores rurais como o MST e a CONTAG, que não estavam sendo respeitadas, o governo decidiu não dar ouvidos aos reclames populares e estabeleceu uma política de enfrentamento direto com essas organizações, tendo a mídia nacional como aliada na desqualificação dos movimentos de luta pela terra. Carvalho Filho (2001) afirma que

Basicamente, o governo utilizava duas linhas de argumentação ou de convencimento. De um lado, com o uso de meias-verdades – como é o caso de anunciar os números de famílias assentadas sem considerar dupla contagem, a destruição do emprego no campo e a timidez desses números frente às demandas sociais – mostrava-se agressivo e eficaz na implementação da reforma agrária anunciando metas nunca dantes alcançadas, alterações legislativas (ITR, Rito Sumário, Novos Critérios de Avaliação, etc.), aumento do volume de crédito para os assentados

²⁰ Em 1982, o Decreto nº 87.457 criou o Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários (MEAF), já em 1985, o decreto nº 91.214 criou o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD) para atender ao I Plano Nacional de Reforma Agrária no governo de José Sarney. Entretanto, em 15 de janeiro de 1989, a medida provisória nº 29 extinguiu o Mirad. Em consequência do Massacre de Eldorado dos Carajás em abril de 1996, no mesmo mês foi nomeado por decreto o ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária vinculado ao INCRA. A medida provisória (MP) 1.911-12, de 25 de novembro de 1999, transformou o gabinete ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária em Ministério da Política Fundiária e Agricultura Familiar e a MP 1.999-13, de 14 de dezembro de 1999, em Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário. A MP 1.999-14, de 13 de janeiro de 2000 criou o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a partir da transformação do gabinete do ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária. Em 14 de janeiro de 2000, o decreto nº 3.338 cria o MDA, regulamentando a MP 1.999-14 (INCRA, 2014).

(PROCERA) e para agricultura familiar (PRONAF), redução do conflito agrário e novos programas (Lumiar, Casulo, PRONERA, Recadastramento Nacional dos Imóveis Rurais, Banco da Terra,²¹ etc.). Ou seja, procurava mostrar um enorme e bem sucedido esforço na implantação de sua política agrária [...] por outro lado, a segunda linha de argumentação governamental foi a crítica contínua aos movimentos sociais (principalmente ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra – MST), procurando desqualifica-los, enfraquece-los e criminaliza-los [...] o objetivo era mostrar que o governo tinha a iniciativa da reforma, quando se sabe, pela evidencia dos fatos, que este assunto voltou a ter relevância nacional devido à ação dos movimentos sociais, com claro destaque para o MST. Dessa forma, o governo FHC procurava esconder a principal característica da sua política agrária, qual seja, o seu caráter claramente reativo, compensatório e marginal frente às demandas sociais (CARVALHO FILHO, 2001, p. 213).

Com isso, podemos perceber que o governo FHC se caracterizou no que diz respeito às questões agrárias e sociais no país, principalmente pelo baixo número de famílias assentadas (em oposição ao que foi pretendido logo no início de seu mandato); contagem dupla de famílias assentadas (para mascarar os valores reais abaixo do estipulado); falta de diálogo com os movimentos sociais, sobretudo, o MST, duas chacinas históricas de trabalhadores rurais em Corumbiara (RO)²² em 1995 e em Eldorado dos Carajás (PA) em 1997²³; descaso com os conflitos no campo; criminalização das ocupações e apologia à violência contra os sem-terra; favorecimento dos fazendeiros por meio de veiculação de informações falsas na mídia; desqualificação e criminalização dos movimentos sociais via mídia; perda de milhares de postos de trabalho no campo; aumento da concentração fundiária e do desemprego tanto no campo quanto na cidade; aumento da miséria e da exclusão.

²¹ Tais programas serão melhor explicitados ao longo do trabalho.

²² A Chacina de Corumbiara foi o resultado de um conflito violento ocorrido em 9 de agosto de 1995 no município de Corumbiara, no estado de Rondônia. Cerca de 600 camponeses haviam se mobilizado para tomar a Fazenda Santa Elina (latifúndio improdutivo). Na madrugada do dia 9, por volta das três horas, pistoleiros armados, recrutados nas fazendas da região, além de soldados da Polícia Militar com os rostos cobertos, iniciaram os ataques ao acampamento. O número oficial de mortos no massacre é de 13 pessoas, sendo 11 sem-terras e dois policiais. Para os agricultores, entretanto, o número de mortos pode ter passado de 100 pois, segundo eles, muitos teriam sido mortos por policiais e jagunços, e enterrados sumariamente, além disso 55 posseiros ficaram gravemente feridos (AGÊNCIA AMAZÔNIA, 2008). Para mais informações ver também Mesquita (2002).

²³ No dia 17 de abril de 1996, 155 policiais militares cercaram 1.500 trabalhadores rurais que encontravam-se acampados nas laterais do Km 96 da rodovia estadual PA 150, no Município de Eldorado dos Carajás, Estado do Pará. Minutos após o cerco, os policiais militares começaram a atirar em direção aos trabalhadores. Uma hora após, havia morrido 19 trabalhadores rurais. Outros 69 ficaram gravemente feridos e dezenas de outros feridos levemente (IHU, 2014).

Diante do exposto, é perceptível que o governo FHC possuía inúmeros problemas em relação aos trabalhadores rurais pobres. Contudo, por ser um governo de caráter neoliberal, por intermédio do Banco Mundial e dos seus financiamentos, foram implementados programas de “apoio” à pequena produção no Brasil, chamadas nesse período de “Nova Reforma Agrária”.

A denominação de “Nova Reforma Agrária” foi utilizada como forma de descaracterizar o processo de reforma agrária nos moldes da ideologia dos movimentos sociais. Segundo o discurso oficial, o país havia passado por inúmeras transformações nas últimas décadas, sobretudo, por meio da inserção de tecnologia no campo, o que havia promovido grande desenvolvimento econômico. Portanto, a reforma agrária em seu modo tradicional estaria ultrapassada, para continuar o desenvolvimento do espaço rural no país era necessário um outro tipo de reforma, que estivesse em conformidade com o contexto econômico vivenciado, baseada ainda na aquisição de terras, porém, esta aquisição se daria principalmente por meio da compra e do financiamento de terras agrícolas.

A concretização dessa nova fase da agricultura familiar no Brasil se deu através do documento intitulado “Agricultura Familiar, Reforma Agrária e Desenvolvimento Local para um Novo Mundo Rural – Política de Desenvolvimento Rural com base na expansão da Agricultura Familiar e sua inserção no mercado”, que elencava pontos básicos da reforma e criação de programas como o Banco da Terra e o Projeto Cédula da Terra.²⁴

Carvalho Filho (2001) nos diz que tal documento surge com base em um suposto novo mundo rural, que necessitaria de uma nova política de reforma agrária. Conforme trecho do documento oficial fica assim esclarecido que

A proposição central do programa [...] é a de promover o desenvolvimento socioeconômico sustentável, em nível local e regional, por meio da desconcentração da base produtiva e da dinamização da vida econômica, social política e cultural dos espaços rurais – que compreendem pequenos e médios centros urbanos – usando como vetores estratégicos o investimento e a expansão e fortalecimento da agricultura familiar, na redistribuição dos ativos terra e educação e no estímulo a múltiplas atividades geradoras de

²⁴ A implementação do Banco da Terra se deu com a criação do Fundo de Terra e da Reforma Agrária, em 1998, a partir da Lei Complementar nº 93, de 04/02/98, que foi regulamentada em maio de 2000. O Banco da Terra foi criado com a finalidade expressa de financiar (por meio do crédito fundiário) programas de reordenação fundiária e de assentamento rural. A origem dos recursos que formam o Fundo tinha várias fontes (específicas para o Programa de Reordenação Fundiária) com financiamentos concedidos com recursos do próprio Fundo e do INCRA, disponibilizados pelo Banco Mundial (IEA, 2014). Para maiores estudos a cerca desse tema ver Ramos Filho (2008) e Sauer (2010).

renda no campo, não necessariamente agrícolas (CARVALHO FILHO, 2001, p. 214-215).

A partir das discussões levantadas a respeito da nova reforma agrária pressuposta para um novo mundo rural, temos em José Graziano da Silva (1997) o principal suporte teórico a respeito da existência desse novo mundo rural. Em trabalho intitulado “O novo rural brasileiro” Graziano da Silva, deixará claro que o rural já não pode mais ser separado do urbano apenas pelo seu caráter essencialmente agrícola. O rural, na atualidade, se configura, segundo o autor, como um “continuum” do urbano, pelas características de infraestrutura e modo de vida urbanos presentes no rural, mas além disso, o rural agora se caracteriza por sua integração mais expressiva ao sistema capitalista.

Essa integração se daria por meio do desenvolvimento de atividades não agrícolas no rural, denominadas também por autores como Schneider (1994), Sacco dos Anjos (1995), Carneiro (1996), Teixeira (1998) e Silva (1999) de pluriatividade²⁵.

Pautados nessas premissas, o discurso oficial utilizará a definição de novo mundo rural para legitimar a sua nova reforma agrária, necessária à uma nova categoria de agricultores. Ou seja, aqueles que buscam e desejam se integrar ao modo de vida urbano e ao sistema capitalista. É a partir desse momento que o PRONAF aparecerá como política pública capaz de promover os anseios dessa nova categoria de agricultores, ou seja, a categoria dos agricultores familiares, os quais, conforme discurso oficial, deveriam ser integrados ao mercado financeiro (por meio da disponibilização de crédito agrícola) e mercado econômico. Contudo, é salutar destacar o que o termo agricultor/agricultura familiar começa a significar no âmbito das políticas públicas.

Fabrini (2008), analisando o processo de enfrentamento da agricultura camponesa e capitalista, faz uma diferenciação entre camponês e o agronegociante, entendido como o produtor do agronegócio. Para Fabrini, o camponês se diferencia do agricultor capitalista não apenas pelo tamanho de suas terras, mas, sobretudo, pelas relações sociais e de produção que aquele estabelece com os outros agricultores. A agricultura camponesa se caracteriza pelo trabalho familiar e pouco e/ou raramente

²⁵ Conforme Silva (1999) a pluriatividade é a combinação de atividade agrícola com atividades não-agrícolas por uma mesma unidade familiar, sendo assim uma decorrência de um “transbordamento do urbano sobre o rural”. Já para Schneider (2005) esse fenômeno seria característico de determinados contextos onde a articulação das famílias com o mercado se daria através de atividades não-agrícolas ou para-agrícolas e não mais pela produção. Dessa forma, a pluriatividade é entendida para alguns como a falência de certas formas de agricultura familiar (CARNEIRO, 2006).

assalariado. As necessidades internas da família vão condicionar o ritmo e a diversificação na produção. Além disso, o camponês produz para autoconsumo e comercializa o excedente para adquirir os produtos que não foi possível produzir no campo. Essas características diferem o camponês do agricultor capitalista, em que o condicionante da produção é a necessidade industrial, e o retorno obtido deve ser sempre o lucro.

Dessa forma, o camponês vai sendo inserido gradativamente na agricultura capitalista por meio de políticas públicas que buscam inseri-lo no mercado através de resoluções para o problema agrícola e não para o agrário.

Assim, cabe ressaltar que o PRONAF, em sua concepção, se destinava aos agricultores familiares que não estivessem ligados aos movimentos sociais, ou seja, não tivessem ligação com a ideologia política camponesa dos movimentos, a exemplo disso temos o Banco da Terra, e além disso, foi a partir dele que essa denominação para unidades produtivas com base no trabalho familiar foi disseminada, por meio da Lei 11.326/2006, conhecida como Lei da Agricultura Familiar

Com isso, o governo FHC, promoveu a sua nova reforma agrária, baseada em um mundo rural totalmente novo e decidido a se integrar à economia capitalista. Realizou a distribuição de terras por meio da compra e venda e do crédito fundiário, incentivou as unidades familiares a desenvolverem atividades não-agrícolas por meio do crédito subsidiado, mas acima de tudo, promoveu a criminalização do MST e a desmobilização da luta por uma das reivindicações mais antigas do campesinato brasileiro, a reforma agrária.

3.2. Políticas públicas e desenvolvimento territorial: o PRONAF como estratégia para o desenvolvimento territorial rural no Brasil

Historicamente, na perspectiva do discurso das políticas econômicas vigentes tem sido utilizado o termo “desenvolvimento” para se referir ao progresso econômico de um determinado país ou região. Dizer que um país é desenvolvido significa que ele atingiu os patamares do progresso econômico e social e que teoricamente sua população usufrui das benesses dessa condição. A palavra desenvolvimento nos remete à ideia de melhoria, avanço, evolução e mais especificamente também nos lembra capitalismo. Falar em desenvolvimento é estar comumente relacionando à ideia de capitalismo forte e consolidado.

Na ideologia econômica atual, o desenvolvimento é o ponto principal e objeto das políticas públicas e iniciativas privadas. No entanto, o desenvolvimento associado à expansão capitalista é recente, conforme Gómez (2002), tal termo começou a ser utilizado pela economia há cerca de 50 anos. Primeiramente foi através de Harry Truman, eleito presidente dos Estados Unidos em 1949. Ele utilizou esse termo pela primeira vez em seu discurso de posse e se referiu aos países que ainda não haviam alcançado o desenvolvimento como “subdesenvolvidos”. A partir disso, seu país assumiu internacionalmente o papel de provedores do desenvolvimento mundo a fora.

Na década de 1950, a Organização das Nações Unidas (ONU) utilizava como índice para medir o desenvolvimento de um país o Produto Nacional Bruto (PNB). Contudo, a partir da década de 1970 esse indicador começou a ser questionado, visto que assim como afirmou o presidente do Banco Mundial nesse período, o crescimento econômico não significava redução da pobreza e continuar medindo o desenvolvimento das populações por meio do PNB não contribuía significativamente para a melhoria das condições de vida das pessoas.

Com isso, começou a surgir a necessidade de se promover o desenvolvimento social, entendido como a melhoria nas condições básicas de vida das populações. A partir dos anos de 1980 o desenvolvimento econômico será associado ao desenvolvimento social, como forma de planejamento do potencial humano.

Dessa forma, o planejamento econômico que na década de 1950 se fundamentava no desenvolvimento em escala nacional, passando pela escala regional nas décadas de 1960 e 1970, culminou na década de 1980 com o estímulo ao desenvolvimento local, com base no território. O território se torna a peça fundamental para se atingir o desenvolvimento local, sendo o ponto de convergência do que se convencionou chamar de “novo desenvolvimento” (GOMÉZ, 2002).

Desde a década de 1970, na Itália, é destacado a importância do lugar e do território para a definição de estratégias de desenvolvimento, visto que as políticas que procuram demonstrar a importância do território contemplam alguns aspectos específicos à essa categoria de análise.

Na Geografia, autores como Sack (1986), Raffestin (1993) e Dematteis (2001), procuram conceituar o que se entende por território. Genericamente podemos entendê-lo como um espaço dotado de relações de poder, onde há a criação social de redes de poder. A partir disso, surge a concepção de territorialidade, em que esta está

intimamente ligada ao território e as relações que são estabelecidas nele, como por exemplo as relações sociais e estas com a natureza (DEMATTEIS, 2001).

O território como uma construção coletiva e multidimensional com inúmeras territorialidades pode ser potencializado por meio de estratégias de desenvolvimento local. Os territórios possuem características que os tornam desiguais do ponto de vista do mercado, originando áreas excluídas o que pode levar ao movimento de populações, tensões sociais e disputas (SAQUET; SPOSITO, 2008).

No Brasil, o discurso oficial instiga a população a crer que só será desenvolvida se utilizar o modelo econômico vigente em países dito desenvolvidos, como os da Europa Ocidental e Estados Unidos. Tal ideologia muito se afirmou no período da ditadura militar, em que procuraram a todo custo, inserir o Brasil na dinâmica do mercado internacional. A modernização conservadora dos anos de 1960 e a Revolução Verde da década de 1970 procuraram “desenvolver” a agricultura nos padrões capitalistas internacionais.

Anos depois, no entanto, essa agricultura considerada “desenvolvida” nos mostrou um espaço rural dividido entre uma pequena parcela de ricos agricultores e outra grande parte de pobres e miseráveis. Assim, os pobres e miseráveis pouco consomem e em um sistema econômico pautado no consumo, essa população precisa obter meios de se inserir no circuito econômico.

Pressionado por entidades internacionais e movimentos sociais nacionais, o governo brasileiro criou o PRONAF com o intuito de promover o “desenvolvimento” do rural mais empobrecido que passou a ser conhecido como agricultura familiar, e assim fazer com que essa população fosse inserida no sistema capitalista.

No entanto, apenas disseminar um discurso desenvolvimentista com recursos mal direcionados não surtiu o efeito desejado. Segundo Guanzirolli (2006), as políticas agrárias implementadas antes dos anos 2000 mostraram-se ineficientes para promoverem o desenvolvimento rural no país. A tese cepalina²⁶ do crescimento econômico não foi condizente com a realidade do país, e a velha dicotomia entre o

²⁶ Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL) foi criada em 25 de fevereiro de 1948, pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), é uma das cinco comissões econômicas regionais da ONU. Instituída para monitorar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região latino-americana, assessorar as ações encaminhadas para sua promoção e contribuir para reforçar as relações econômicas dos países da área, tanto entre si como com as demais nações do mundo. Em 1996, os governos-membros atualizaram sua missão institucional, estabelecendo que a Comissão deve desempenhar-se como centro de excelência, encarregado de colaborar com seus Estados-membros na análise integral dos processos de desenvolvimento, contando com a participação de renomados economistas do período, como Celso Furtado e outros (CEPAL, 2014).

agrícola e o agrário continuava latente separando o que se entende por desenvolvimento agrícola e desenvolvimento agrário.

Apenas o crescimento econômico das atividades agrícolas não conseguia fazer com que a população do campo melhorasse sua qualidade de vida. Fazia-se necessário a implementação de políticas que ultrapassassem o agrícola, abrangendo as áreas educacionais e culturais. O agrário se fazia pela melhoria das condições de vida da população rural, abrangendo simultaneamente a melhoria econômica, educacional, de saúde e também a cultural.

Conforme Saquet e Sposito (2008), o desenvolvimento deriva de uma combinação de fatores favoráveis e algumas atividades específicas em um determinado momento em um determinado território.

As contradições do capital provocam desenvolvimento desigual no espaço e no tempo. A alternativa para sanar essas diferenciações espaciais estaria, conforme literatura oficial, no estímulo ao desenvolvimento local, que está baseado na exploração das potencialidades locais tanto no que diz ao crescimento econômico quanto à conservação da natureza.

De acordo com Buarque (2002), o desenvolvimento local é um processo endógeno de mudanças que leva ao dinamismo econômico e melhoria da qualidade de vida da população em pequenas unidades territoriais.

Amartya Sen (2000), nos diz que o desenvolvimento deve estar associado à expansão das liberdades reais das populações. Ao estabelecer uma ideia humanista, este autor compreende o desenvolvimento como processo de expansão das liberdades, e por isso, defende a participação política e a liberdade de expressão como capacidades essenciais para o desenvolvimento social. Simultaneamente, critica a noção de desenvolvimento associado à riqueza e ao crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), assim como Saquet e Sposito (2008).

Continuando esse raciocínio, Souza (1997, 2000) nos fala a respeito do desenvolvimento socioespacial e sua compreensão a partir de uma autonomia individual e coletiva. Sobre isso, Saquet e Sposito (2008) afirmam

O desenvolvimento se concretizará com a minimização da injustiça social e das desigualdades no acesso a oportunidades aos meios de satisfação das necessidades. Para tanto, é necessário compreender o espaço em sua complexidade para evitar apriorismos e reducionismos (SAQUET; SPOSITO, 2008, p. 23).

Goméz (2002), no entanto, critica essa visão de desenvolvimento local como estimulador das potencialidades dos lugares e benéfico à população que neles se encontram, afirmando que:

[...] o desenvolvimento local reforça a dinâmica acumulativa do capital e avança nas estratégias de controle social. O reformismo que propõe o desenvolvimento local através da consolidação de uma comunidade plural, fortalecida pelo consenso e a participação, não abala o status quo de uma relação capital X trabalho dominado pelo primeiro [...] as alternativas aceitáveis no reformulado modelo de desenvolvimento são aquelas que fortalecem a capacidade de concorrência dos territórios, aquelas que conseguem uma reprodução mais rápida do capital [...] o resultado é um local marcado pela disciplina sócio-territorial do capital, que interna e externamente se regula mediante os mecanismos de mercado. A mercantilização de todas as relações sócio-territoriais afeta tanto o comportamento e relacionamento interno das pessoas que formam parte desse local, como das relações estabelecidas com locais vizinhos (GOMEZ, 2002, s/p.).

A partir dessas discussões teóricas, qual será a alternativa adotada pelo governo brasileiro para a promoção da melhoria de vida das populações mais empobrecidas do campo?

O PRONAF foi formulado em meio a pressões externas e internas para que fosse resolvido a questão da pobreza nas pequenas unidades agrícolas. A agricultura familiar começa a receber atenção nas políticas públicas e a ideologia que a direcionará a partir de então será a do desenvolvimento local. Assim, podemos entender o PRONAF como uma política pública de desenvolvimento territorial pautada na busca pelo desenvolvimento local para atingir a melhoria na qualidade de vida das populações rurais. Começa-se a pensar nas populações locais, nas trocas de saberes, na valorização histórica e cultural dos territórios. Ao invés de condicionarem os lugares às técnicas como aconteceu durante a Revolução Verde, as técnicas é que deverão ser condicionadas aos lugares, a fim de estimular os conhecimentos endógenos e tornar os territórios competitivos.

Não devemos, contudo, simplificar e romantizar o desenvolvimento territorial, visto que, para o Estado, trata-se da passagem de políticas públicas setoriais para as políticas territoriais, que buscam inserir os territórios locais na dinâmica internacional de forma mais efetiva, conforme apontam Filippi e Souza (2008):

O sentido operacional e normativo que assume a abordagem do desenvolvimento territorial rural perpassa o papel das unidades produtivas familiares que atuam no âmbito agroalimentar aos aspectos organizacionais

da teoria da localização industrial. Normalmente, articula-se a essa temática a noção de desenvolvimento rural constituída, muitas vezes, em propostas de novos arranjos institucionais que possam atender as demandas de organização dos territórios rurais. Trata-se de uma temática de elevada complexidade e multifacetada [...] as dificuldades de alcançar este objetivo não estão presentes no próprio interesse de segmentos privilegiados da sociedade civil, voltados às articulações externas do que com qualquer proposição de desenvolvimento endógeno. Isso implica em compreender o grau de articulação do território com os novos processos contemporâneos de internacionalização da economia nacional (FILIPPI; SOUZA, 2008).

Sem nos esquecermos da ideologia estatal em relação ao significado do desenvolvimento territorial, as obras de Bagnasco (1977) e Dematteis (2001) nos fornecem importantes referências para os estudos de desenvolvimento territorial de uma forma mais abrangente, tornando-se assim de fundamental importância considerar os seguintes aspectos para a elaboração das políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil:

- Articulação e constituição de redes e tramas locais e extra locais, que signifiquem relações de poder, efetivadas em cada lugar e entre os lugares, em virtude de suas desigualdades, diferenças e especificidades;
- O caráter (i)material, conciliando-se aos fatores e elementos culturais, políticos, econômicos e naturais, em unidade;
- A produção de mercadorias (ou excedentes), a recuperação e a preservação da natureza exterior ao homem;
- A valorização das pequenas e médias iniciativas produtivas;
- A valorização dos saberes locais e das identidades;
- A consideração do processo histórico e do patrimônio de cada lugar;
- A produção ecológica de alimentos;
- A organização política local, com vistas à conquista de autonomia;
- A diminuição das injustiças e das desigualdades sociais, etc.

Considerar boa parte desses aspectos podem auxiliar na construção de territórios socioespacialmente desenvolvidos e autônomos. Entretanto, não podemos nos esquecer que a lógica que rege todo esse processo é a lógica mercadológica e a respeito disso Gómez (2002) nos diz que:

O local que se torna fulcro do desenvolvimento é um local esterilizado de antagonismos, que se define por um projeto de gestão territorial unívoco onde as possibilidades de mudança via participação social se reduzem a aspectos complementares ou até insignificantes. Constrói-se assim um local que promovendo a diversidade associado aos recursos endógenos (naturais, econômicos, sociais, culturais, etc.), na verdade procura uma homogeneidade

cara à expansão veloz do capital [...] “maximizar potencialidades e reduzir fraquezas”, esta seria a orientação principal de qualquer estratégia de desenvolvimento local, com a finalidade de dotar de melhores vantagens competitivas em comparação com outros territórios da mesma escala. [...] o desenvolvimento local é uma dessas estratégias que se reformulam, sem modificar, essencialmente, as formas de acumulação do capital (GOMÉZ, 2002, s/p.)

A partir disso, veremos como está estruturado o PRONAF e quais foram os efeitos dessa política no espaço rural brasileiro.

3.3. Estruturação, estratégias e dados oficiais desde a criação do PRONAF

Como foi discutido anteriormente, o PRONAF foi instituído como política pública para a agricultura familiar no 1º mandato de FHC, na perspectiva neoliberal. Para a formulação de tal política, foi necessário a realização de diversos estudos acerca da importância econômica da pequena produção familiar para a economia do país e principalmente para o fornecimento de alimentos à população urbana. Os responsáveis por essas pesquisas foram, sobretudo, a FAO e o INCRA, que divulgaram os resultados mais importantes de suas constatações²⁷.

Chegou-se assim a conclusão, em 1994, de que 75% dos estabelecimentos rurais no Brasil tinham características de produção familiar, representavam 22% da área total, contavam com 60% do pessoal ocupado e detinham 28% do valor total da produção agropecuária. Além disso, os resultados mostravam que 44,2% dos financiamentos concedidos aos estabelecimentos rurais no país eram de origem familiar, no entanto, conseguiam captar apenas 11% do valor total dos financiamentos (ORTEGA, 2008). Dessa forma, ficou claro a necessidade de uma política específica para a agricultura familiar, culminando na criação do PRONAF no ano seguinte.

Para ter acesso aos financiamentos do PRONAF, era necessário que os agricultores se adequassem às exigências propostas, ou seja, era preciso se adequar à nova categoria que surgia no espaço rural, a dos agricultores familiares. Para ser considerado um agricultor familiar, era necessário se adequar ao que estava proposto nos documentos oficiais, que tomavam como base a definição de Lamarche (1997), que afirmava ser a

²⁷ BRASÍL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA/FAO -. **Análise dos diagnósticos dos Sistemas Agrários**. Brasília, 1999.

exploração familiar correspondente a uma unidade de produção agrícola onde a propriedade e o trabalho estavam intimamente ligados à família.

Com isso, as unidades de caráter familiar deveriam contemplar as seguintes características: os investimentos realizados deveriam ser feitos por indivíduos que mantivessem entre si laços de sangue ou de casamento; a destinação majoritária do tempo de trabalho familiar deveria se dar no estabelecimento; a propriedade dos meios de produção deveria ser familiar (embora nem sempre da terra) (ORTEGA, 2008).

A partir dessas características do que viria a ser o agricultor familiar, em 28 de junho de 1996, por meio do Decreto nº1946, foi instituído o PRONAF com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável dos agricultores familiares, aumentar sua capacidade produtiva, gerar empregos e melhorar sua renda.

Após implementado, o programa estabeleceu três linhas principais de financiamento: Capacitação, Infraestrutura e Serviços e Crédito. Cada linha possuía características operacionais distintas, sendo que as duas primeiras se destinavam ao desenvolvimento do espaço rural por meio do desenvolvimento local, ou seja, começando pelos municípios mais empobrecidos com significativo contingente populacional vivendo em áreas rurais, como forma de se alcançar a melhoria da qualidade de vida das populações do interior do país.

Estimular o desenvolvimento do rural a partir do local se inseria no contexto do “Novo Mundo Rural” de Graziano da Silva, o qual já abordamos, em que o rural e o urbano estariam “misturados” seja pela definição oficial²⁸ do que é rural e o que é urbano, muitas vezes não condizente com a realidade, seja pela introdução de atividades tipicamente urbanas no rural e vice-versa.

Segundo Abramovay (2003), a ruralidade²⁹ está cada vez mais se transformando em valor para as sociedades atuais. Assim, mais que um espaço dominado exclusivamente pelas atividades produtivas agropecuárias, o espaço rural vem se transformando, crescentemente, em um espaço de atividades variadas.

²⁸ Por definição oficial entendemos a definição de urbano e rural estabelecida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

²⁹ Em meados dos anos de 1980, a ideia de ruralidade surge no contexto de reapropriação do rural e construção de uma identidade. Para muitos autores, a ruralidade é maneira de viver o rural, que varia em função do contexto que se analisa. Através dela comumente se questiona sobre como os atores sociais vivenciam seu espaço e, provavelmente devido à inúmera diversidade de atores, é muito comum a referência às “ruralidades”, no plural (BIAZZO, 2011).

Complementando essa afirmação, Graziano da Silva (1997) nos diz que as políticas públicas de desenvolvimento dos territórios rurais³⁰ não deveriam considerar o rural como sinônimo de agropecuário, mas sim, de espaço. O espaço rural deve ser visto com todas as suas peculiaridades e as políticas públicas devem atentar para elas e contemplá-las. A partir disso, a abordagem territorial começa a ganhar destaque no discurso oficial e nas políticas públicas, visto o reconhecimento da importância das diversidades territoriais, contidas no espaço rural para a formulação de políticas públicas de desenvolvimento.

O espaço rural não é homogêneo, por isso, as políticas de desenvolvimento territorial devem contemplar múltiplos aspectos de acordo com as diferentes realidades.

Com isso, as linhas Capacitação e Infraestrutura e Serviços do PRONAF, surgem como estratégias de superação das dificuldades econômicas e sociais dos agricultores familiares em municípios mais empobrecidos, e sobretudo, elevar essa categoria a uma posição de destaque a fim de dinamizá-la para que seja possível alcançar o desenvolvimento local (ORTEGA, 2008).

Sendo assim, os recursos destinados a essas duas linhas serão orientados pelos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS), elaborados pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável³¹ (CMDRS) em que a existência de ambos é obrigatória nos municípios participantes.

O PRONAF Capacitação visa promover as habilidades dos agricultores tanto para atuar politicamente nos CMDRS como para o desenvolvimento de atividades variadas no campo. Nas palavras de ORTEGA (2008):

Essa linha de financiamento visa habilitar os agricultores familiares e ainda os técnicos para que possam levantar demandas dos agricultores e suas organizações [...] além dessa capacitação para atuar politicamente no espaço

³⁰ Os territórios rurais são municípios delimitados para atuação de políticas de combate à miséria e desenvolvimento rural que obedecem aos seguintes critérios: o máximo de 80 habitantes por Km², não ultrapassando a 50 mil pessoas por município; ter uma representação consolidada da sociedade civil e do poder público; possuir um conselho estadual rural sustentável e, principalmente, a presença da agricultura familiar nesse processo. Se um território tiver um percentual superior a 50% de estabelecimentos da agricultura familiar, ele pode ser incorporado ao programa, mesmo que ultrapasse os 80 habitantes por km². Cabe a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) verificar e absorver os novos territórios, além de submeter ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) à inclusão. O Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) foi implementado pela SDT em 2003 e conta com a parceria de diversas instituições da sociedade civil, além dos governos federal, estaduais e municipais. A SDT atua nos territórios apoiando a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa. Até 2013 havia 1.072 municípios contemplados (MDA, 2013).

³¹ Tais conselhos devem ter participação da comunidade, políticos, mas, sobretudo, de agricultores familiares dos municípios em questão.

[...] também o desenvolvimento de habilidades para a produção é uma das prioridades dessa linha de financiamento. Dessa maneira, pretende-se qualificar melhor os agricultores familiares tanto para a adoção de técnicas apropriadas de produção agropecuária, quanto para uma melhor inserção em mercados e serviços não agropecuários, como “produtos típicos”, artesanato, turismo rural, etc. (ORTEGA, 2008, p. 128).

Já o PRONAF Infraestrutura e Serviços objetivava a implantação, ampliação e modernização da infraestrutura necessária ao fortalecimento da agricultura familiar, dinamizando o setor e sendo um dos pilares do desenvolvimento rural. Quem repassava os recursos eram os CMDRS. Para receber os recursos dessa linha, o município deveria atender a alguns critérios previamente estabelecidos, como a presença significativa da agricultura familiar, o perfil rural pobre e de agropecuária de baixa produtividade. Além disso, para que o município pudesse se inscrever na seleção de recursos, eram obrigatórias a existência de um CMDRS e a elaboração de um PMDRS (ORTEGA, 2008).

No início do governo Lula, em 2003, essa linha foi reorientada a atender os territórios rurais ao invés dos municípios. Com isso, os municípios atendidos por essa linha do PRONAF passaram a integrar os territórios rurais³² do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com o objetivo expandir os resultados obtidos e promover iniciativas intermunicipais mais abrangentes.

A terceira linha do PRONAF, a linha Crédito, tem como finalidade apoiar financeiramente as atividades agropecuárias e não agropecuárias realizadas pelos agricultores e suas associações (ORTEGA, 2008). Essa modalidade apresenta a maior liberação de recursos do programa, sendo que o financiamento é feito diretamente entre agricultor e o banco, principalmente, o Banco do Brasil, que corresponde a mais de 70% dos financiamentos concedidos desde a criação do programa, liderando o fornecimento de crédito em todas as regiões do Brasil, exceto na região Nordeste, em que o Banco do Nordeste é a principal instituição financeira atuante (SAF, 2012).

O PRONAF Crédito possui três categorias: o custeio, o investimento e a comercialização. Essas três categorias são oferecidas de acordo com o enquadramento dos agricultores em grupos estabelecidos pelo programa³³. São eles:

³² São territórios onde os critérios multidimensionais que os caracterizam, bem como os elementos mais marcantes que facilitam a coesão social, cultural e territorial, apresentam, explícita ou implicitamente, a predominância de elementos “rurais”. Nestes territórios, incluem-se os espaços urbanizados, que compreendem pequenas e médias cidades, vilas e povoados (BRASIL, 2003 apud ORTEGA, 2009).

³³ Desde a criação do PRONAF em 1996, diversas portarias foram promulgadas para regulamentar as condições de acesso ao crédito e a inserção de novos grupos ao programa. Contudo, devido a quantidade

- PRONAF Grupo A – É o primeiro crédito para os assentados da reforma agrária. É destinado à estruturação de suas unidades produtivas.
- PRONAF Grupo B – É a linha de microcrédito criada inicialmente para combater a pobreza rural. Os recursos de investimentos são destinados a agricultores com renda familiar anual bruta de até R\$ 20.000 para financiar qualquer atividade geradora de renda.
- PRONAF Grupo A/C – É o primeiro crédito de custeio para as famílias assentadas em reforma agrária que já receberam financiamento do Grupo A.
- PRONAF Grupo renda variável³⁴ – Agricultores familiares de renda bruta anual de até R\$ 360.000.

Além disso, existem outros grupos beneficiados pelo programa, tais como o PRONAF Mulher, PRONAF Semiárido, PRONAF Jovem Rural, PRONAF Pesca, PRONAF Florestal, entre outros, melhor exemplificados no quadro a seguir.

de portarias existentes não foi possível encontrar e citar todas no trabalho. Assim, a critério de conhecimento, deixamos a portaria mais recente do programa, a N° 21, de 27 de março de 2014 (alterada pela Portaria N° 33, de 15 de maio de 2014) que dispõe sobre o regulamento e as condições para a realização das operações de crédito rural ao amparo do Pronaf (emissões de DAP), e em especial no que se refere à identificação do agricultor familiar (MDA, 2014).

³⁴ Esse grupo abrange atualmente o PRONAF dos grupos C, D e E (Proger Família Rural), tendo sido criada essa nova categoria durante o mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2002-2010).

Quadro 1 - Grupos do PRONAF Crédito e suas características principais até o ano de 2013

Grupos e Linhas	Público-Alvo	Modalidade	Finalidade	Limite de Crédito	Juros	Prazo e Carência
PRONAF Grupo A	Agricultores assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) e reassentados em função da construção de barragens.	Investimento	Financiamento das atividades agropecuárias e não-agropecuárias.	Até R\$ 21.500,00 por agricultor, em, no mínimo, 3 operações.	0,5% ao ano	Prazo de até 10 anos, incluídos até 3 anos de carência
	Agricultores familiares adimplentes	Investimento	Financiamento de investimento em projeto de estruturação complementar.	Até R\$ 6.000,00 em uma única operação.	1,0% ao ano	Prazo de até 10 anos, incluídos até 3 anos de carência.
PRONAF Grupo A/C	Agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF).	Custeio	Financiamento do custeio de atividades agropecuárias, não-agropecuárias e de beneficiamento ou industrialização da produção.	Até R\$ 5.000,00 por operação, podendo cada agricultor contratar, no máximo, 3 operações de custeio.	1,0% ao ano.	Custeio agrícola: até 2 anos. Custeio pecuário: até 1 ano.

Grupos e Linhas	Público-Alvo	Modalidade	Finalidade	Limite de Crédito	Juros	Prazo e Carência
PRONAF Grupo B	Agricultores familiares com renda bruta anual familiar de até R\$ 20.000,00. Mulheres agricultoras integrantes de unidades familiares enquadradas nos Grupos A, AC e B do PRONAF.	Investimento ou custeio de atividades não agropecuário	Financiamento das atividades agropecuárias e não-agropecuárias. • Plano Sara Semiárido: Captação/armazenamento d'água • Sistema produtivo com reserva alimentar para os animais • Recuperação e fortalecimento de cultivos alimentares regionais • Recuperação e fortalecimento da pecuária e cultivos protegidos.	R\$4.000,00 por operação, elaborado pelo Agroamigo e de R\$2.500,00, sem a metodologia do Agroamigo.	0,5% ao ano	Prazo de até 2 anos, incluído até 1 ano de carência.
PRONAF Semiárido	Agricultores familiares enquadrados nos Grupos A, A/C, B e Renda Variável (PRONAF – Comum).	Investimento	Financiamento de projeto de convivência com o semiárido, priorizando a infraestrutura hídrica.	Até R\$ 18.000,00.	1,0% ao ano	Prazo de até 10 anos, incluídos até 3 anos de carência.
PRONAF Mulher	Mulheres agricultoras, independente do estado civil, integrantes de unidades familiares enquadradas no Grupo Renda Variável.	Investimento	Financiamento da infraestrutura de produção e serviços agropecuários e não-agropecuários no estabelecimento rural de interesse da mulher agricultora.	Individual: Até R\$ 150 mil Coletivo: até R\$ 750 mil. Quando destinado às atividades de suinocultura, avicultura e fruticultura, o limite será de até R\$ 300.000,00.	Soma no mesmo ano-safra: No semiárido, em municípios com decretação de situação de emergência - seca: • Valor até R\$ 30 mil: 1% ao ano. • Acima de R\$ 30 mil até R\$ 60 mil: 1,5% ao ano. • Acima de R\$ 60 mil até R\$ 150 mil: 2,0% ao ano. Nas demais situações: • Valor até R\$ 10 mil: 1% ao ano. • Valor superior a R\$ 10 mil até R\$ 150 mil: 2% ao ano.	Prazo de até 10 anos, incluídos até 3 anos de carência.

Grupos e Linhas	Público-Alvo	Modalidade	Finalidade	Limite de Crédito	Juros	Prazo e Carência
PRONAF Grupo Renda Variável	Agricultores familiares com renda bruta anual de até R\$ 360.000,00.	Custeio	Custeio de atividades agrícolas e pecuárias.	Até R\$ 100.000,00	No semiárido, em municípios com decretação de situação de emergência - seca: Valor até R\$ 10 mil: 1% ao ano. Acima de R\$ 10 mil até R\$ 30 mil: 2,0% ao ano. Acima de R\$ 30 mil até R\$ 100 mil: 3,0% ao ano. Nas demais situações: Valor até R\$ 10 mil: 1,5% ao ano. Acima de R\$ 10 mil até R\$ 30 mil: 3,0% ao ano. Acima de R\$ 30 mil até 150 mil.	Custeio Agrícola: até 3 anos Pecuário: até 2 anos para aquiculutra e até 1 ano para os demais casos.
		Investimento: PRONAF Mais Alimentos.	Financiamento da infraestrutura de produção e serviços agropecuários e não-agropecuários no estabelecimento rural e também custeio agropecuário.	Individual: Até R\$ 150.000,00. Coletivo: até R\$ 750.000,00. Quando destinado às atividades de suinocultura, avicultura e fruticultura, o limite será de até R\$ 300.000,00.	Soma no mesmo ano-safra: No semiárido, em municípios com decretação de situação de emergência - seca: Valor até R\$ 30 mil: 1% ao ano. Acima de R\$ 30 mil até R\$ 60 mil: 1,5% ao ano. Acima de R\$ 60 mil até R\$ 150 mil: 2,0% ao ano. Nas demais situações: Valor até R\$ 10 mil: 1% ao ano. Valor superior a R\$ 10 mil até R\$ 150 mil: 2% ao ano.	Até 10 anos, incluídos até 3 anos de carência. Para estruturas de armazenagem o prazo total será de até 15 anos.
PRONAF Agroindústria	Agricultores familiares enquadrados nos grupos A, A/C, B e Renda Variável e suas cooperativas, associações e empreendimentos familiares rurais.	Investimento	Financiamento para a implantação, ampliação, recuperação ou modernização de pequenas e médias agroindústrias.	Pessoa física: R\$ 150.000,00 Empreendimento familiar rural: R\$ 300.000,00 Coop./Assoc.: R\$ 35.000.000,00.	Soma no mesmo ano-safra: No semiárido, em municípios com decretação de situação de emergência - seca: Valor até R\$ 30 mil: 1% ao ano. Acima de R\$ 30 mil até R\$ 60 mil: 1,5% ao ano. Acima de R\$ 60 mil até R\$ 150 mil: 2,0% ao ano. Nas demais situações: Valor até R\$ 10 mil: 1% ao ano. Valor superior a R\$ 10 mil até R\$ 150 mil: 2% ao ano.	Prazo de até 10 anos, incluídos até 3 anos de carência. Para estruturas de armazenagem o prazo total será de até 15 anos.

Grupos e Linhas	Público-Alvo	Modalidade	Finalidade	Limite de Crédito	Juros	Prazo e Carência
PRONAF Jovem	Jovens agricultores e agricultoras familiares maiores de 16 anos e com até 29 anos, pertencentes a famílias enquadradas nos Grupos A, A/C, B e Renda Variável, que atendam as condições previstas no MCR.	Investimento	Financiamento da infraestrutura de produção e serviços agropecuários e não-agropecuários no estabelecimento rural de interesse do jovem agricultor.	Até R\$ 15.000,00. Até 3 operações.	1,0% ao ano	Prazo de até 10 anos, incluídos até 3 anos de carência.
PRONAF Custeio de Agroindústria Familiar	Pessoas físicas que sejam agricultores familiares titulares de DAP e Cooperativas ou associações constituídas de agricultores familiares, que tenham, no mínimo, 70% de seus participantes ativos na condição de agricultores familiares enquadrados no PRONAF. Empreendimentos familiares rurais.	Custeio	Financiamento do custeio do beneficiamento e industrialização de produção própria e/ ou de terceiros.	Pessoa física: até R\$ 12.000,00. Empreendimento familiar rural: até R\$ 210.000,00. Associações: até R\$ 4.000.000,00 e Cooperativa singular: até R\$ 10.000.000,00. Cooperativa central: até R\$ 30.000.000,00.	4,0% ano	Até 12 meses

Grupos e Linhas	Público-Alvo	Modalidade	Finalidade	Limite de Crédito	Juros	Prazo e Carência
PRONAF Agroecologia	Agricultores familiares enquadrados nos grupos A, A/C, B e Renda Variável.	Investimento	Financiamento dos sistemas de produção agroecológicos ou orgânicos.	Individual: até R\$ 150.000,00 Coletivo: até R\$ 750.000,00.	1,0% ao ano	Prazo de até 10 anos, incluídos até 3 anos de carência.
PRONAF Floresta	Agricultores familiares enquadrados nos grupos A, A/C, B e Renda Variável.	Investimento	Sistemas agroflorestais; exploração extrativista ecologicamente sustentável; recomposição e manutenção de áreas de preservação permanente e reserva legal e recuperação de áreas degradadas, para o cumprimento de legislação ambiental; enriquecimento de áreas que já apresentam cobertura florestal diversificada.	Agricultores do PRONAF Renda Variável: Até R\$ 35.000,00 quando se destinar a sistemas agroflorestais; Até R\$ 25.000,00 para os demais casos. Agricultores dos Grupos A, A/C e B: Até R\$15.000,00.	1,0% ao ano	Prazo de até 20 anos incluída carência limitada de até 12 anos, nos financiamentos com recursos do FNE, destinados exclusivamente para projetos de sistemas agroflorestais, e ao público-alvo do Grupo Renda Variável. Prazo de até 12 anos, incluída a carência de até 8 anos, nos demais casos.
PRONAF Eco	Agricultores familiares enquadrados nos grupos A, A/C, B e Renda Variável.	Investimento	Financiamento de projetos de tecnologias de energia renovável e ambientais, silvicultura, armazenamento hídrico, pequenos aproveitamentos hidroenergéticos e adoção de práticas conservacionistas e de correção da acidez e fertilidade do solo, e implantação das culturas de dendê e seringueira.	Destinados às culturas de dendê e seringueira: Individual: até R\$ 80.000,00 por beneficiário. Demais casos: Individual: até R\$ 150.000,00. Coletivo: até R\$ 750.000,00.	Soma no mesmo ano-safra: No semiárido, em municípios com decretação de situação de emergência - seca: Valor até R\$ 30 mil: 1% ao ano. Acima de R\$ 30 mil até R\$ 60 mil: 1,5% ao ano. Acima de R\$ 60 mil até R\$ 150 mil: 2,0% ao ano. Nas demais situações: Valor até R\$ 10 mil: 1% ao ano. Valor superior a R\$ 10 mil até R\$ 150 mil: 2% ao ano.	Prazo de até 20 anos, incluídos até 8 anos de carência, dependendo do item financiado.

Fonte: BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB -. Disponível em <<http://www.bnb.gov.br/>>

Org.: GARCIA, J.C., 2014.

Continuando a discussão a respeito do PRONAF Crédito, como dito anteriormente, este se subdivide em crédito de custeio, investimento e comercialização, para atender ao desenvolvimento de atividades diversas no campo.

O crédito de custeio é voltado para o financiamento de despesas que são feitas em cada plantio, em cada safra ou ciclo de produção. São incluídas as despesas com atividades agropecuárias, não agropecuárias, de beneficiamento ou industrialização da agricultura familiar. Exemplo: custeio para plantação de feijão, óleo para embarcações de pesca, material para confecção de artesanatos, aquisição de matérias-primas, entre outros (SANTOS, 2009). Este tipo de crédito pode ser renovado automaticamente quando o pagamento for efetuado na data definida do contrato entre o agricultor e a instituição financeira. Quando o agricultor mudar a cultura a ser financiada, o banco deve ser informado a respeito (MDA, 2006).

A modalidade investimento se destina ao financiamento da implantação, ampliação ou modernização da infraestrutura de produção e serviços agropecuários e não agropecuários no campo ou em áreas próximas. Exemplo: correção do solo, compra de animais e máquinas, obras de irrigação, construção de cercas, etc. (SANTOS, 2009). Esse tipo de crédito fortalece o custeio da produção, visto que até 35% desse recurso podem ser destinados a atividades de custeio. Contudo, diferentemente da modalidade custeio, o investimento necessita da apresentação junto a instituição financeira de um projeto técnico elaborado pela assistência técnica e extensão rural. Entretanto, cabe ressaltar que, tal projeto, atualmente, pode ser o mais simples possível, a fim de evitar a burocratização do acesso ao crédito como no início da criação do programa na década de 1990.

O crédito para comercialização permite aos agricultores familiares melhorarem o armazenamento e a conservação de seus produtos para vendas futuras, visto que, para esse tipo de agricultor uma das grandes dificuldades de inserção no mercado é a falta de produtos competitivos, levando em consideração as formas de estocagem e meios para sua distribuição.

Conforme documento oficial de concessão de crédito do MDA (2006), esse crédito pode ser concedido para agricultores familiares diversos ou suas cooperativas e demais categorias de pessoas físicas ou jurídicas, desde que seja de interesse da Política de Garantia de Preços Mínimos mediante autorização do Conselho Monetário Nacional.

Existe ainda o crédito para cotas-parte em que são beneficiários os agricultores familiares que sejam associados a cooperativas de produção agropecuária com no

mínimo 60% de seus sócios ativos classificados como beneficiários do PRONAF e que, no mínimo, 55% da produção beneficiada, processada ou comercializada sejam oriundas de associados enquadrados no programa, comprovado pela apresentação de relação escrita com o número da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) de cada associado; tenham patrimônio líquido mínimo de R\$25.000,00 (vinte e cinco mil reais), e tenham, no mínimo, um ano de funcionamento. A aplicação do crédito dessa modalidade pode se dar pela cooperativa em capital de giro, custeio, investimento ou saneamento financeiro (BCB, 2013).

A respeito da gestão do PRONAF, atualmente, o programa possui três esferas de gerenciamento, a federal, a estadual e a municipal (Quadro 2). No âmbito federal a coordenação do PRONAF se dá pelo Ministério do Desenvolvimento Agrária exercida pela Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) em parceria com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS), composto por representantes do Ministério do Planejamento e Orçamento e demais ministérios. O quadro 2 mostra os níveis administrativos do programa.

Quadro 2 - Níveis administrativos do PRONAF e órgãos responsáveis

Nível Administrativo		Órgão Gestor		
Federal	MDA	CNDRS	SAF	CEF
Estadual	Governo Estadual	CEDRS	SRI	—
Municipal	Prefeitura Municipal	CMDRS	—	—

Fonte: SANTOS, 2009.

No âmbito estadual são os governos estaduais em parceria com os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) com a participação das representações estaduais dos agricultores familiares, a Secretaria Executiva Estadual do PRONAF e as Superintendências Regionais do INCRA (SRI).

Já nos municípios, a gestão do programa é feita pelas prefeituras municipais em parceria com os CMDRS com representação obrigatória de 50% de agricultores familiares e suas organizações (SANTOS, 2009).

Apesar da existência de níveis administrativos do PRONAF, como dito anteriormente, o programa se divide em três linhas de atuação (Capacitação, Infraestrutura e Serviços e Crédito). Nesta pesquisa, será considerado apenas o PRONAF Crédito, visto que o município no qual a pesquisa se realiza não possui as

outras linhas. A partir disso, faremos a análise do PRONAF Crédito em nível nacional, regional e por períodos de governo, e finalmente em nível municipal no qual pretendemos aprofundar os estudos, o município de Uberlândia-MG³⁵. Na tabela 5 apresentamos o número de contratos assinados e montante de recursos repassados pelo PRONAF Crédito por ano/safra desde 1999 a 2013 em nível nacional.

Tabela 5 - Número de contratos e valores disponibilizados pelo PRONAF Crédito por ano/safra 1999-2013

Ano Safra	Número de Contratos	Valor financiado do Pronaf (bilhões)
1999	791.677	1.776.951.420,05
2000	834.049	1.864.888.673,15
2001	800.653	2.210.744.245,24
2002	829.433	2.414.869.518,80
2003	1.003.837	3.158.400.036,64
2004	1.345.713	4.388.790.541,58
2005	2.208.198	5.785.745.810,94
2006	2.551.497	7.166.030.577,33
2007	1.923.317	7.122.941.867,34
2008	1.550.749	8.664.729.050,80
2009	1.704.947	11.218.847.098,49
2010	1.585.486	11.988.637.390,45
2011	1.539.901	13.304.696.799,44
2012	1.823.210	16.358.978.153,12
2013	2.200.000	22.300.000.000,00

Fonte: Banco Central do Brasil – BCB –, 2014.

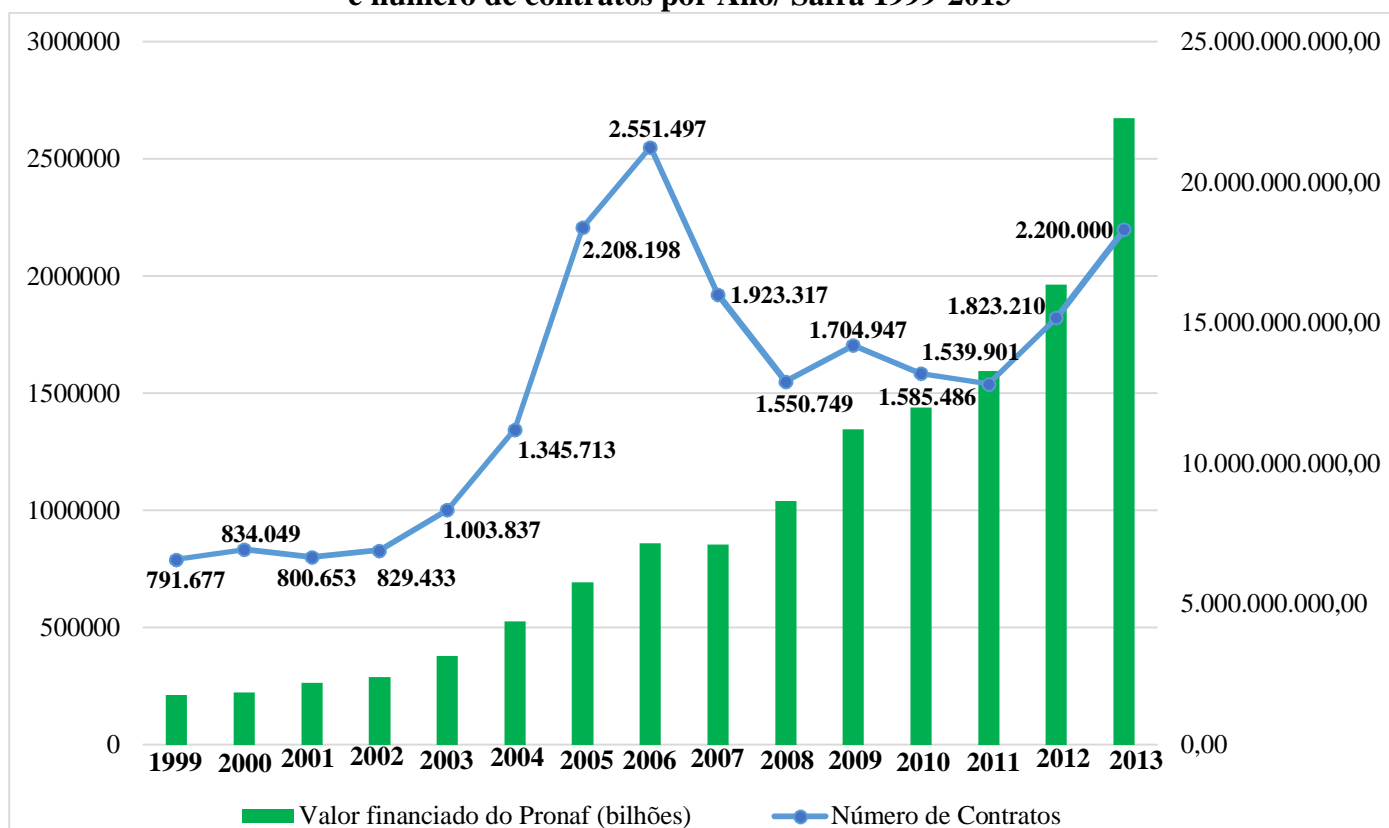
Org.: GARCIA, J.C., 2014.

A partir da tabela 5, podemos perceber que a quantidade de contratos e valores concedidos tiveram aumentos expressivos e também quedas em períodos específicos. Até o ano de 2002 o número de contratos assinados manteve-se constante, tendo aumentado significativamente a partir de 2004 com queda a partir de 2007 e posterior aumento em 2012 e 2013. Já o valor concedido nos financiamentos aumentou expressivamente ano após ano, tendo sofrido leve queda no ano de 2007 e retomada do crescimento nos anos seguintes.

Vejamos essas informações em formato de gráfico.

³⁵ A escolha pelo município de Uberlândia será melhor explicitada no tópico 2.5 da presente seção.

Gráfico 1 - Recursos disponibilizados pelo PRONAF Crédito em bilhões de reais e número de contratos por Ano/ Safra 1999-2013



Fonte: Banco Central do Brasil – BCB – 2014.
Elaboração: GARCIA, J.C., 2014.

A partir dos dados contidos na tabela 5 e gráfico 1, a respeito da quantidade de recursos disponibilizados pelo PRONAF no período de 1999 a 2013 por ano/safra, foi possível elaborar outras tabelas e gráficos elencando os valores repassados pelo programa e número de contratos assinados em cada região geográfica do país, em cada período de governo, desde o segundo mandato de FHC (1999) até os primeiros anos da presidenta Dilma Rousseff (2011 e 2012).

No gráfico 1 podemos observar os aumentos constantes e simultâneos do valor disponibilizado pelo PRONAF e do número de contratos até o ano de 2006. Após esse ano, os valores continuam a aumentar, mas o número de contratos entra em declínio até 2011 quando volta a subir novamente, o que nos sugere que os contratos do PRONAF ficaram mais caros a partir de 2006 para agricultores que já faziam uso do programa.

A tabela 6 apresenta o montante de recursos disponibilizados pelo PRONAF por regiões geográficas do Brasil, no período de 1999 a 2012.

Tabela 6 - Valores disponibilizados pelo PRONAF Crédito por regiões geográficas de 1999-2012 em milhões de R\$

Ano	Região Centro-Oeste	Região Nordeste	Região Norte	Região Sudeste	Região Sul
1999	92.264.153,42	307.285.699,41	56.480.417,56	315.622.837,36	1.003.006.889,67
2000	127.813.290,52	193.865.994,90	107.323.103,63	318.221.244,19	1.117.665.037,88
2001	243.287.288,45	244.885.208,74	69.824.544,74	367.771.017,64	1.284.976.185,67
2002	215.999.868,23	287.690.724,57	79.502.306,46	365.742.058,90	1.442.535.102,31
2003	274.895.500,09	428.414.964,02	213.659.835,42	631.584.535,71	1.609.845.201,40
2004	257.734.168,37	425.552.514,58	281.025.074,92	820.047.545,19	2.204.431.238,39
2005	418.147.990,45	1.432.021.054,57	311.968.908,33	1.141.362.636,49	2.482.245.221,1
2006	428.225.210,58	1.864.205.679,19	562.726.221,93	1.390.685.978,44	2.920.187.487,19
2007	436.459.962,5	1.443.249.503,71	475.341.991,07	1.532.284.239,22	3.235.606.170,84
2008	479.632.035,94	1.175.372.967,32	404.003.066,2	1.894.507.627,91	4.711.213.353,43
2009	763.666.470,51	1.383.572.556,85	798.131.207,46	2.588.303.717,69	5.685.173.145,98
2010	843.649.371,77	1.531.694.494,54	852.332.766,7	2.914.069.852,52	5.846.890.904,92
2011	930.662.495,02	1.684.043.300,43	815.893.527,4	3.062.211.140,56	6.811.886.336,03
2012	1.046.234.646,57	2.387.439.699,49	1.186.950.218,12	3.563.929.192,91	8.174.424.396,03
Total	6.558.672.452,42	14.789.294.362,32	6.215.163.189,94	20.906.343.624,73	48.530.086.670,84

Fonte: Banco Central do Brasil – BCB –, 2014.

Org.: GARCIA, J.C., 2014.

Analisando a tabela 6, nota-se que a região que mais recebeu recursos desde o ano de 1999 foi a região Sul, apresentando valores crescentes até 2012. A Região Sudeste aparece em seguida com valores crescentes também até o ano de 2012, contudo o valor total dos repasses é menor que o da Região Sul. A Região Nordeste as maiores variações na quantidade de valores disponibilizados pelo PRONAF, apresentando aumentos mais significativos a partir de 2004. Já as regiões Centro-Oeste e Norte possuem grandes variações. Na Região Norte os anos de maior aumento de recursos em relação aos anos seguintes foram os anos 2000, 2003, 2006, 2009 e 2012. Sendo as regiões Centro-Oeste e Norte as que receberam menores quantidades de recursos disponibilizados pelo PRONAF Crédito.

A tabela 7, mostra a quantidade de contratos assinados por essas regiões no mesmo período de 1999 a 2012.

Tabela 7 - Número de contratos assinados do PRONAF Crédito por regiões geográficas de 1999-2012

Ano	Região Centro-Oeste	Região Nordeste	Região Norte	Região Sudeste	Região Sul
1999	20.372	173.999	19.259	89.768	473.231
2000	25.636	158.413	45.557	87.153	517.290
2001	37.043	167.039	19.518	101.293	475.760
2002	31.820	194.594	22.145	93.815	483.761
2003	52.015	286.552	47.762	146.341	471.167
2004	56.104	238.064	57.921	184.901	508.723
2005	57.751	1.321.330	52.179	251.874	525.064
2006	55.297	1.536.115	98.425	297.649	564.011
2007	56.720	959.186	101.031	258.003	548.377
2008	98.172	626.777	75.222	255.887	543.777
2009	53.930	643.452	102.150	272.892	632.523
2010	53.222	643.163	94.505	266.703	527.893
2011	51.201	650.984	75.494	1.427.287	513.908
2012	51.369	826.616	81.249	263.353	60.0623
Total	700.652	8.426.284	892.417	3.996.919	7.386.108

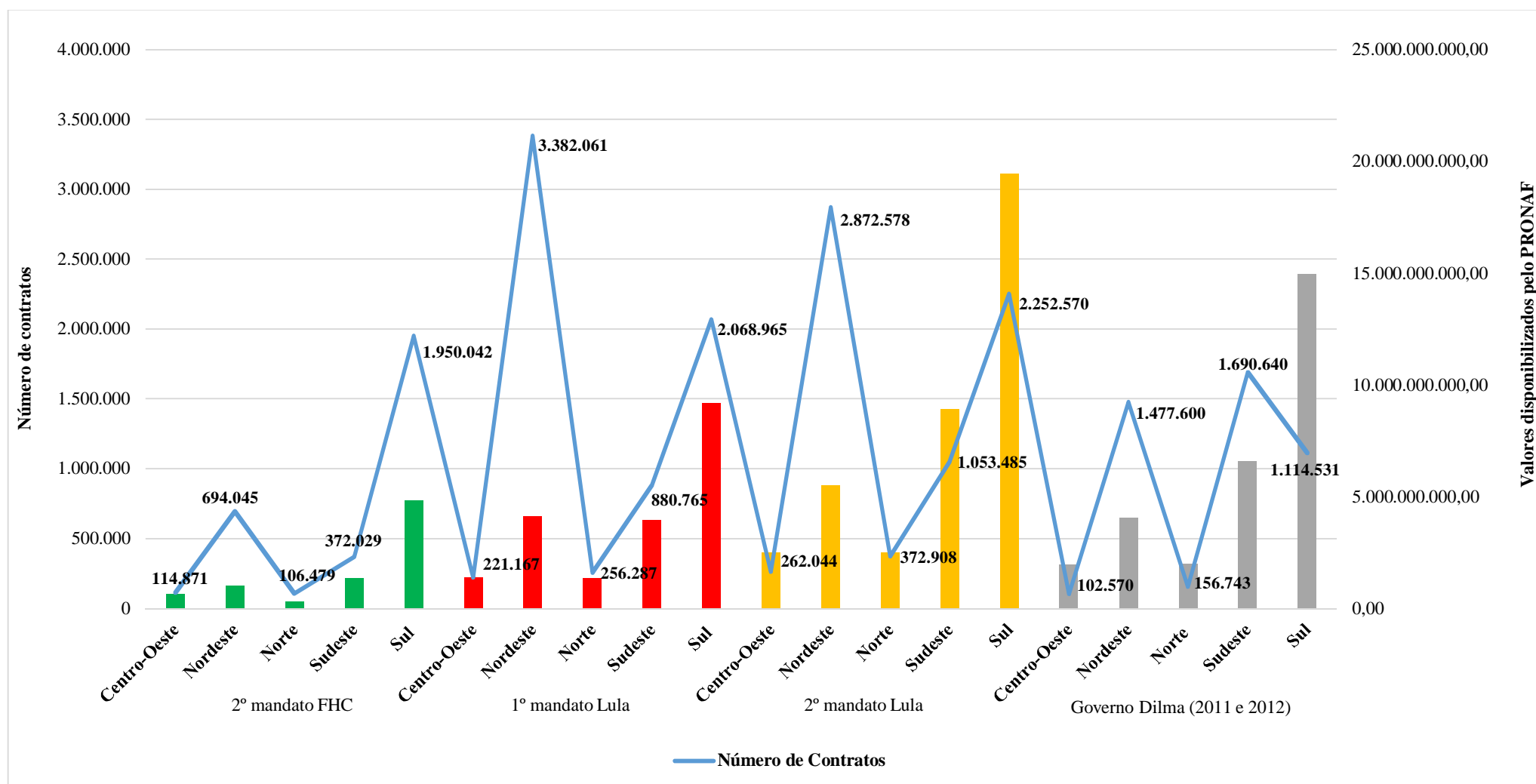
Fonte: Banco Central do Brasil – BCB –, 2014.

Org.: GARCIA, J.C., 2014.

Observando a tabela 7, percebe-se que a região com o maior número de contratos corresponde a região a Nordeste, quando comparada às regiões Sul e Sudeste que vêm logo em seguida em número de contratos assinados. Tal fato pode ser explicado pela maior quantidade de agricultores existentes na região Nordeste (IBGE, 2010). Já as regiões Norte e Centro-Oeste apresentam números muito próximos, os mais baixos das cinco regiões, sendo regiões de grande extensão territorial, o que sugere a existência expressiva de outros tipos de agricultores e atividades produtivas nesses locais.

O gráfico 2 faz uma junção entre as tabelas 6 e 7, mostrando o número de contratos e valores destinados pelo PRONAF Crédito por regiões geográficas por período de governo, desde o 2º mandato de Fernando Henrique Cardoso (1998) até os primeiros anos do governo Dilma (2011 e 2012).

Gráfico 2 - Valores disponibilizados pelo PRONAF Crédito e número de contratos assinados por regiões geográficas por período de governo

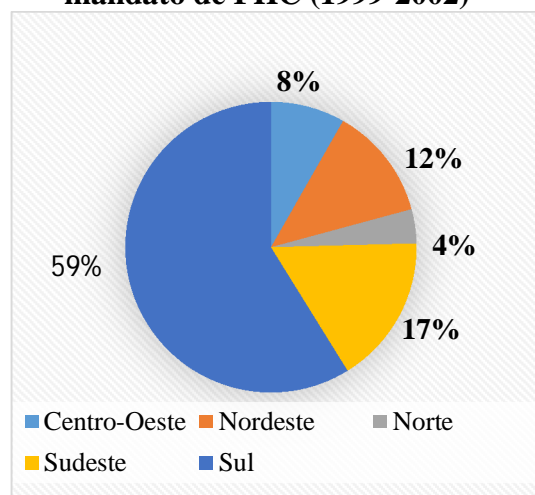


Fonte: Banco Central do Brasil – BCB –, 2014.

Org.: GARCIA, J.C., 2014.

A partir das informações do gráfico 2, foi possível elaborar gráficos de percentual para uma análise mais significativa a respeito dos investimentos de cada governo na agricultura familiar no país de 1999 a 2012, conforme seguem:

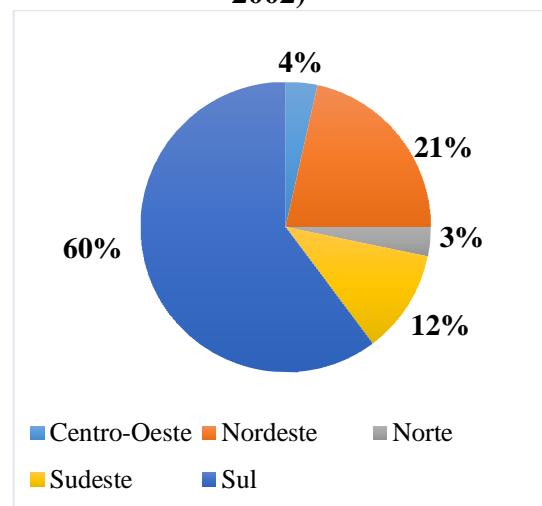
Gráfico 3 - Percentual de valores repassados pelo PRONAF Crédito às regiões brasileiras no segundo mandato de FHC (1999-2002)



Fonte: Fonte: Banco Central do Brasil – BCB – 2014.

Org.: GARCIA, J.C., 2014.

Gráfico 4 - Percentual de número de contratos assinados do PRONAF Crédito por regiões geográficas no segundo mandato de FHC (1999-2002)



Fonte: Fonte: Banco Central do Brasil – BCB – 2014.

Org.: GARCIA, J.C., 2014.

Conforme os gráficos 2, 3 e 4, podemos perceber que a região que mais recebeu recursos do PRONAF durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso foi a região Sul (59%), região historicamente tradicional em agricultura familiar, seguida pelo Sudeste (17%) e Nordeste (12%). As regiões Centro-Oeste (8%) e Norte (4%) configuraram as regiões que menos receberam investimentos do PRONAF nesse período.

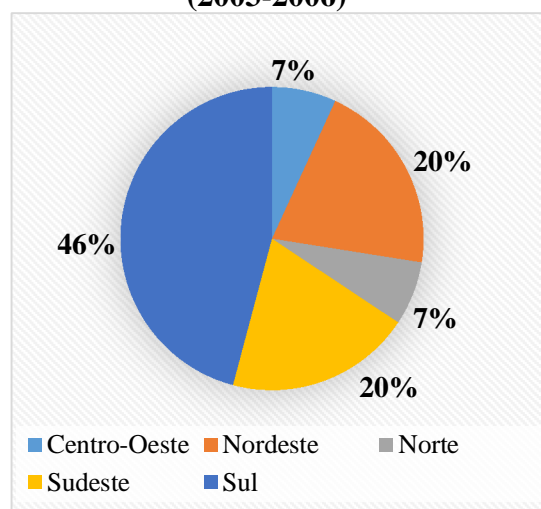
O número de contratos assinados do PRONAF Crédito manteve-se praticamente inalterado, passando por aumentos significativos a partir do ano de 2003 (primeiro mandato do presidente Lula), chegando ao número máximo em 2006 e quedas e aumentos alternados de 2008 a 2012.

Apesar da região Sul dominar o ranking de recursos disponibilizados pelo PRONAF e também a quantidade de contratos assinados (60%), sendo que a região Nordeste é a segunda em números de contratos assinados (21%), seguida pelo Sudeste (12%), o Centro-Oeste (4%) e o Norte (3%).

Continuando a análise dos investimentos por região geográfica, os dois mandatos do governo Lula tiveram um diferencial nesse processo, além da criação dos Territórios Rurais em áreas mais empobrecidas do país, os investimentos em agricultura familiar foram deslocados de regiões historicamente mais ricas do ponto de vista econômico para regiões mais pobres, como veremos a seguir.

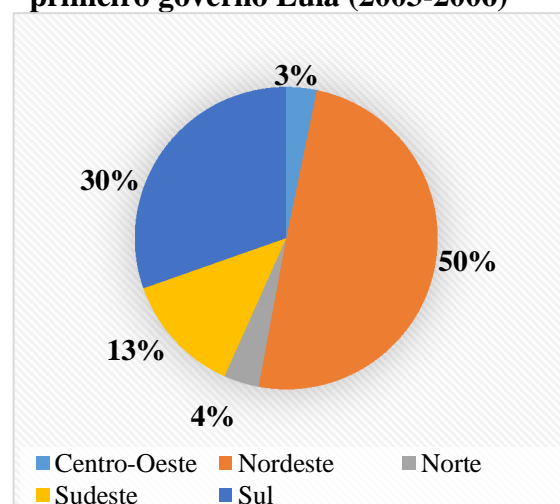
Os gráficos 5 e 6 apresentam o percentual de investimento na agricultura familiar em cada região de 2003 a 2010, período dos dois mandatos do presidente Lula.

Gráfico 5 - Percentual de valores disponibilizados pelo PRONAF Crédito às grandes regiões brasileiras no primeiro governo Lula (2003-2006)



Fonte: Banco Central do Brasil – BCB – 2014.
Org.: GARCIA, J.C., 2014.

Gráfico 6 - Percentual de número de contratos assinados do PRONAF Crédito por regiões geográficas no primeiro governo Lula (2003-2006)



Fonte: Banco Central do Brasil – BCB – 2014.
Org.: GARCIA, J.C., 2014.

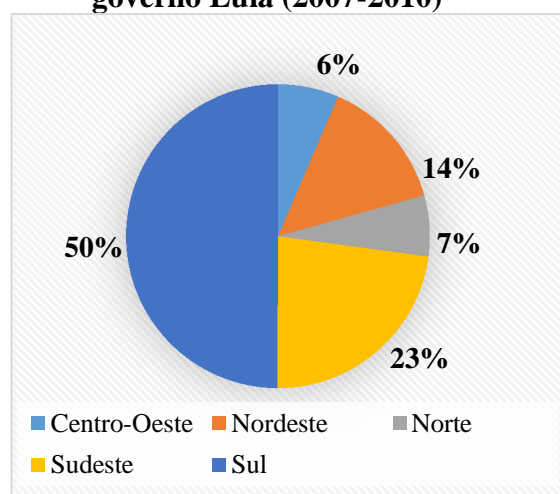
A região Sul ainda domina os investimentos em agricultura familiar com 46% do total, seguida pelas regiões Sudeste (20%) e Nordeste (20%), Centro-Oeste e Norte com 7% dos investimentos cada. É nítido que há uma tentativa de descentralização dos recursos sendo direcionados para outras regiões do país, economicamente menos desenvolvidas como o Nordeste e o Norte e inserção dessas regiões na dinâmica econômica.

A situação começa a se alterar com o Nordeste aparecendo pela primeira vez como a região que mais assinou contratos do PRONAF de 2003 a 2006. Percebemos assim que, apesar da região Sul receber a maior quantidade de recursos, foram assinados apenas 30% dos contratos desse período, revelando que apesar de em menor quantidade os contratos da região Sul foram os mais caros, os valores disponibilizados por contrato

foram maiores como observado no gráfico 5. A região Sudeste vem em seguida com 13% dos contratos, o Norte com 4% e o Centro-Oeste com 3%.

Prosseguindo com a análise dos repasses do PRONAF durante o governo Lula, veremos como foi em seu segundo mandato de 2007 a 2010.

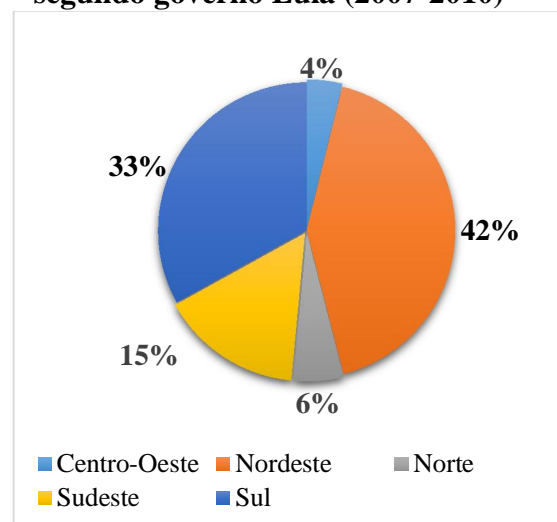
Gráfico 7 - Percentual de valores disponibilizados pelo PRONAF Crédito às grandes regiões brasileiras durante no segundo governo Lula (2007-2010)



Fonte: Fonte: Banco Central do Brasil – BCB – 2014.

Org.: GARCIA, J.C., 2014.

Gráfico 8 - Percentual de número de contratos assinados pelo PRONAF Crédito por regiões geográficas no segundo governo Lula (2007-2010)



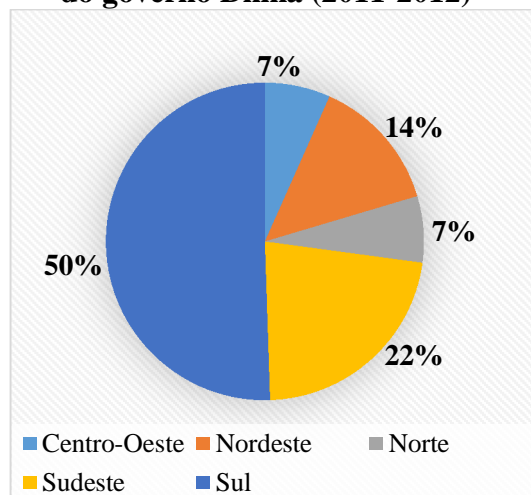
Fonte: Fonte: Banco Central do Brasil – BCB – 2014.

Org.: GARCIA, J.C., 2014.

A região Sul igualmente domina os investimentos oriundos do PRONAF com 50% dos valores, em segundo lugar a região Sudeste (23%), a região Nordeste com 14%, o Norte com 7% e o Centro-Oeste com 6% dos investimentos em agricultura familiar. Já a respeito do número de contratos assinados nesse período, região Nordeste segue como a região que mais assinou contratos do PRONAF Crédito durante o segundo mandato do presidente Lula (2007-2010) com 42% do total de contratos assinados no período. Seguido pelo Sul (33%) novamente com a lógica de que os contratos dessa região foram os mais caros devido à quantidade de recursos disponibilizados no mesmo período. Em seguida temos o Sudeste (15%), o Norte com 6% e o Centro-Oeste com 4% dos contratos.

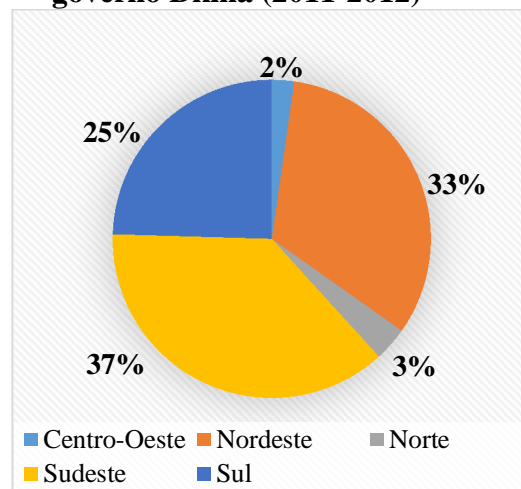
Vejamos como foi a distribuição de recursos durante os primeiros anos do governo Dilma (2011 e 2012).

Gráfico 9 - Percentual de valores disponibilizados pelo PRONAF Crédito durante os primeiros anos do governo Dilma (2011-2012)



Fonte: Banco Central do Brasil – BCB – 2014
Org.: Garcia, J.C., 2014.

Gráfico 10 - Percentual de contratos assinados pelo PRONAF Crédito durante os primeiros anos do governo Dilma (2011-2012)



Fonte: Banco Central do Brasil – BCB – 2014.
Org.: GARCIA, J.C., 2014.

A distribuição dos recursos permaneceu praticamente inalterada nos primeiros anos da presidente Dilma (2011 e 2012), com a região Sul liderando novamente os repasses com 50%, o Sudeste com 22%, em seguida Nordeste (14%), Centro-Oeste e Norte com 7% cada. Nesse período, a situação se alterou com a região Sudeste liderando o percentual de contratos assinados em 2011 e 2012 com 37% do total, seguido pelo o Nordeste (33%), o Sul (25%), o Norte (3%) e o Centro-Oeste (2%).

Percebemos, assim, que mesmo que algumas regiões estejam no topo dos investimentos em agricultura familiar o número de contratos assinados foram inferiores a regiões com menos investimento. Foi o caso da região Sul que em todos os períodos de governo foi a região que mais recebeu recursos do PRONAF Crédito, contudo nos governos Lula e Dilma apresentou menores percentuais de contratos assinados. Já o Nordeste foi destaque em percentual de contratos durante os dois mandatos do presidente Lula e também no governo Dilma, mesmo que o Sudeste tenha ficado com o maior percentual de contratos nesse período. Já as regiões Norte e Centro-Oeste apresentaram sempre os menores valores tanto em relação aos recursos repassados quanto ao número de contratos assinados.

Podemos constatar que no Centro-Oeste o agronegócio possui uma posição privilegiada, interferindo nos investimentos em agricultura familiar dessa região. Já o

Norte precisa de atuação mais expressiva desse segmento da agricultura para conseguir direcionar maiores quantidades de recursos e investimentos para essa região do país.

Observando esses gráficos, podemos notar que os valores encontrados se referem à agricultura familiar como um todo, sem diferenciação por montante repassado à cada categoria estabelecida no programa. A partir dessas informações, e sabendo que o presente trabalho se destina ao estudo dos efeitos socioeconômicos do PRONAF em assentamentos de reforma agrária, nos questionamos: e a reforma agrária nessas regiões? Como o PRONAF vem atendendo os assentados de reforma agrária?

No Brasil existem aproximadamente 9.070 assentamentos de reforma agrária, ocupando mais de 933.836 famílias em uma área de cerca de 81.781.828 hectares (DATALUTA, 2012). Esses números correspondem a 0,16% do total de estabelecimentos rurais do país, ocupando 13,5% da área rural total do Brasil (INCRA, 2012).

Dessa forma, os assentamentos de reforma agrária deveriam ser estabelecimentos de suma importância na formulação de políticas públicas específicas para o campo, visto a relevância que esses estabelecimentos possuem no sentido de promover trabalho, habitação e sustento para uma parte significativa da população do campo.

Sabemos que em um assentamento de reforma agrária, por determinação legal, a produção deve ser de caráter estritamente familiar. Por caráter familiar da produção entendemos que a área do estabelecimento, no caso de assentamento, o lote, não pode exceder a 4 módulos fiscais³⁶; a mão de obra utilizada nas atividades desenvolvidas deve ser originária do campo; a produção desenvolvida no lote primordial para o sustento das pessoas envolvidas; o lote deve ser dirigido pela família (IBGE, 2006).

Tais características foram legitimadas pela Lei 11.326/2006, conhecida como “Lei da Agricultura Familiar”. Assim, como a lei regulamenta as características da agricultura familiar, os assentamentos de reforma agrária a partir de 2006 passaram a basear suas atividades produtivas seguindo esses critérios.

O PRONAF, é a política pública atual mais importante para esse setor da agricultura. Tanto no que se refere pela disponibilização de crédito para produção agrícola, como para construção de infraestrutura e financiamentos em municípios mais empobrecidos do país. Por possuir grupos diversos tipos de financiamento, sua abrangência é muito ampla.

³⁶ Tal unidade de medida rural varia conforme a região e o município, em Uberlândia- MG 4 módulos fiscais correspondem a aproximadamente 120 hectares (INCRA, 2014).

Para os assentados da reforma agrária, o primeiro financiamento concedido é o PRONAF Grupo A destinado ao investimento na produção e na propriedade. Após a utilização e pagamento do valor concedido é disponibilizado o PRONAF A/C destinado ao custeio apenas da produção. Após pagamento do valor concedido, o assentado pode procurar as outras linhas de financiamento do programa, no entanto, as demais linhas aparecem como muito burocráticas aos assentados, pois, a maioria delas exige do agricultor familiar uma garantia para que possa ser repassado o crédito, essa garantia se traduz nas terras do agricultor. Como o assentado não possui título de propriedade por se tratar de um imóvel da união no qual o assentamento faz parte, muitos não conseguem mais financiamentos e acabam procurando outros meios de continuar o investimento em seus lotes.

Por meio dos dados já apresentados na pesquisa a respeito do montante de recursos repassados pelo programa às várias partes do Brasil, fica claro que, os assentamentos rurais também são beneficiários desses repasses. Contudo, a burocracia existente para quem não pode oferecer a terra como garantia perante aos agentes financeiros, acaba barrando um melhor aproveitamento desses recursos. Com isso, um programa que deveria ser base de um planejamento rural estatal acaba se tornando na maioria dos casos uma estratégia política de resolução de conflitos pontuais e temporários.

Assim, a pesquisa se pautará nos itens seguintes, na análise dos efeitos (positivos e negativos) do PRONAF em assentamentos de reforma agrária do município no qual estes levantamentos vêm sendo realizados, em Uberlândia – MG.

3.4. O PRONAF e a reforma agrária em Uberlândia – MG

Em Minas Gerais, a criação dos assentamentos de reforma agrária iniciou-se na década de 1980, momento em que o país passava pela abertura política e econômica, em que os movimentos sociais ligados ao campo buscavam garantir direitos aos camponeses expropriados de suas terras. A conflitualidade dessa nova etapa pela qual passava o campo brasileiro ainda hoje se expressa na dicotomia existente entre agricultura familiar e agronegócio.

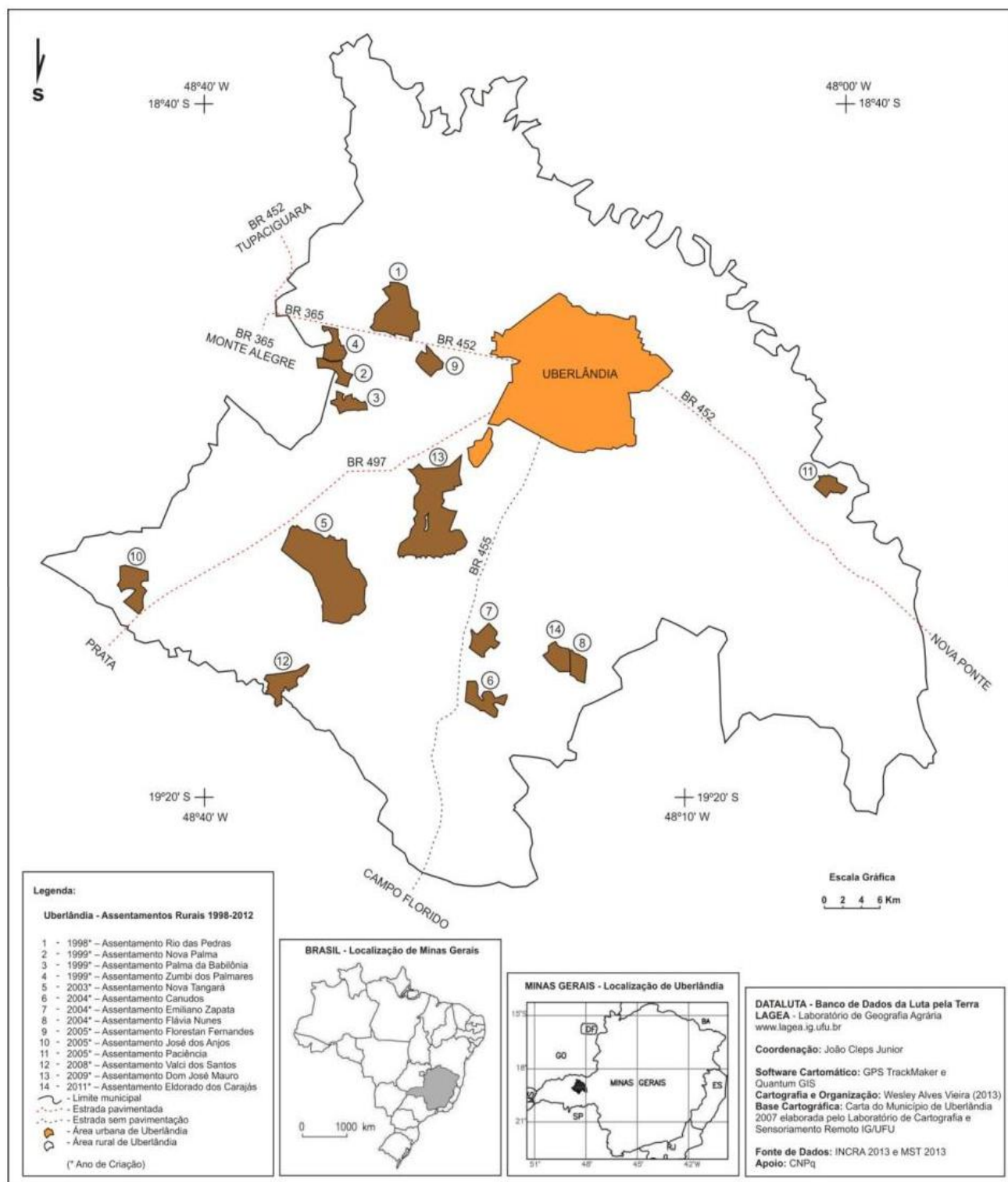
Na mesorregião do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, uma das mesorregiões de Minas Gerais, onde se localiza o município de Uberlândia, os assentamentos de reforma agrária possuem diferentes formas de organização, de produção e de trabalho bastante diversificados, mas que estão centrados majoritariamente na agricultura familiar.

O município de Uberlândia possui uma área total de 4.115 quilômetros quadrados de área urbana e 3.896 quilômetros quadrados de área rural. É privilegiado por uma posição geográfica estratégica, localizado entre importantes rotas comerciais, entroncamentos rodoviários que ligam a capital federal a importantes cidades do país, e a presença de potencialidades naturais (como solo e hidrografia), configuraram uma base de infraestrutura e logística já consolidada desde a década de 1970.

Além disso, Uberlândia se configura na atualidade como um município de significativa relevância para o agronegócio nacional, ao mesmo tempo em que são registrados anualmente números elevados de ocupação e manifestações de luta pela terra, sendo esses números os maiores da região, conforme indicam estudos do Banco de Dados da Luta Pela Terra (DATA LUTA), indicando que Uberlândia se insere no contexto nacional de luta pela terra.

Ainda, é conhecida nacionalmente como polo do agronegócio no Cerrado mineiro, que apesar de possuir características para a atração de produtores de *commodities*, também se apresenta como um dos municípios com o maior número de assentamentos rurais do Triângulo Mineiro/ Alto Paranaíba, totalizando 14 dos 85 existentes em toda mesorregião (DATA LUTA, 2013).

Mapa 2 - Localização dos assentamentos de reforma agrária no município de Uberlândia – MG



Elaboração: VIEIRA, W. A., 2014.

Durante o governo FHC, em 1998, foi criado o primeiro assentamento de reforma agrária em Uberlândia, o PA Rio das Pedras, a partir da desapropriação de uma fazenda improdutiva. A partir desse momento, a mesorregião do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba começava a se configurar como uma região de conflitos pela terra, pois o conservadorismo agrário presente estava começando a enfrentar resistência e era preciso acalmar os ânimos da população mais empobrecida do campo. Mais quatro assentamentos foram criados no município até o final do segundo mandato do FHC, a saber, o PA Zumbi dos Palmares, PA Palma da Babilônia, PA Nova Palma e PA Maringá-Monte Castelo.

Já no governo Lula foram criados mais dez assentamentos no município: o PA Nova Tangará, PA Canudos, PA Flávia Nunes, PA Emiliano Zapata, PA Florestan Fernandez, PA José dos Anjos, PA Paciência, PA Eldorado dos Carajás, PA Valci dos Santos e PA Dom José Mauro. A tabela 8 nos mostra todos os PA's criados em Uberlândia, a capacidade de famílias, a área ocupada, o ano de criação, o governo responsável e a forma de obtenção.

Tabela 8 - PA's criados no município de Uberlândia – MG por formas de obtenção nos governos FHC e Lula (1998-2009)

Nome do PA	Capacidade (famílias)	Área (hc)	Ano de criação	Governo	Forma de obtenção
PA Rio das Pedras	87	1.908	1998	FHC	Desapropriação
PA Zumbi dos Palmares	22	492	1999	FHC	Desapropriação
PA Palma da Babilônia	13	465	1999	FHC	Desapropriação
PA Nova Palma	15	445	1999	FHC	Desapropriação
PA Nova Tangará	200	5.090	2003	Lula	Desapropriação
PA Canudos	24	682	2004	Lula	Desapropriação
PA Emiliano Zapata	24	645	2004	Lula	Desapropriação
PA Flávia Nunes	17	433	2004	Lula	Desapropriação
PA José dos Anjos	45	1.015	2005	Lula	Desapropriação
PA Florestan Fernandes	22	494	2005	Lula	Desapropriação
PA Paciência	26	468	2005	Lula	Desapropriação
PA Eldorado dos Carajás	30	608	2006	Lula	Desapropriação
PA Valci dos Santos	40	802	2008	Lula	Desapropriação
PA Dom José Mauro	200	4.470	2009	Lula	Desapropriação

Fonte: DATALUTA - Banco de Dados da Luta pela Terra, 2013.
Org. GARCIA, J.C., 2014.

A criação de assentamentos de reforma agrária em Uberlândia pode ser entendida como uma tentativa de amenizar os conflitos por terra existentes na região, em que há uma forte resistência aos movimentos sociais de luta pela terra. Contudo, no estado de Minas Gerais este é o município com o maior número de ocupações de terras registradas desde o ano de 1990, de acordo com os dados da tabela 9.

Tabela 9 - Minas Gerais: municípios com maior número de ocupações (1990-2012)

CLASS.	MUNICÍPIOS	Nº OCUPAÇÕES	Nº FAMÍLIAS
1º	Uberlândia	53	8.335
2º	Unaí	32	2.999
	Buritiz	18	2.422
3º	Prata	18	2.060
	Santa Vitória	18	1.401
4º	Frei Inocência	16	2.457
5º	Montes Claros	16	1.156
6º	Ituiutaba	15	1.005
7º	Porteirinha	13	446
8º	Rio Pardo de Minas	12	714
	Paracatu	11	1.144
9º	Varzelândia	11	447
	Araxá	11	315
	São João da Ponte	10	1.350
	Itacarambi	10	783
	Campina Verde	10	748
10º	Matias Cardoso	10	710
	Coromandel	10	645
	Capitão Enéas	10	622
	Ibiá	10	438
	Manga	9	953
	Arinos	9	803
11º	Campo do Meio	9	736
	Almenara	9	684
	Lagoa Grande	8	700
12º	Verdelândia	8	415
	Patrocínio	8	325
TOTAL		374	34.813

Fonte: DATALUTA – Banco de Dados da Luta pela Terra, 2013.
LAGEA/NERA, 2012.

Sobre isso, Cleps Jr. (2012) afirma que

O crescimento da luta pela terra em Minas Gerais expressa o avanço dos movimentos sociais, bem como de outros que participam da luta pela reforma agrária, além de sindicatos locais, ONG's e pastorais católicas, sem contar as várias organizações que mesmo indiretamente envolvidas com a questão agrária, contribuem fortemente com a luta pela democratização do acesso à terra (CLEPS JR., 2012, p. 2).

Assim, fica explícita a relevância de Uberlândia no que se refere às questões de luta pela terra, assentamentos rurais e políticas públicas específicas para o campo na região. Por meio de entrevistas realizadas com agrônomos da prefeitura municipal e um

gerente de uma das agências do Banco do Brasil responsáveis pela concessão de crédito do PRONAF no município, obtivemos informações de que o programa chegou na região no ano 2000, de lá para cá foram fechados cerca de mil contratos no valor de aproximadamente 20 a 30 milhões de reais. A tabela 10 mostra o número de contratos e valores repassados pelo PRONAF Crédito em Uberlândia no ano de 2012.

Tabela 10 - Número de contratos e valores referentes ao PRONAF Crédito no município de Uberlândia – MG em 2012

Atividades	Contratos Custeio	Valores Custeio	Contratos Investimento	Valores Investimento
Agricultura	35	456.278,58	34	880.820,29
Pecuária	156	1.696.067,88	125	1.896.453,15
Total	191	2.152.346,46	159	2.777.273,44

Fonte: Banco Central do Brasil – BCB –, 2014.

Org.: GARCIA, J.C., 2014.

Por meio dessas informações e partindo de um dos objetivos da pesquisa, que é a análise dos efeitos do PRONAF Crédito em assentamentos de reforma agrária de Uberlândia, tornou-se de fundamental importância a realização de trabalhos de campo para a obtenção de informações específicas sobre os assentamentos, as quais não se encontram disponíveis em órgãos oficiais e instituições públicas³⁷.

Com isso, a única forma de se obter um percentual aproximado dos dados do PRONAF Crédito para os assentamentos de reforma agrária de Uberlândia (ou de qualquer outro lugar do país) seria por meio da contagem das Declarações de Aptidão Agrícola (DAP's) emitidas no período em estudo.

As DAP's são certidões emitidas aos agricultores familiares (aqui incluem-se também os assentados de reforma agrária), por empresas de assistência técnica, com a autorização do INCRA e do MDA, para que eles possam produzir e comercializar seus produtos legalmente e também obterem financiamentos para a produção junto às instituições financeiras e órgãos públicos (MDA, 2014).

³⁷ Assim, os trabalhos de campo começaram a ser realizados no mês de julho de 2014, a fim de serem obtidos os dados específicos do PRONAF em assentamentos do município. Para o caminhar da pesquisa, tornou-se necessário a aquisição dessas informações, visto que, os valores apresentados até então referem-se a um montante de recursos e contratos da agricultura familiar como um todo. Em nenhuma fonte oficial encontramos disponíveis esses dados exclusivamente de assentamentos de reforma agrária. Os valores disponibilizados pelo programa e a quantidade de contratos assinados dizem respeito a um montante não discriminando a participação de cada categoria, a qual seja a de assentados e a dos demais agricultores familiares.

Assim, a empresa responsável pela emissão das DAP's em Uberlândia é a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), que forneceu as DAP's emitidas desde o ano de 2010 para que fosse feita a somatória dos recursos disponibilizados aos assentados do município e também a de número de contratos assinados desde então. Desse modo, chegou-se aos seguintes valores dados pela tabela 11:

Tabela 11 - Número de DAP's emitidas e valores contratados em milhões de reais do PRONAF Crédito em assentamentos de reforma agrária de Uberlândia-MG (2010-2014)

Ano	DAP's emitidas	Investimento (PRONAF A)	Custeio (PRONAF A/C)	Outros	Total
2010	Não informado	4.836.089	1.412.035	-----	6.248.124
2011	84	1.907.394	609.010	-----	2.516.404
2012	132	620.000	570.000	1.450.000	2.640.000
2013	191	640.000	425.000	2.639.880	3.704.880
2014	450	5.034.000	1.602.500	1.736.391	8.372.891
Total	857	12.417.483	4.618.545	5.826.271	17.234.181

Fonte: EMATER, 2014.

Org.: GARCIA, J.C., 2014.

Como já foi destacado, em Uberlândia os assentamentos de reforma agrária foram criados no final da década de 1990. O PRONAF chegou no município por volta do ano 2000, mas começou a ser utilizado significativamente por assentados apenas no ano de 2010, pois, anterior à esse ano não havia a preocupação nem a sistematização com relatórios e documentos que comprovassem a quantidade de contratos assinados por assentados. Nas palavras de um dos agrônomos da EMATER no município:

Nós não temos dados referentes aos anos anteriores à 2010 [...] o PRONAF começou a ser utilizado por assentados de reforma agrária mais efetivamente a partir desse ano, anterior à isso era quase irrisório o número de assentados que acessavam o programa [...] isso aconteceu por causa da burocracia existente e de outros financiamentos em curso nos lotes como o de construção de casas, muitos assentados não querem pegar uma dívida sem pagar outra.³⁸

³⁸ Depoimento do Sr. O. P. M. um dos agrônomos da EMATER (Entrevista realizada em dezembro/ 2014).

Podemos atribuir a isso também a falta de informação referente ao programa como valor disponibilizado, finalidade, prazo de carência, juros, entre outros. Conforme um dos gerentes de uma das agências do Banco do Brasil que concede o financiamento no município:

Na área de assentado existe uma inadimplência alta, porque eles não têm uma informação precisa de como funciona, eles acham que não precisa pagar. Então aumenta a inadimplência, se o Banco do Brasil tiver com uma inadimplência alta, isto fecha o crédito, aí não consegue emprestar [...]. É explicado pra eles, porque eles têm que pagar. Aí até explicar pra eles e eles acreditarem tem uma grande diferença. Eles acham que o dinheiro é do governo e que não precisa pagar, “é do governo, pra quê que eu vou pagar?”. Tem um abatimento de 44% em cima dos vinte mil se eles pagarem em dia. Então, isso é cofre público, e se os cofres públicos não receberem esse dinheiro de volta vai chegar uma hora que vai estrangular. Não tem como conceder o crédito se não há uma liquidação das operações já realizadas. Porque o governo acaba também sendo estrangulado, porque são milhões e milhões que estão indo pra área rural que tem que retornar aos cofres do tesouro nacional.³⁹

A partir dessa afirmação, percebe-se que mesmo depois de 18 anos da criação do programa, as informações a respeito do seu funcionamento não são bem explicitadas aos agricultores, sobretudo, aos assentados. No entanto, percebe-se, também, que para o banco a preocupação maior com a concessão de crédito é que ela seja quitada em dia para que possam ser feitas novas concessões à juros que vão aumentando conforme o agricultor vá adquirindo financiamentos maiores.

Contudo, é interessante notar que a preocupação com o “estrangulamento” dos cofres públicos e do Tesouro Nacional aparece em torno de um recurso, que de acordo com a tabela 9 não passa de 5 milhões de reais por ano no município, se considerarmos o período da modernização agrícola e a quantidade de recursos que foram disponibilizados nesse período e o que de fato foi devolvido aos cofres públicos.

Percebe-se, assim, que em várias situações, os assentados muitas vezes sem informação, sem assistência técnica e sem recursos, mal conseguem produzir na terra, garantir sua sobrevivência e comercializar. Entretanto, há casos em que os assentados conseguem, por meio de recursos externos ou por conta própria, extrair da terra seu sustento e mais do que isso, melhoram sua qualidade de vida e de suas famílias, e programas como o PRONAF só vêm a contribuir com a melhoria de suas condições.

³⁹ Depoimento do Sr. C. A. B. um dos gerentes do Banco do Brasil em Uberlândia (Entrevista realizada em julho/2014).

É o que analisaremos na Seção 4, com o exemplo do PA Paciência, um dos primeiros a ser criado no município e que atualmente se configura como um dos mais bem estruturados e produtivos da região.

4. O PRONAF NO CONTEXTO DA REFORMA AGRÁRIA NO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA-MG: O PA PACIÊNCIA

Após contextualizarmos o PRONAF em nível nacional por meio da análise de dados e documentos oficiais, estudos locais e conceituações acadêmicas, chegamos ao objetivo central da pesquisa que é a análise dos efeitos do programa em assentamentos de reforma agrária.

Escolhemos Uberlândia por ser um município de particular interesse, visto suas características de polo de atração para o agronegócio nacional e também palco de expressivas manifestações de luta pela terra, sendo um município de grande significância para os estudos da questão agrária no Brasil, notadamente pelo número de assentamentos existentes e manifestações sociais rurais.

Assim, nessa seção, abordaremos as principais características do assentamento em estudo, o PA Paciência, sua história e de seus assentados, assim como suas características naturais, econômicas e sociais, a fim de compreendermos melhor o contexto da luta pela terra e, assim, analisarmos os efeitos de uma política pública agrária em assentamentos rurais.

Além disso, pretendemos fazer uma discussão a respeito dos caminhos percorridos pelo PRONAF desde o final da década de 1990 até os dias atuais, quais as mudanças engendradas para o espaço rural brasileiro, e o que de fato esse programa agregou à agricultura familiar dos assentamentos rurais do município de Uberlândia, especialmente no PA Paciência, no que se refere tanto à esfera econômica como ideológica.

4.1. Histórico e caracterização do assentamento em estudo – O PA Paciência

O PA Paciência (antiga Fazenda Paciência/Pilão/Grotão) foi criado em 2005 pelo processo de desapropriação de terras improdutivas, a partir de pressões realizadas pelo MLT⁴⁰ no contexto da reforma agrária em Uberlândia-MG. Está localizado próximo ao

⁴⁰ Segundo os preceitos dessa organização, o Movimento de Luta pela Terra (MLT) surgiu em meados de 1993, após ocupações das fazendas: Bela Vista e Santa Maria, áreas improdutivas localizadas no município de Ilhéus-Ba. Se caracteriza por ser uma organização de massas que busca a conquista da terra, a construção de uma sociedade mais justa e acima de tudo, busca a transformação do camponês como sujeito da história. O MLT, desenvolve parcerias com outros segmentos da sociedade, tais como o Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais (MSTR), Sindicatos Urbanos, Universidades, ONGs, etc., no sentido de melhorar a qualidade de vida no campo. Após 22 anos de luta, o movimento se estende por 14 estados nas cinco regiões do Brasil: Estados: Alagoas, Minas Gerais, Bahia, Sergipe, Ceará, Roraima, Rondônia, Mato Grosso, Pará, São Paulo e Paraná (MLT, 2011).

distrito de Tapuirama, (saída para Araxá, BR-452, Km 161), dista cerca de 27 Km da sede do município.

O assentamento está situado no baixo curso do rio Araguari em uma unidade geomorfológica denominada Canyon do Rio Araguari, entre as Usinas Hidrelétricas de Nova Ponte e Miranda, fazendo parte da área de influência do lado da segunda. A propriedade é composta por dois córregos: o córrego Paciência (que dá nome a fazenda), percorrendo 1.782 metros dentro do assentamento, mas que hoje possui um volume bem reduzido em comparação com anos anteriores, e o córrego Grotão que percorre 534 metros também dentro do assentamento, mas possui um volume menor do que o Paciência. Há ainda duas pequenas represas e uma área do assentamento faz margem com o lago da represa da Usina Hidrelétrica de Miranda (Imagem 1). Possui cerca de 469 hectares com capacidade para as 26 famílias que lá se encontram. Cada lote possui dimensão aproximada de 14 hectares⁴¹, sendo que os lotes maiores são os que apresentam área de reserva legal (Mapa 3).

As terras da fazenda passaram por transformações relevantes nos últimos anos, em que uma área próxima à estrada de acesso aos lotes foi muito explorada para extração de cascalho, o que originou uma grande voçoroca neste local.

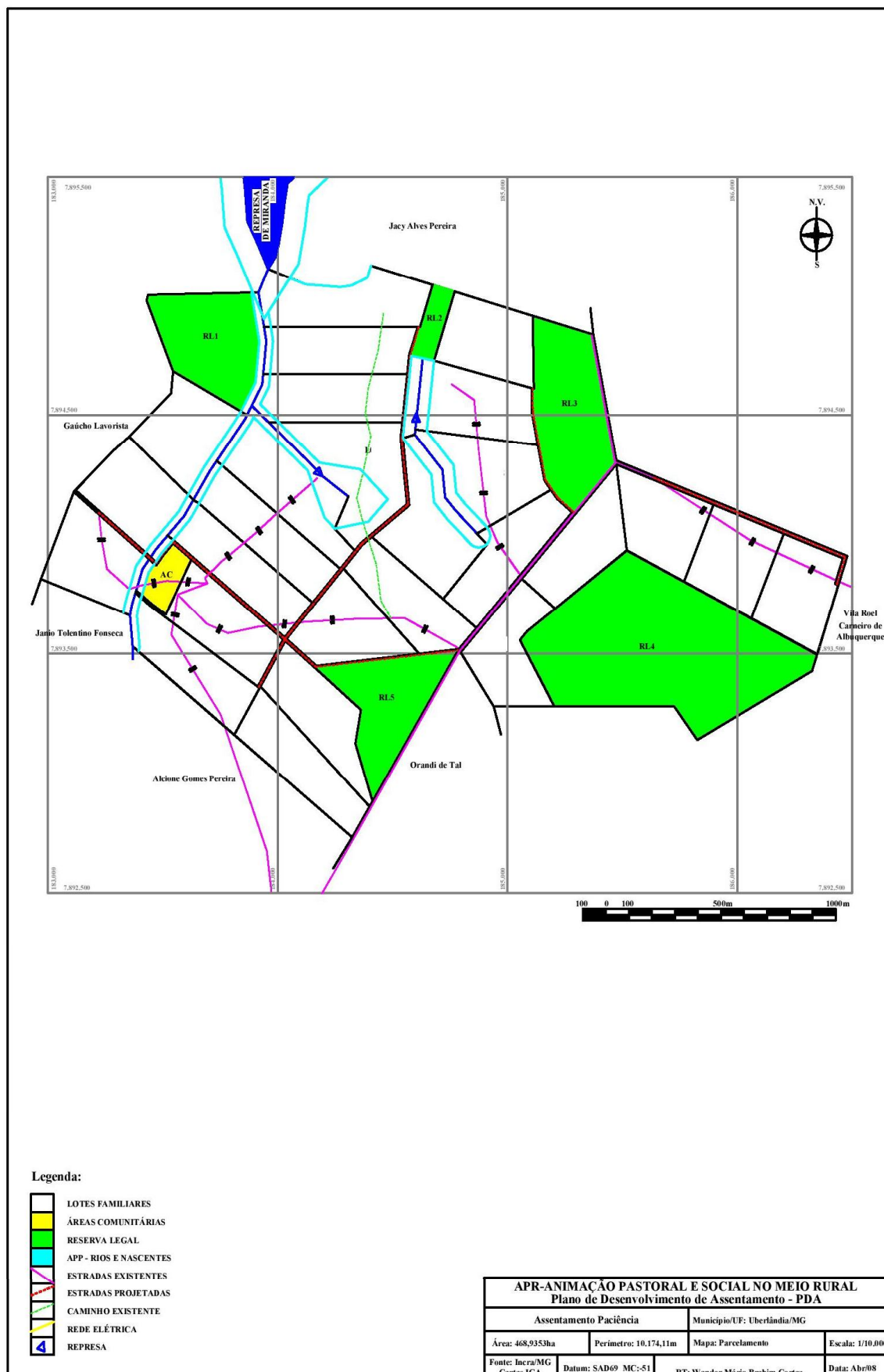
A maior parte do assentamento era anteriormente ocupada por pastagens plantadas e pastagens naturais, tendo como principal atividade a pecuária de corte. Entre os anos de 2002 e 2003, cerca de 67% da área total era ainda ocupada por pastagens plantadas. As pastagens naturais compunham 20% da área e o restante era ocupada por área de preservação permanente (aproximadamente 10%) além de 2% de terras inaproveitáveis.⁴²

De 2003 a 2005, a principal atividade desenvolvida na fazenda foi a agricultura praticada por grandes arrendatários que plantavam soja, feijão e milho. Ainda hoje, o assentamento faz divisa com fazendas de grãos (soja, milho) e também de plantação de banana. O mapa 4 mostra o uso do solo no assentamento em 2008.

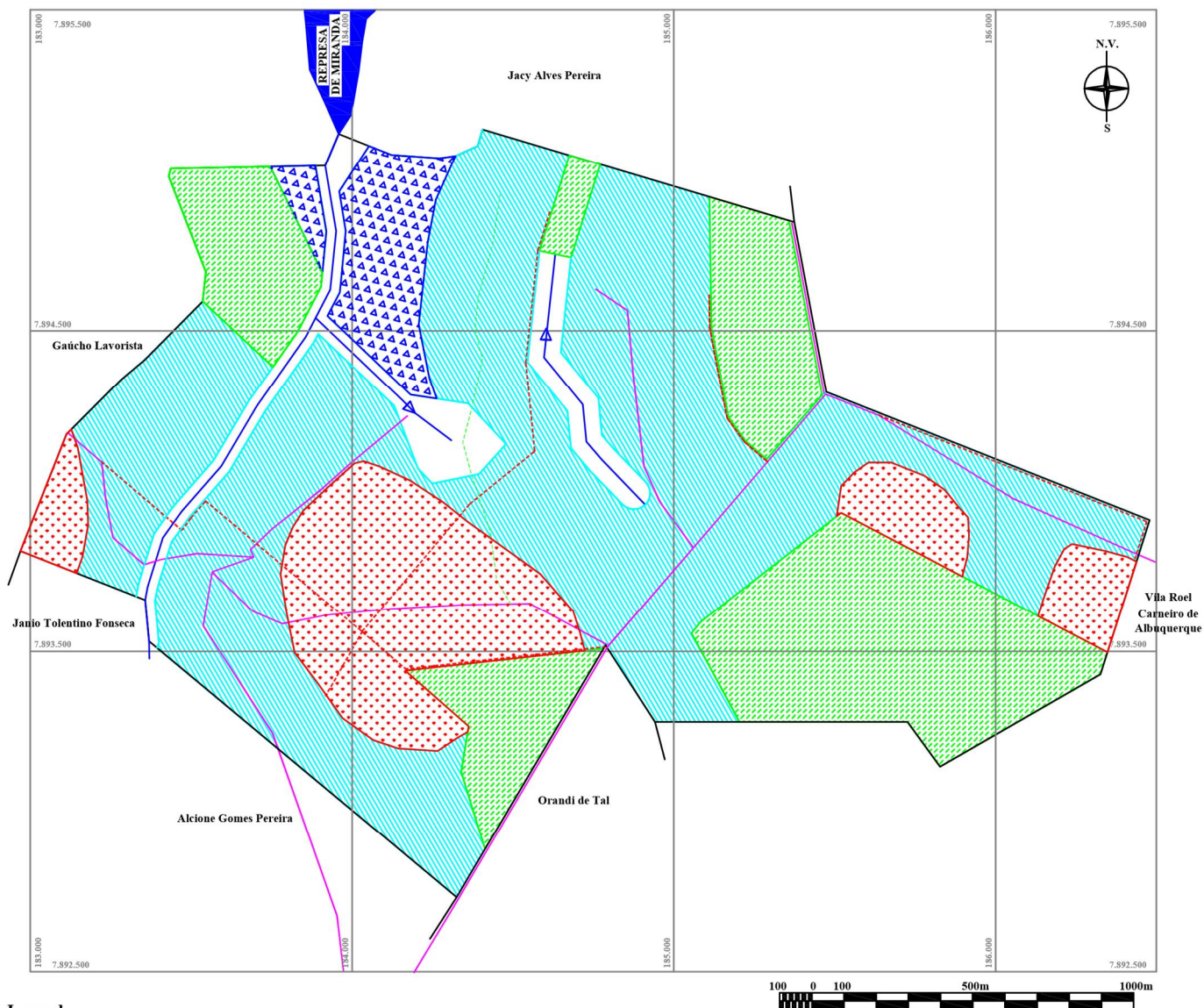
⁴¹ O tamanho dos lotes é menor que o considerado 1 módulo fiscal no município de Uberlândia que é de 20 hectares (FAEMG, 2015).

⁴² Dados obtidos com os roteiros de entrevistas aplicados em dezembro/2014.

Mapa 3 - PA Paciência: Delimitação dos lotes, reservas legais, estradas e cursos hídricos (2008)



Mapa 4 - PA Paciência: Uso do solo (2008)



Legenda:

	APP
	CERRADO
	PASTO PLANTADO
	CULTURA TEMPORÁRIA
	PASTO NATURAL

**APR-ANIMAÇÃO PASTORAL E SOCIAL NO MEIO RURAL
Plano de Desenvolvimento de Assentamento - PDA**

Assentamento Paciência		Município/UF: Uberlândia/MG	
Área: 468,9353ha	Perímetro: 10.174,11m	Mapa: Uso Atual da Terra e Cobertura Vegetal	Escala: 1/10.000
Fonte: Incra/MG Cartas IGA	Datum: SAD69 MC: 51	RT: Wander Mário Brahim Cortez	Data: Abr/08

Imagem 1 - Lago da Usina Hidrelétrica de Miranda ao fundo do PA Paciência em Uberlândia-MG



Autora: GARCIA, J.C., 2015.

Fonte: Pesquisa de Campo, 2015.

No mapa 4 é possível perceber os diferentes usos do solo no PA Paciência, em que os principais são a pastagem e as culturas temporárias. Apesar do mapa ter sido elaborado no ano de 2008, em comparação com o trabalho de campo realizado em dezembro de 2014, percebeu-se que, o solo continua predominantemente sendo utilizado com as pastagens para a criação de gado leiteiro e as culturas temporárias, representadas, sobretudo, milho, hortaliças e pomares. Há também a criação de animais de pequeno porte como galinhas e porcos, destinados ao consumo familiar.

A maioria dos assentados do PA Paciência possui origem rural. Das 26 famílias, apenas 6 não são originárias da mesorregião na qual o assentamento se encontra, a mesorregião do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba. As famílias que hoje se encontram no assentamento, carregam uma experiência de mais de cinco anos em acampamento. Inicialmente, estiveram acampados na fazenda Estivinha e, posteriormente, na fazenda Paciência (área atual).

A primeira ocupação ocorreu em março de 2002 na fazenda Estivinha, com aproximadamente 70 pessoas. Após a ocupação as famílias começaram a produzir hortaliças em pequena escala. Contudo, já em setembro de 2002 houve a reintegração de posse da referida área, impedindo a produção de grãos já programada pelos ocupantes. As famílias foram então para uma área vizinha à essa fazenda, onde permaneceram até o início de 2003, quando reocuparam a fazenda, constituindo novamente o acampamento e retomando a produção de grãos e hortaliças das famílias na área até setembro de 2005,

quando se mudaram para a fazenda Paciência, que havia sido desapropriada e indicada para estas famílias (PDA, 2007).

Quando estavam no movimento de luta pela terra, muitos moravam na cidade e trabalhavam como assalariados no campo, esperando o dia em que teriam um “pedaço” de terra para trabalharem. Por terem origem camponesa, quando chegaram ao assentamento, a maioria já começou a desenvolver alguma atividade agropecuária, como, a criação de gado. Outros, que trabalhavam na cidade, preferiram abandonar os empregos urbanos e se dedicarem às atividades agrícolas, principalmente, os que estavam em vias de se aposentar (Pesquisa de Campo, 2014).

As fotos 1 e 2 mostram a criação de gado leiteiro em um dos lotes visitados.

Foto 1 - PA Paciência em Uberlândia-MG: criação de gado leiteiro em regime extensivo



Autora: GARCIA, J. C., 2014.
Fonte: Pesquisa de Campo, 2014.

Foto 2 - PA Paciência em Uberlândia-MG: criação de gado leiteiro em regime extensivo



Autora: GARCIA, J. C., 2014.

Fonte: Pesquisa de Campo, 2014.

Interessante notar que por se tratar de uma atividade tradicional entre os agricultores da região, praticamente em todos os lotes do PA Paciência é realizada a criação de gado, uns com menos entre 5 e 6 cabeças e outros com maior quantidade, chegando ao número máximo de 30 cabeças (Pesquisa de Campo, 2015).

Um dos assentados entrevistados durante o trabalho de campo relatou um pouco de sua história de produção agropecuária no assentamento:

Eu era do MTL fiquei muito tempo debaixo de lona, era pra ter ido pro Tangará, mas aí lá já tava cheio e mandaram a gente pra cá, aqui era o MLT... Aí a Emater começou a fazer uns projetos aqui com a gente, veio o projeto “Leite e Pasto”, eu já tinha conhecimento mas a assistência técnica foi fundamental porque o maior problema é a assistência técnica pros assentados. Nessa época eu tirava 60 litros de leite por dia. Aí em 2010 eu comecei a inseminação artificial e continuei fazendo queijo. Atualmente dá pra tirar 350 a 380 litros por dia. A alimentação mudou um pouco, diminuiu a ração por cevada, subcevada que a Ambev vende pra gente. Hoje em dia eu to com 30 cabeças de gado, tudo leiteiro.⁴³

Outro motivo que nos levou a pesquisar o PA Paciência foi o diferencial tecnológico de determinados assentados, os quais chegam a utilizar, inclusive, técnicas

⁴³ Informações fornecidas pelo Sr. M. M. S. um dos assentados no PA Paciência (Entrevista realizada em dezembro/2014).

de inseminação artificial em seus rebanhos. Além disso, o PA Paciência se destaca em relação a outros assentamentos do município por várias particularidades que contribuíram para o seu desenvolvimento. Entre elas, podemos destacar a sua localização, próxima à Uberlândia (menos de 30 Km), principal mercado consumidor do que é produzido; a existência de uma linha de ônibus (D 282) com destino ao distrito de Tapuirama que passa às margens do assentamento, facilitando o deslocamento dos assentados, além de um solo de boa qualidade, proximidade à cursos hídricos e um relevo plano suavemente ondulado que facilita a produção e criação animal.

Dentre os 14 assentamentos do município, observados no mapa 2, percebemos que este se encontra isolado dos demais, sem a influência urbana da cidade. Suas características naturais são propícias ao desenvolvimento da agricultura e pecuária, o solo e as pastagens naturais são de boa qualidade (PDA, 2007). Além disso, sua extensão territorial é menor em relação aos demais assentamentos do município e o número relativamente pequeno de famílias assentadas, facilitaram distribuição dos lotes e a exploração deles.

Apesar de ser margeado por dois grandes lagos de usinas hidrelétricas e possuir dois rios, a dificuldade de acesso à água no assentamento foi uma das principais reivindicações relatadas pelos agricultores nas pesquisas de campo, mostrando que essa é uma questão delicada em áreas rurais, principalmente em assentamentos de reforma agrária em que o uso e gestão da água se difere do uso e gestão das terras.

Assim, visto suas particularidades, o Paciência se mostrou como um assentamento diferenciado, em que suas características contribuíram para a manutenção da maioria das famílias iniciais no assentamento, fato que difere da realidade presenciada em outros assentamentos do município.

Com isso, optamos por entrevistar assentados que fazem parte das famílias iniciais, pessoas que investiram por conta própria no início da produção e que fizeram da terra conquistada sua moradia e fonte de renda para melhoria da qualidade de vida⁴⁴ da sua família. Um desses assentados mais antigos nos contou que “trabalhou duro”, mas sempre procurou ajuda externa quando tinha algum problema na produção.

⁴⁴ O termo “qualidade de vida” é bastante subjetivo, estando relacionado ao que cada indivíduo considera como qualidade de vida. No entanto, para os assentados pesquisados qualidade de vida se refere à suas necessidades básicas atendidas e a pequenos confortos considerados típicos dos ambientes urbanos, tais como, eletrodomésticos, eletroeletrônicos, automóveis, etc.

Tem um custo pra ensinar...algumas pessoas não querem, acham que já sabe de tudo que morou a vida inteira na roça e sabe o que fazer. Mas não sabe...e outra coisa, isso de diversificar não funciona, tem que especializar porque pular de galho em galho não funciona. Todas as coisas tem os altos e baixos, tem que esperar que a hora boa chega. Olha, eu já ofereci aqui meu curral pro pessoal da Emater vir dar assistência, tem gente que não vem só porque é aqui, tem inveja porque eu to dando certo...mas eu tenho a mente aberta, eu aceito o que me ensinam, eu procuro melhorar cada vez mais minha produção.⁴⁵

O ensino que ele relata se refere à assistência técnica. Para ele, a assistência é fundamental para a produção agrícola, principalmente em assentamentos de reforma agrária. Contudo, sua opinião a respeito da diversificação produtiva reproduz um discurso muito comum na agricultura capitalista, e apesar de ser considerado agricultor familiar⁴⁶, sua produção é especializada. A produção de milho, hortaliças e pequenos animais existentes em seu lote se dá exclusivamente para o consumo da família.

Quando questionado a respeito do papel e importância do PRONAF na sua produção, o mesmo afirmou:

Toda ajuda é bem-vinda né, mas eu já tinha condições, já tinha as vacas, usei o dinheiro pra comprar um trator que melhorou muito, porque não preciso pagar mais particular pra vir fazer o serviço, agora eu trabalho nele aqui e pros vizinhos também. Mas tem gente que não faz assim, pega o dinheiro e compra um trator e mais nada, se o trator der defeito eu tenho as vacas pra garantir meu sustento. É bom né, mas tem que ter planejamento. Tem gente que pega o Pronaf compra vaca mas não sabe zelar, não sabe cuidar, não sabe das doenças que tem que tratar, deixa as vacas morrer não sabe administrar. E na minha opinião, terra boa igual essa nem precisa de Pronaf (risos) tem que ensinar a mexer, ensinar a cuidar...mais importante que o dinheiro é ensinar a mexer a produzir.⁴⁷

Novamente, o entrevistado afirmou a necessidade da assistência técnica concomitantemente com o financiamento do PRONAF. Percebemos, assim, que o programa é de grande valia para a população menos capitalizada do campo, contudo, apenas o recurso sem um planejamento técnico muitas vezes não alcança o resultado desejado.

⁴⁵ Depoimento do Sr. M. M. S. um dos assentados do PA Paciência (Entrevista realizada em dezembro/2014).

⁴⁶ No subitem 4.3. aprofundaremos a discussão a respeito do que vem a ser considerado um agricultor familiar, conforme legislação oficial vigente, e se os assentados de reforma agrária estão inseridos nessa categoria.

⁴⁷ Depoimento do Sr. M. M. S. um dos assentados do PA Paciência (Entrevista realizada em dezembro/2014).

Quando perguntado sobre sua opinião a respeito do PRONAF, disse:

É bom né mas tinha que ser mais rigoroso. Todo mundo pega mas não produz com ele, na minha opinião tinha que tirar a terra de quem não quer produzir, em outros países eles fazem isso...tinha que fiscalizar isso aí porque o dinheiro tira mas e a produção? Isso que eu to falando você vai ouvir só de mim, muitos só quer mais recurso mas não quer trabalhar nem pagar, não quer aprender a produzir acha que já sabe tudo. E isso não acontece só em assentamento. Tem pessoa que acha que tirar 50 litros de leite por dia sem ter custo é melhor que aumentar a produção com gasto...mas gasto é importante, tem que ir melhorando porque a cada ano a vaca tá mais fraca, chega uma hora que ela não vai produzir mais, aí tem que investir. Tem assentamento que é um fracasso, mas tem fazenda que também é...tem muito fazendeiro que não quer trabalhar, só se acha...tem pesquisa mostrando que terra na mão de assentado é mais lucrativa que em algumas fazendas...Eu vim aqui falidinho e melhorei, tem que trabalhar, tem que querer aprender. Eu já to numa situação que posso pegar o Pronaf mais alimentos, que é o mais difícil pro assentado, o valor é de até R\$ 160.000... mas é porque eu produzo, eu pago o que eu pego no banco.⁴⁸

Nesse sentido, fica perceptível a visão de um assentado de reforma agrária que já está totalmente inserido na lógica financeira do sistema econômico vigente. O fato de sua produção ser especializada em gado leiteiro revela uma atividade econômica muito forte na região, inclusive, para os menos capitalizados. Entretanto, o assentado considera mais importante do que o financiamento a própria assistência técnica. Além disso, apesar de ser um assentamento de infraestrutura consolidada, com presença de energia elétrica, casas de alvenaria em todos os lotes, a questão do acesso à água também foi citada. Estando localizado próximo a dois importantes rios, ainda é difícil a captação de água para a produção agropecuária.

Financiamento bom foi o da casa, foi 20 mil, a gente construiu ela em 2009 mas a energia elétrica só chegou em 2011 com o Programa Luz para Todos. Mas de resto...tem um poço furado pelo Incra há 5 anos mas só 1 pessoa usa, porque ela comprou uma bomba pra puxar água...eles furaram e nunca mais voltaram pra nada...quer nem saber se tá vivo ou morto...a água aqui é importante demais, eu uso uma cisterna que eu construí com meu dinheiro...a represa do Miranda que margeia o assentamento não pode ser usada.⁴⁹

⁴⁸ Depoimento do Sr. M. M. S. um dos assentados do PA Paciência (Entrevista realizada em dezembro/2014).

⁴⁹ Depoimento do Sr. M. M. S. um dos assentados do PA Paciência (Entrevista realizada em dezembro/2014).

Mesmo assim, quando questionado sobre a vida no assentamento, o mesmo se mostrou muito satisfeito, apesar dos percalços e lembrou o que pode vir a ser para muitos assentados.

Gosto demais daqui, é bom demais pra mim e pra minha esposa isso aqui foi a realização de um sonho, mas pra muita gente aí foi um pesadelo.⁵⁰

Dessa forma, é perceptível a satisfação do assentado em relação à terra conquistada, apesar de enfrentar algumas dificuldades para produzir, em sua opinião, tais problemas seriam amenizados caso as políticas públicas de financiamento da produção estivessem em consonância com a assistência técnica e infraestrutura adequada nos assentamentos.

Mesmo com a visão mercadológica propagada dentro dos assentamentos de reforma agrária e aceita por muitos assentados, encontramos um outro assentado, que, diferentemente dos demais insistiu em diversificar sua produção e tem obtido excelentes resultados. No entanto, a morosidade no processo e a burocracia das instituições financeiras atrapalham o crescimento dos agricultores, em suas palavras:

A Emater que elabora o projeto pra gente produzir com o dinheiro do PRONAF, eu crio gado porque eu sei, eu gosto de investir na minha criação, já tenho 90 cabeças de gado eu e minha mulher (assentada em outro lote), mas não é fácil não...fui atrás do custeio mas o banco fica me enrolando, eu levei os documentos tudo que eles pediram mas a moça lá não tá nem aí, só fica enrolando a gente, pro banco assentado são as piores pessoas, não sei porquê, falou que é assentado eles tratam de qualquer jeito. Mas o banco não tem o tempo da agricultura, a gente não pode ficar esperando, eu preciso do custeio pra investir na minha lavoura, eu preciso desse dinheiro pra começar a inseminação artificial no meu gado... tem que investir agora pra eu colher no tempo certo e eu que tenho que ficar atrás disso porque o interesse é meu não é do banco. Cobrar eles cobram todo dia mas o processo não anda...⁵¹

Apesar das dificuldades enfrentadas para acessar o crédito, inclusive para assentados que já utilizaram e quitaram o primeiro financiamento, o PRONAF Investimento, esse assentado optou pela diversificação da produção, em oposição à especialização produtiva e, segundo ele, representantes do INCRA que visitam o

⁵⁰ Depoimento do Sr. M. M. S. um dos assentados do PA Paciência (Entrevista realizada em dezembro/2014).

⁵¹ Depoimento do Sr. J.M. um dos assentados do PA Paciência (Entrevista realizada em maio/2015).

assentamento elogiam sua postura, visto que, o assentado produz praticamente tudo o que consome, desde arroz, hortaliças, frutas e milho, até porcos (Imagem 2), galinhas (Foto 3), gado, cana-de-açúcar (para alimentação animal) (Foto 4) e até alguns pés de café (Foto 5) para o consumo de sua família. Além disso, há também a produção de queijos e requeijão com o leite tirado do próprio rebanho.

A prefeitura vem aqui e quer que eu só produzo leite...quer que eu produza o que eles querem comprar, o que vende mais, mas quem tá na terra sou eu, eu que sei o que é melhor pra mim e pra minha família...o INCRA veio aqui e me elogiou, disse que eu to no caminho certo, que eu to dando certo aqui e eu vou continuar produzindo o que eu acho que é melhor pra mim.⁵²

Imagem 2 - PA Paciência em Uberlândia-MG: Criação de porcos



Autora: GARCIA, J.C., 2015.

Fonte: Pesquisa de Campo, 2015.

⁵² Depoimento do Sr. J. M. um dos assentados do PA Paciência (Entrevista realizada em maio/2015).

Foto 3 - PA Paciência em Uberlândia-MG: Criação de aves



Autora: GARCIA, J.C., 2015.
Fonte: Pesquisa de Campo, 2015.

Foto 4 - PA Paciência em Uberlândia-MG: Produção de cana-de-açúcar para alimentação animal



Autora: GARCIA, J.C., 2015.
Fonte: Pesquisa de Campo, 2015.

Foto 5 - PA Paciência em Uberlândia-MG: Plantação de café



Autora: GARCIA, J.C., 2015.
Fonte: Pesquisa de Campo, 2015.

Segundo o assentado, tudo o que é produzido em seu lote visa o consumo familiar, no entanto, ele vende o leite para a indústria ITALAC e outros compradores que o procuram diretamente também para a compra de queijos, requeijão, porcos e galinhas.

Vejamos a seguir como está estruturado o PA Paciência a partir do perfil dos seus assentados, analisando indicadores de renda familiar, nível de escolaridade, usos de tecnologia no trato da terra, cultivos realizados, formas de comercialização, entre outros, antes e após a aquisição do financiamento do PRONAF.

4.2. Perfil dos assentados do PA Paciência, produção agropecuária e expectativa em relação ao PRONAF

Como exposto anteriormente, para a aquisição de informações específicas a respeito do assentamento em estudo, foi necessário a realização de trabalhos de campo com o intuito de coletar dados e fazer entrevistas com os assentados do PA Paciência, a fim de obtermos a visão de quem faz parte diretamente do processo das políticas públicas estudadas nesse trabalho, os assentados de reforma agrária.

Nesse sentido, foram realizadas duas visitas ao assentamento, a primeira em dezembro de 2014 e a segunda em maio de 2015 para aplicação de roteiro de entrevistas.

Os roteiros de entrevistas consistiram em 23 perguntas elaboradas previamente que contemplaram questões mais significantes para realizar a análise do perfil social e econômico das famílias do PA Paciência, elencando perguntas que se referiam às condições de renda, trabalho e produção antes e após a aquisição do PRONAF.

Devido à sua pouca extensão territorial e número relativamente baixo de famílias, optamos por aplicar o roteiro ao responsável por cada lote que já havia recebido o financiamento do programa. Com isso, das 26 famílias existentes no assentamento, 8 ainda não fazem uso do programa por motivos principalmente de falta de documentação. Das 18 famílias que já utilizam o PRONAF, três não se encontravam em casa nos dias em que foram realizados os trabalhos de campo, portanto, foram aplicados 15 roteiros, sendo esse número considerado adequado para a análise do perfil geral do assentamento.

Antes de iniciarmos a análise das características específicas dos assentados do PA Paciência é importante conhecermos o percentual total de homens e mulheres residentes por faixa etária, pois, assim podemos traçar um perfil geral antes dos dados específicos.

Assim, o PA possui 26 famílias e um total de 83 pessoas⁵³ que compõem as seguintes faixas etárias conforme a tabela 12:

Tabela 12 - PA Paciência em Uberlândia-MG: Estrutura etária por sexo

Idade	Homens	Mulheres	Total
0 a 5	2	5	7
6 a 11	2	11	13
12 a 16	3	7	10
17 a 21	3	1	4
22 a 26	-	3	3
27 a 31	-	2	2
32 a 36	5	5	10
37 a 41	3	3	6
42 a 46	7	2	9
47 a 51	5	2	7
52 a 56	4	4	8
57 a 61	1	-	1
62 a 66	-	1	1
67 a 71	2	-	2
Mais de 71 anos	-	-	-
Total	37	46	83

Fonte: Plano de Desenvolvimento de Assentamento – PDA –, 2007. Org.: GARCIA, J.C. 2015.

⁵³ A tabela 12 possui dados do Plano de Desenvolvimento de Assentamento (PDA) do PA Paciência elaborado em 2007. Apesar de desatualizado, os dados nos auxiliam na compreensão da atual estrutura etária do assentamento em questão, visto que, durante os trabalhos de campo foi informado que a maioria das famílias do PA Paciência são as originárias de sua criação.

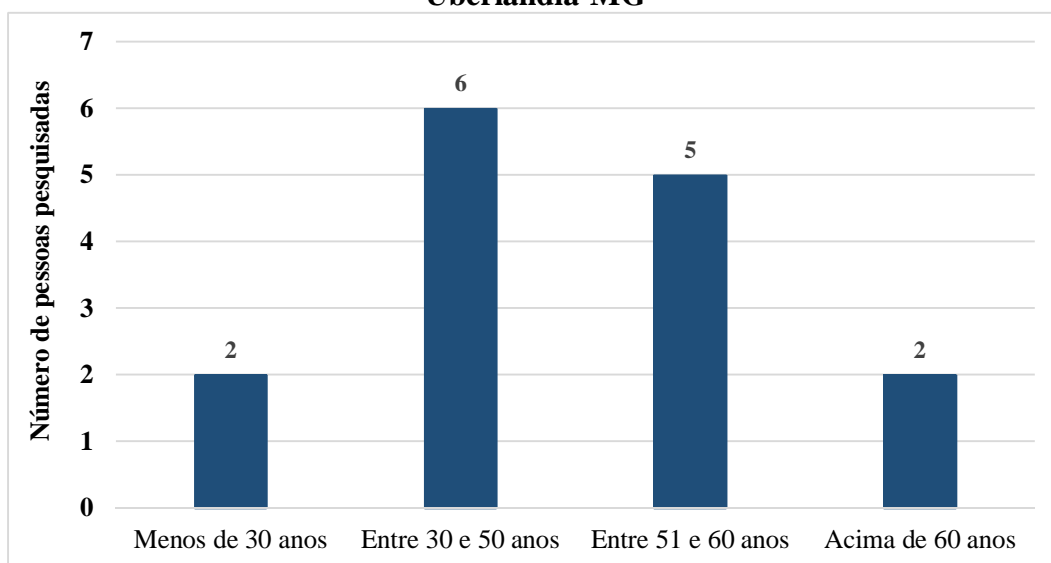
Considerando a estrutura etária determinada pelo IBGE⁵⁴, podemos perceber que a população do PA Paciência é composta predominantemente por jovens e adultos (dos 0 aos 57 anos), correspondendo a cerca de 90% da população total. Tal fato deve ser considerado, visto que o assentamento em questão possui diferenciais, já citados neste trabalho, entre os assentamentos da região, se destacando agora a estrutura etária de seus assentados, já que 65% dos assentados se encontra em idade economicamente ativa, o que contribui significativamente para a realização de atividades agropecuárias, pois, tanto homens quanto mulheres trabalham na lida do campo.

As mulheres, maioria no assentamento, em geral atuam principalmente na lida com o gado, tirando o leite, fazendo queijos e requeijões que são consumidos pela família ou vendidos em feira e mercearias, além do trabalho doméstico, de cozinhar, limpar e cuidar da família (Pesquisa de Campo, 2015).

A partir das informações gerais do perfil da estrutura etária do PA Paciência, passamos para as análises mais específicas, como a média de idade dos responsáveis pelo lote (Gráfico 11), mostrando que a principal mão de obra trabalhadora entre os assentados que já fazem uso do PRONAF está entre os 30 e 60 anos de idade, sendo maioria os que se encontram acima dos 51 anos de idade. Aqui consideramos os responsáveis, as pessoas que são as principais provedoras do lote e que possuem o documento de concessão da terra oficial do INCRA.

⁵⁴ O IBGE considera as seguintes estruturas etárias: Jovens de 0 a 19 anos de idade, adultos de 20 a 59 anos de idade e idosos acima de 60 anos de idade (IBGE, 2010).

Gráfico 11 - Média de idade dos responsáveis pelos lotes no PA Paciência em Uberlândia-MG

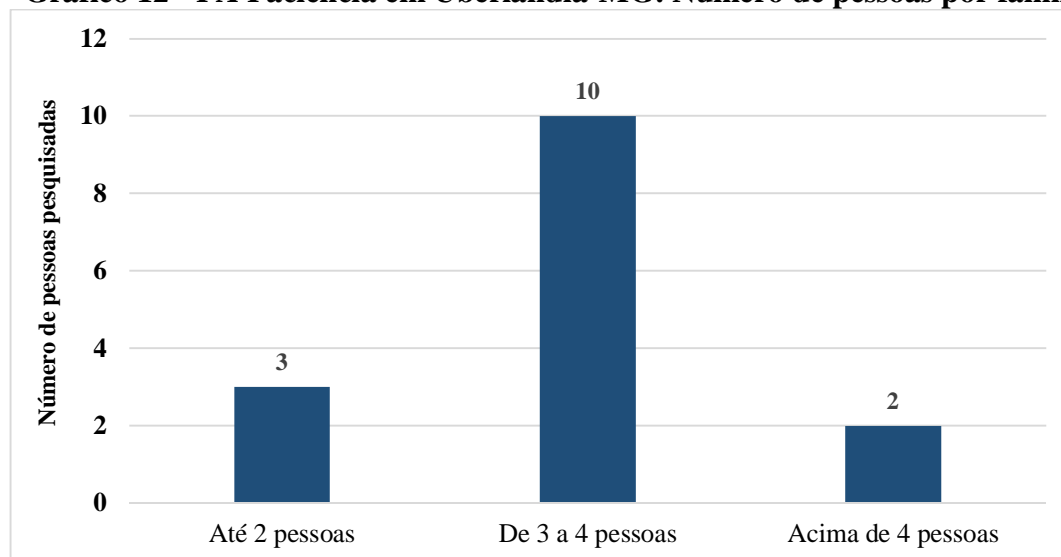


Org.: GARCIA, J.C., 2015

Fonte: Pesquisa de Campo, 2015.

Após a análise da média de idade dos responsáveis por cada lote, passamos à contagem do número de pessoas por família/lote. Chegando aos seguintes dados (gráfico 12), em que das 15 famílias pesquisadas, 10 responderam ter entre 3 e 4 pessoas vivendo em seus lotes, enquanto 3 possuem até 2 pessoas vivendo nos lotes e apenas 2 afirmaram possuir acima de 4 pessoas.

Gráfico 12 - PA Paciência em Uberlândia-MG: Número de pessoas por família



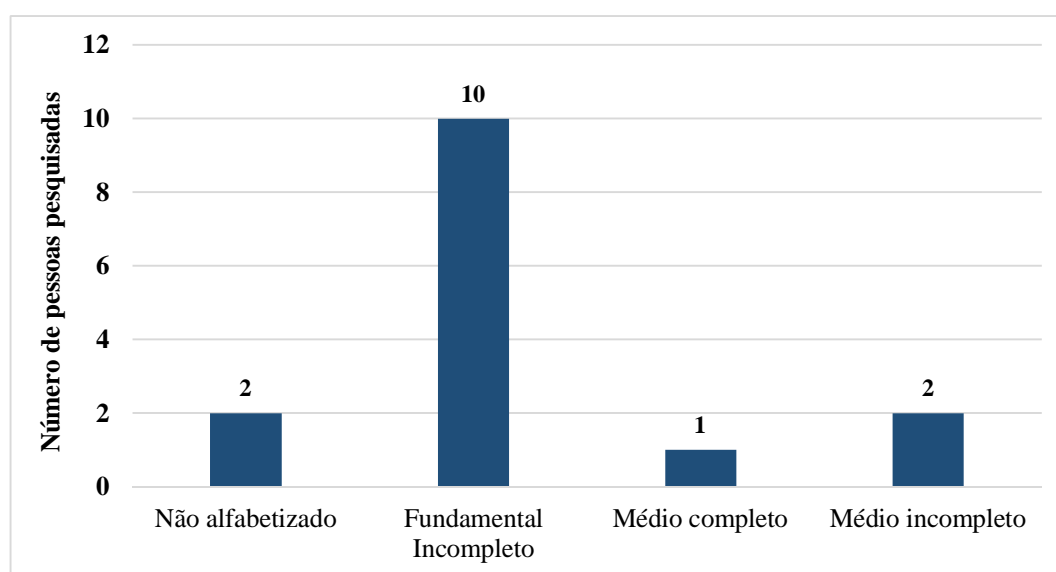
Org.: GARCIA, J.C., 2015.

Fonte: Pesquisa de Campo, 2015.

O número relativamente baixo de pessoas por família no assentamento em questão nos mostra uma realidade vivenciada também nos centros urbanos, em que a tendência do número de membros das famílias brasileiras é diminuir. Contudo, visto a realidade o PA Paciência, percebemos que, boa parte de sua população é composta por homens e mulheres em idade adulta, com presença de poucas crianças e mais adolescentes.

O gráfico seguinte, gráfico 13, representa o nível de escolaridade dos assentados entrevistados.

Gráfico 13 - PA Paciência em Uberlândia-MG: Nível de escolaridade



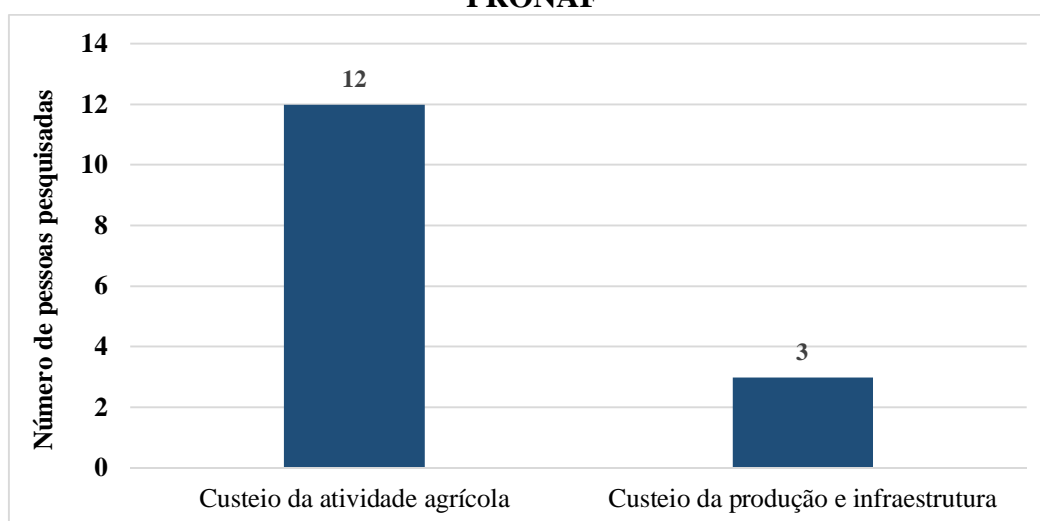
Org.: GARCIA, J.C., 2015.

Fonte: Pesquisa de Campo, 2015.

A partir do gráfico 13, é possível perceber o grau de instrução dos responsáveis pelos lotes, em que o nível fundamental incompleto é o que registra o maior número de participação. Há também pessoas não alfabetizadas, apenas uma com ensino médio completo e nenhuma com curso superior entre as pessoas pesquisadas.

Após análise do perfil social dos assentados, passamos à análise da atuação do PRONAF no assentamento. O gráfico 14 mostra os principais usos dado ao crédito, sabendo que apesar do financiamento ser utilizado exclusivamente para o investimento na produção agrícola, em outras pesquisas (ver subitem 4.4 da presente seção) ficou comprovado o uso dado também a outras atividades, o que não foi registrado no PA Paciência.

Gráfico 14 - PA Paciência em Uberlândia-MG: Principais usos dados ao crédito do PRONAF

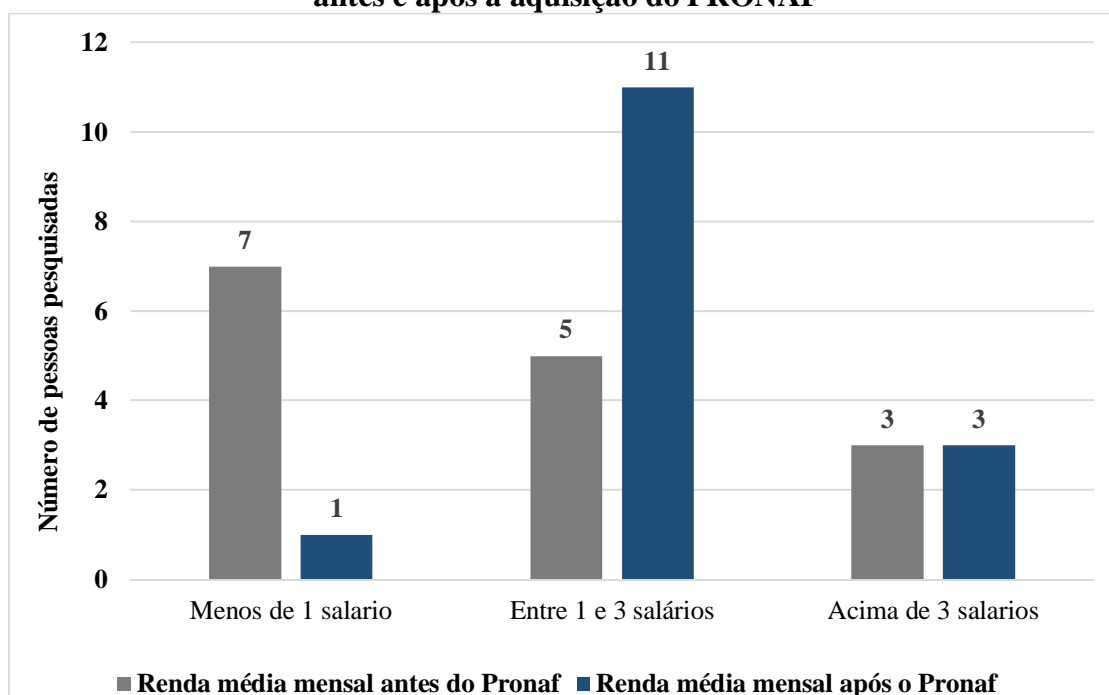


Org.: GARCIA, J.C., 2015.

Fonte: Pesquisa de Campo, 2015.

Um outro dado importante a ser considerado na pesquisa é o nível de renda familiar dos assentados antes e após a aquisição do PRONAF (Gráfico 15), que demonstra uma melhora na renda dos beneficiários, já que antes do programa a maioria respondeu receber menos de 1 salário mínimo mensalmente, e após o programa a renda familiar mensal passou para entre 1 e 3 salários mínimos.

Gráfico 15 - PA Paciência em Uberlândia-MG: Renda média mensal das famílias antes e após a aquisição do PRONAF



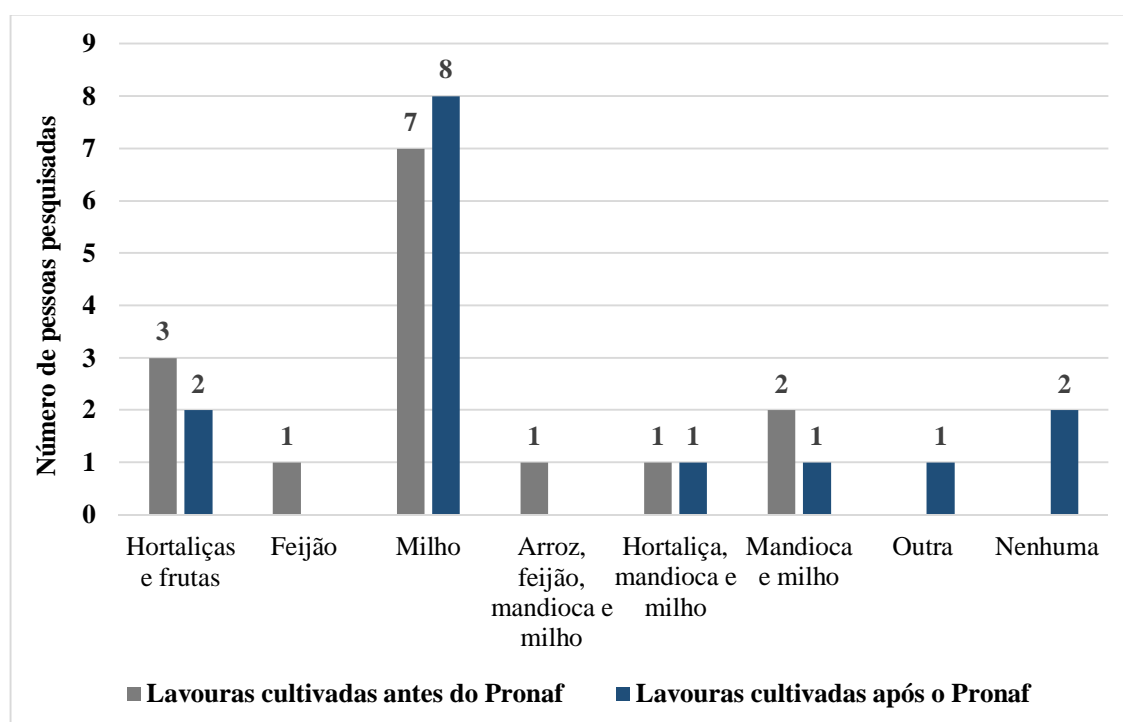
Org.: GARCIA, J.C., 2015.

Fonte: Pesquisa de campo, 2015.

O aumento da renda das famílias que utilizam o PRONAF é, para nós, um dos aspectos mais relevantes da pesquisa, visto que, para outros grupos de agricultores familiares o aumento da produtividade é o aspecto mais considerável. Contudo, devemos nos atentar para as particularidades de muitas famílias assentadas de reforma agrária, em que o nível de renda mensal é determinante para a qualidade de vida dessas populações e melhoria da produção agrícola, já que o aumento de renda significa maior poder de compra, o que para essas famílias também é considerado qualidade de vida.

O gráfico 16 mostra as lavouras cultivadas antes e após a implementação do programa, deixando nítido a presença da cultura de grãos na região no favorecimento do cultivo de milho, principalmente. Fato que se deve também à necessidade de alimentação do gado que passa a ser criado em todos os lotes onde há recursos do PRONAF, em que a produção de hortaliças e frutas perde a importância econômica.

Gráfico 16 - PA Paciência em Uberlândia-MG: Lavouras cultivadas antes e após a aquisição do PRONAF



Org.: GARCIA, J.C., 2015.

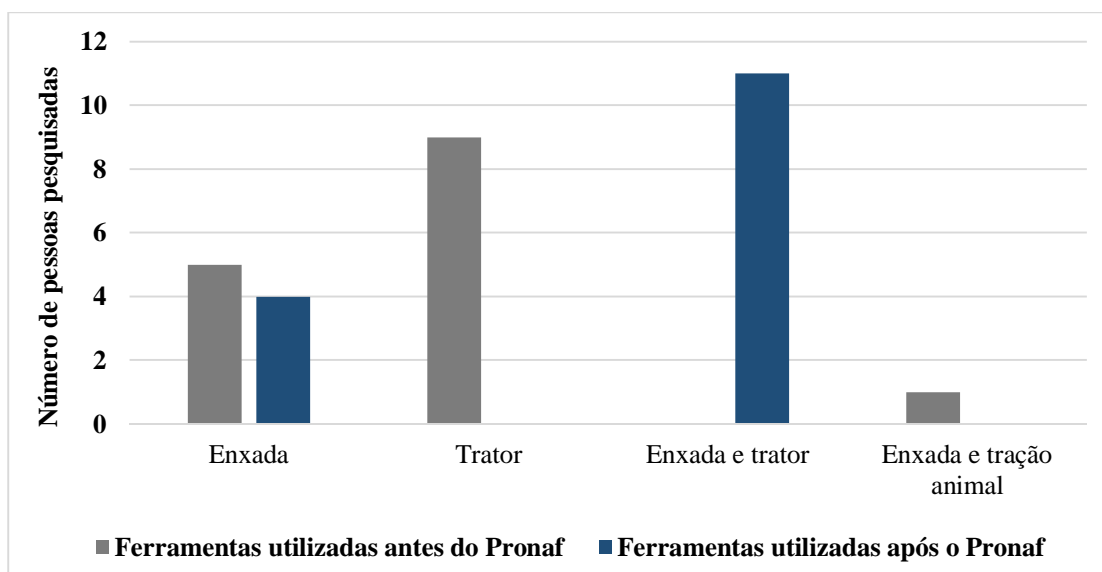
Fonte: Pesquisa de Campo, 2015.

Outro dado interessante do gráfico é que, enquanto antes do crédito todos os pesquisados disseram ter algum cultivo em seus lotes, após a aquisição do financiamento, 2 responderam não possuir mais cultivo algum em seus lotes, demonstrando também que

o projeto elaborado pela EMATER, muitas vezes, desconsidera a necessidade dos assentados de produzirem alimentos para financiar criações de gado.

O gráfico 17 traz a relação das ferramentas utilizadas na produção agropecuária do assentamento antes e após o PRONAF.

Gráfico 17 - PA Paciência em Uberlândia-MG: Ferramentas utilizadas nos lotes antes e após a aquisição do PRONAF



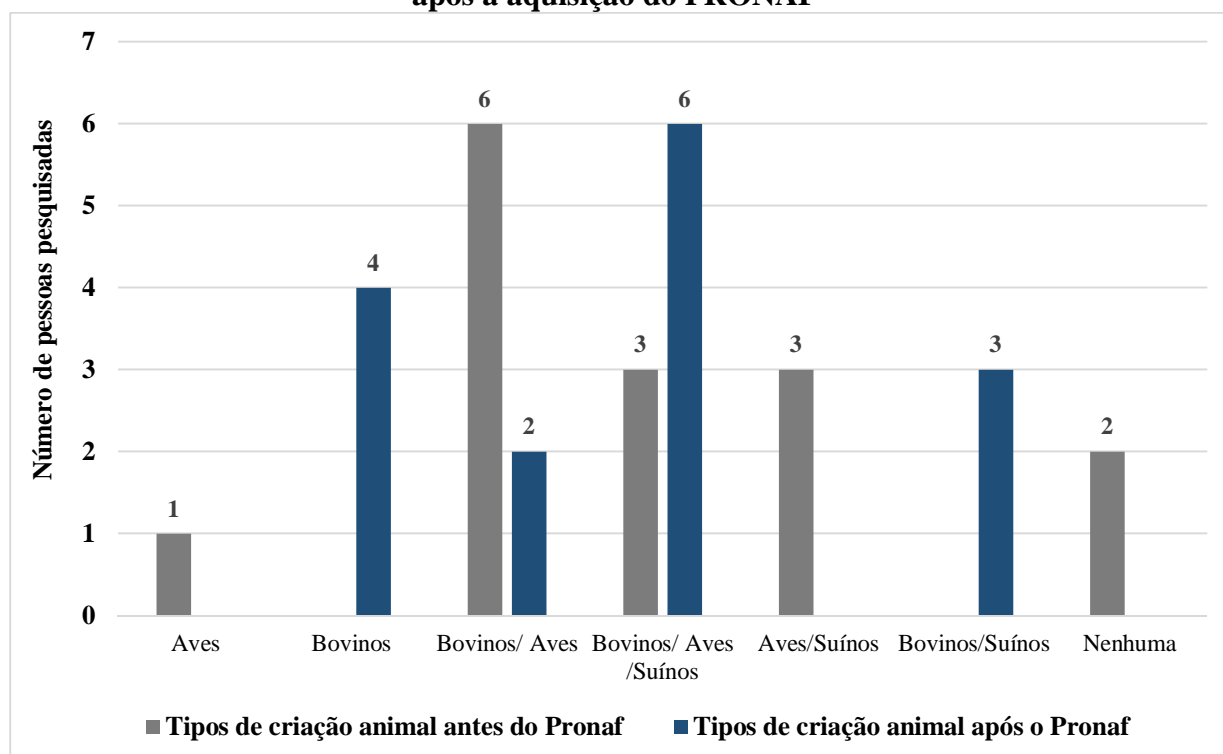
Org.: GARCIA, J.C., 2015.

Fonte: Pesquisa de Campo, 2015.

Percebemos assim, que, ferramentas tradicionais como a enxada prevalecem mesmo após a aquisição do crédito para investimento na produção. O uso do trator, conforme foi possível descobrir através das conversas informais durante a realização das pesquisas, realiza-se mediante a contratação de terceiros que possuem a máquina e fazem o serviço para os assentados, ou por meio do serviço prestado pela própria prefeitura de Uberlândia.

O gráfico 18 apresenta os principais tipos de criação animal antes e após a aquisição do PRONAF.

Gráfico 18 - PA Paciência em Uberlândia-MG: Tipos de criação animal antes e após a aquisição do PRONAF



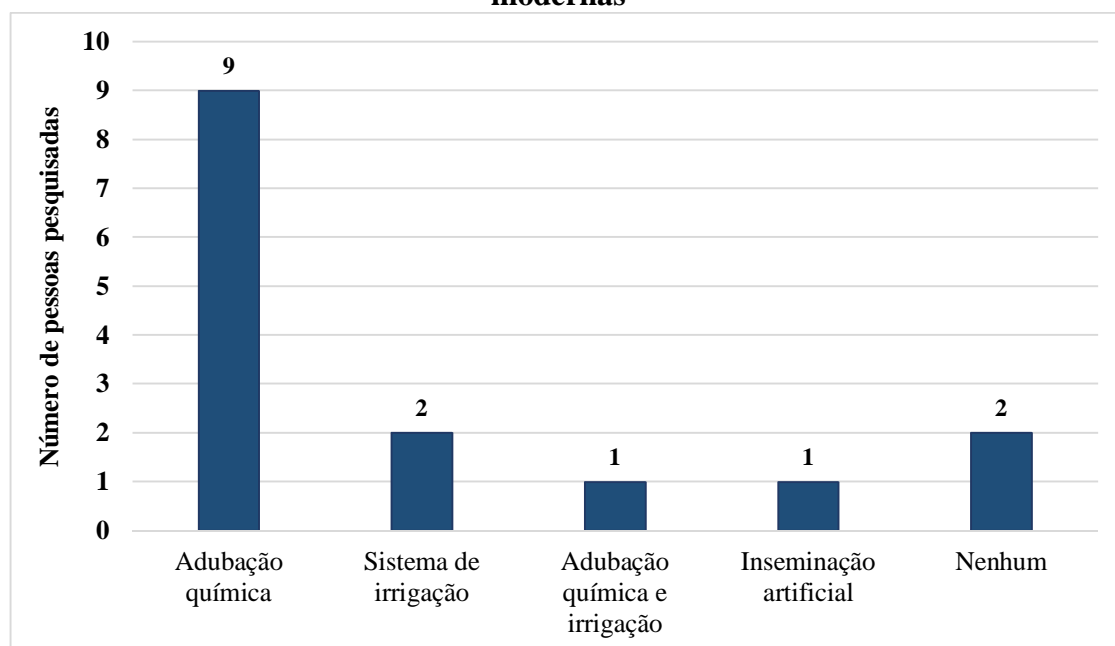
Org.: GARCIA, J.C., 2015.

Fonte: Pesquisa de Campo, 2015.

No gráfico 18, a criação de animais apresentou uma mudança significativa, pois, antes do programa havia uma maior diversificação com criação concomitante de bovinos, aves e suínos. Já após a adesão do programa, a criação de bovinos aumentou expressivamente, o que confirma o fato dos projetos elaborados por empresas de assistência técnica para os assentados levarem em consideração a produção mais viável economicamente na região, no caso representado pela criação de bovinos leiteiros.

A respeito das tecnologias empregadas na produção, o gráfico 19 mostra o uso da adubação química pela maioria dos pesquisados, mesmo que muitos tenham afirmado informalmente utilizarem também a adubação orgânica. O sistema de irrigação utilizado, se caracteriza exclusivamente pela utilização de roda d'água em lotes mais próximos às represas e córregos para irrigação de pequenas hortas.

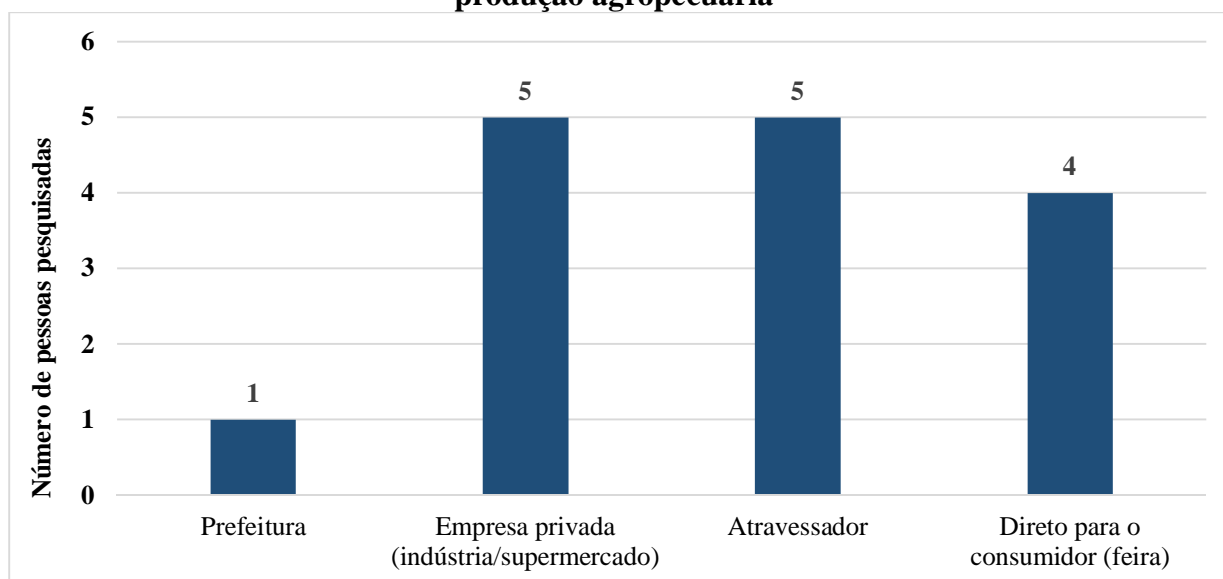
Gráfico 19 - PA Paciência em Uberlândia-MG: Uso de insumos e tecnologias mais modernas



Org.: GARCIA, J.C., 2015.

Fonte: Pesquisa de Campo, 2015.

Gráfico 20 - PA Paciência em Uberlândia-MG: Principais compradores da produção agropecuária



Org.: GARCIA, J. C., 2015.

Fonte: Pesquisa de Campo, 2015.

A respeito dos principais compradores do que é produzido no PA Paciência (Gráfico 20), é possível notar a presença de atravessadores no momento da comercialização, que compram desde leite a hortaliças e pequenos animais como galinhas e porcos, além de queijos e requeijões para venderem em supermercados ou por conta

própria. Para a maioria dos assentados, a comercialização da produção é a etapa mais complexa, pois, muitos não possuem condições de levarem pessoalmente suas produções ao centro urbano mais próximo, relegando essa função aos atravessadores que retiram da venda dos produtos uma porcentagem para si.

Além disso, há a atuação de empresas privadas nesse processo, como indústrias, principalmente a ITALAC e a CALU que compram o leite de alguns assentados, sendo o produto repassado pelo próprio assentado que já mantém relação com a indústria, ou por atravessadores, geralmente a forma mais comum de repasse do produto.

São poucos os assentados que vendem o que é produzido diretamente para supermercados e pequenas mercearias. Apenas um pesquisado respondeu vender sua produção diretamente para a Prefeitura, o que nos sugere sua inserção no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) que fornece alimentos dentro da política de alimentação escolar (PNAE).

Há também assentados que vendem seus produtos em feiras, principalmente hortaliças, queijo e alimentos feitos com milho, como bolos e pamonhas. Contudo, a feira está deixando de ser uma opção para os assentados, visto a dificuldade de se locomoverem até a cidade e manterem a barraca todos os dias em bairros diferentes.

Outras questões de relativa importância dizem respeito ao aumento da produção agrícola após a adesão do programa. Dos 15 assentados pesquisados, 14 responderam que a produção agropecuária aumentou e apenas 1 respondeu que continua na mesma proporção.

O Assentamento foi criado em 2005, estou aqui desde o início praticamente, morei 1 ano no paiolzinho quando era tudo lona ainda, viemos pra cá em 2006. Antes era fazenda de soja. Quando a gente veio pra cá produzia queijo e quiabo, aí eu vendi um carro velho peguei R\$ 4.500 e comprei 5 novilhas e 1 vaca e fui aumentando a produção, produzindo só leite [...]Hoje em dia eu to com 30 cabeças de gado, tudo leiteiro.⁵⁵

Sobre a vinculação da assistência técnica com o financiamento, 12 responderam haver vinculação, já que a assistência passou a ser oferecida esse ano (2015) pela empresa AGROLAGO, e 3 pessoas responderam que a assistência e o financiamento não estão articulados.

⁵⁵ Entrevista realizada com M. M. S um dos assentados do PA Paciência (dezembro/2014).

Quando questionados a respeito do valor do financiamento, 7 pessoas responderam ser um valor satisfatório para o início, 7 responderam que não é um valor satisfatório e 1 pessoa preferiu não opinar.

Já em relação às condições de vida, todos os pesquisados responderam que houve melhorias nas condições de vida após a adesão ao PRONAF. Tal fato vem confirmar os resultados de outras pesquisas (ver subitem 3.4 da presente pesquisa) de que o PRONAF atua positivamente na redistribuição de renda (âmbito social) em estados mais ricos da federação (a exemplo do estado de Minas Gerais), enquanto em estados mais pobres (Bahia, Sergipe e Alagoas, por exemplo), sua atuação se dá no âmbito da melhoria da produção (âmbito econômico).

A respeito da opinião pessoal de cada assentado pesquisado em relação ao programa, todos responderam ser muito importante, mas com muitos problemas também, sobretudo, em relação à categoria da qual eles fazem parte, a dos assentados. A burocracia existente para a concessão do crédito e a assistência técnica pouco atuante foram os pontos considerados mais críticos pelos assentados.

Quando perguntados sobre o que poderia tornar o PRONAF melhor, 5 pessoas responderam a necessidade de mais crédito, 4 responderam a assistência técnica mais presente, 4 responderam por um tempo maior de carência no banco, 1 opinou por aumentar a área explorada (mais terra para produzir) e 1 pessoa não respondeu.

A partir dessas constatações, fica evidente a importância social que o PRONAF desempenha no PA Paciência, melhorando a renda e a vida dos assentados. Contudo, a burocracia existente e a ausência de uma assistência técnica mais efetiva dificultam um maior desenvolvimento econômico dessa população. Simultaneamente, o programa garante as condições mínimas de reprodução das famílias que ali se encontram, salvo os casos considerados “modelos” pelo INCRA e órgãos de assistência técnica, em que, os assentados que chegaram à essa condição conseguiram por investimento próprio, utilizando recursos de familiares e outros bens que possuíam. Entretanto, esse não é o caso da maioria dos assentados, que encontra nas políticas públicas como o PRONAF um meio de dar início à uma produção agropecuária mais consolidada na terra conquistada, mesmo que para isso precisem se adequar a um tipo específico de produção estabelecida pelo mercado e não por vontade própria.

4.3. Após as constatações da pesquisa de campo como caracterizar os assentados do PA Paciência? Camponeses ou agricultores familiares?

Conforme abordado na Seção 3, a denominação de agricultura familiar começou a ser disseminada no país em meados da década de 1990. Nesse momento, os pequenos agricultores organizados em movimentos sociais começaram a ganhar espaço como categoria social e política no campo brasileiro.

A criação do PRONAF em 1996, foi um marco nas políticas públicas brasileiras, visto que, pela primeira vez, o setor menos capitalizado do campo começou a ganhar destaque no cenário nacional, além de legitimar o conceito de agricultura familiar pelo Estado brasileiro (SAUER, 2008). Sabemos também que a criação do PRONAF não se deu aleatoriamente, mas em resposta às pressões internas (movimentos sociais) e externas (entidades como o Banco Mundial e a FAO) que pediam solução para os problemas da população mais pobre no Brasil.

Criado em um governo neoliberal, o PRONAF serviu para atender a lógica capitalista que rege a agricultura no país, por meio do financiamento da produção via crédito subsidiado. Para isso, fez-se necessária a disseminação de um novo conceito para classificar a pequena agricultura no país, na tentativa de homogeneizar classes sociais ideologicamente mais fortes, a exemplo dos camponeses, essa nova classe se referia a dos agricultores familiares, ideologicamente desprovidos de história e luta política.

Para fazer parte dessa nova classe, os agricultores deveriam obedecer a alguns requisitos mais claramente explicitados pela Lei 11.326/2006 de 2006, mais conhecida como a Lei da Agricultura Familiar. Conforme o artigo 3º da presente Lei, considera-se agricultor familiar o agricultor que:

- I - Não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
- II - Utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- III - Tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011).
- IV - Dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (BRASIL, 2006).

Assim, os assentados de reforma agrária também se inserem nessa categoria, mesmo que muitos tenham um histórico de luta política e expropriação do meio rural, características do camponês brasileiro nas décadas 1970 e 1980.

Contudo, essa nova denominação de agricultura familiar gerou inúmeros debates a respeito do significado econômico, político e ideológico contido. Já na Seção 3 da pesquisa, abordamos as principais considerações de autores como Veiga (1991), Abramovay (1992), Lamarche (1993), Hespanhol (2000), Wanderley (1996) e Fernandes (2004; 2006) a respeito das diferenças entre o conceito de agricultura camponesa e agricultura familiar e o contexto político ao qual pertencia cada denominação.

Ente as principais diferenças estabelecidas, estão, o sistema de valores morais econômicos; o grau de integração ao mercado; o patrimônio sociocultural e o contexto político dessas duas classes sociais.⁵⁶

Autores como Veiga (1991), Abramovay (1992; 2002) e Guanzirolli (2007), consideram que a denominação agricultura familiar rompe com formas tradicionais de cultivo no campo (agricultura camponesa) e que é necessário diferenciar essas duas formas de produção baseadas na unidade familiar, visto o significado econômico existente nas duas denominações, sendo a agricultura familiar o resultado do processo de modernização agrícola que estimulou a inserção de novas técnicas de produção no campo.

Assim, para esses autores, a diferença entre camponês e agricultor familiar está principalmente no tipo de relação que mantêm com o mercado e os seus diferentes graus de integração. Sendo que, um assentado de reforma agrária poderia ser agricultor familiar ou não conforme o seu grau de inserção no sistema capitalista.

A respeito disso, Fernandes (2002) considera que o termo agricultura familiar é supérfluo, mas com significativa relevância teórica, visto os estudos engendrados a respeito desse conceito. Além disso, o autor considera, em oposição à autores como Lênin (1985), Kautsky (1986), Veiga e Abramovay (1992) e Lamarche (1993), que o campesinato não está em vias de desaparecimento devido a inserção de relações capitalistas no campo e nem se metamorfoseando em agricultura familiar, mas que a agricultura camponesa se mantém na resistência política ao capital e na recriação de diversos tipos de camponeses, a exemplo dos posseiros, meeiros, arrendatários e assentados (FERNANDES, 2002).

O autor ainda nos fala que no Brasil a resistência ocorre, sobretudo, pelas ocupações de terra, sendo a luta pela terra o principal elemento de da resistência dessa categoria no país, e, desconsiderar esse fato reproduz uma compreensão parcial da

⁵⁶ A discussão conceitual de camponês e agricultor familiar está melhor explicitada já na Seção 2 da pesquisa. Retomamos esse tema para incluírmos tais discussões aos assentados de reforma agrária, tema de estudo central deste trabalho.

questão agrária no Brasil, que deve ser entendida a partir do viés político dessa classe social (FERNANDES, 2002).

Bombardi (2003), seguindo essa lógica, considera que o conceito de camponês proposto por Shanin (1980), Oliveira (1986; 1991) e Martins (1996) já considerava essa categoria inserido no modo capitalista de produção, em oposição a Veiga e Abramovay (1992) que considerava esse fato recente e característica da agricultura familiar.

Para Shanin (1980), Oliveira (1986; 1991) e Martins (1996) o campesinato enquanto classe social fundamenta a hipótese de que essa categoria se reproduz no sistema capitalista e é uma classe social desse sistema. Para Martins (1996),

O capitalismo na sua expansão não só redefine antigas relações, subordinando-as à reprodução do capital, mas também engendra relações não capitalistas igual e contraditoriamente necessárias a essa reprodução (MARTINS, 1996, p.19-20).

Bombardi (2003) continua nessa análise afirmando que:

[...] é possível compreender como o campesinato não só perdura, mas se reproduz no interior do capitalismo. Esse processo de reprodução do campesinato no modo capitalista de produção se dá exatamente pela necessidade que o próprio capital tem de relações que não são capitalistas para o seu desenvolvimento [...] a especificidade da produção camponesa é que faz com que se constitua em parte do capitalismo e por ele não seja destruída, mas ao contrário, reproduzida [...] o campesinato, historicamente, sempre esteve atrelado ao mercado, a ideia do camponês isolado é uma distorção da realidade (BOMBARDI, 2003, p. 7-8).

Com isso, a classificação de camponês como aquele que não está inserido no mercado não tem sentido teórico. Para Bombardi (2003) assim como para Wanderley (1996)⁵⁷ o que vai caracterizar o camponês são as relações sociais estabelecidas por essa classe e a luta política exercida. Nesse sentido, a agricultura familiar pode ser entendida como uma forma de produção camponesa, mas nem toda exploração familiar é camponesa devido as relações sociais que são estabelecidas e seu caráter político.

Bombardi (2003), ainda afirma existirem três fundamentos básicos que caracterizam o campesinato, a saber, o âmbito econômico, em que os camponeses são uma classe social já inserida no mercado; o âmbito político, a luta pela terra que essa classe desempenha há décadas; e o mais importante, que fundamenta toda a lógica camponesa, o âmbito moral, em que a economia moral se sobrepõe a ordem econômica.

⁵⁷ Ver Seção 2 da presente pesquisa.

A economia moral é entendida como uma concepção holística que os camponeses têm do mundo, os valores morais e éticos, a valorização das pessoas em detrimento dos produtos. Nesse sentido, a ideologia pregada pelo termo agricultura familiar se refere à um pequeno empresário que como tal objetiva sempre o lucro, sendo esta a máxima do sistema capitalista. Entretanto, o camponês objetiva a sua sobrevivência e a do seu grupo, e dessa forma, a lógica da agricultura familiar se mostra avessa à lógica camponesa. Bombardi (2003) continua:

Embora os camponeses estejam totalmente inseridos no mercado, sabemos que o mercado, sempre fez parte da vida camponesa – esta relação é o meio para manter e ampliar a sobrevivência e não o fim e objetivo da vida –. Se assim não fosse, após diversos anos de sucessivos “prejuízos” os camponeses venderiam a terra e deixariam de ser camponeses como o caminho apontado por Lamarche em 1993⁵⁸ (BOMBARDI, 2003, p.11).

É interessante notar que, para muitas pessoas, o fato de um assentado de reforma agrária possuir automóveis, trator, televisão, geladeira, antena parabólica, causa certa estranheza. Para muitos, um assentado, ou um agricultor familiar menos capitalizado não pode ter acesso a esses “confortos” típicos do ambiente urbano e de uma agricultura capitalista.

Para eles, o espaço rural deixa de ser rural, o camponês deixa de ser camponês quando passa a ter contato com essas “modernidades”. Tal pensamento é herança de um período no Brasil em que muitos agricultores, principalmente os pequenos, eram tidos como “matutos”, “ignorantes” e “caipiras” por não possuírem contato com a modernidade dos ambientes urbanos.

Quando a modernização agrícola entrou em curso, o discurso do agronegócio pregava o tecnicismo, a modernização, os instrumentos e insumos caros que garantiriam o aumento de produtividade para as grandes fazendas monocultoras. Os pequenos agricultores que não tiveram acesso à esses recursos continuaram menosprezados pela sociedade e pelo Estado a ponto de em 1996 ser forjado todo um conceito para descaracterizar o camponês “matuto”, “ignorante” e “caipira” para que este pudesse ser inserido no sistema capitalista.

Os projetos de governo criados a partir daí, sobretudo o PRONAF, que desconsideram o âmbito político e moral do campesinato, foram tentativas de ser forjar

⁵⁸ Ver LAMARCHE, H. (Coord.) A agricultura familiar: uma realidade multiforme. Campinas: Editora da Unicamp, 1993.

um conceito para uma classe homogênea, em que o camponês não deveria mais ser chamado assim, pois remete a uma ideia de pobreza, de ignorância, de falta de recursos em oposição ao agricultor familiar, praticamente um pequeno empresário.

Contudo, por mais que tenham acesso aos aparatos tecnológicos e produtos urbanos, financiamento bancário e tudo aquilo que chamamos de “conforto”, a lógica camponesa ainda existe, pois, as relações sociais estabelecidas, os valores morais e éticos repassados de geração em geração não são rompidos.

Nesse sentido, analisando o PA Paciência, após traçarmos o perfil de seus assentados, percebemos que, o fato de muitos deles possuírem produtos tipicamente urbanos, utilizarem tecnologia na produção agropecuária e no trato da terra, serem financiados por uma política pública, não eliminou as relações que estes estabeleceram uns com os outros, além da própria existência do assentamento já ser um fato notadamente de luta política.

Mesmo que haja conflitos internos, muitas vezes por ausência de uma associação mais atuante dentro do assentamento, a relação de vizinhança é muito presente. Foram vários os relatos de assentados que trabalham para outros, que ajudam na época do plantio e da colheita, que comercializam os produtos mais baratos entre eles, emprestam suas ferramentas, fazem o traslado da produção até a cidade, entre outros exemplos. Confirmando a teorias de Wandereley (1996) e Fernandes (2002) posteriormente mencionadas por Bombardi (2003), de que não é o grau de inserção no mercado que diferencia o agricultor familiar do camponês, mas sim, as relações sociais e políticas estabelecidas por estas classes sociais.

Este aspecto pode ser demonstrado no trabalho de campo realizado em dezembro de 2014, quando perguntado sobre as condições de vida no assentamento depois do PRONAF um dos assentados revelou que:

A vida melhorou, comprei o trator, agora faço serviço pros vizinhos também. Mas o negócio é que não faço tudo sozinho, tenho minha esposa que me ajuda e minha menina já sabe tirar leite também, nosso lugar é na roça, todo mundo ajuda aqui. Agora tem gente que vem pra terra mas não sabe lidar, não tem ajuda, não tem como pagar pra outros aí é complicado.⁵⁹

Continuando nessa análise, é de se pensar que muitos dos chamados agricultores familiares estabelecem essas mesmas relações com seus vizinhos de cerca, e nesse

⁵⁹ Entrevista realizada com M. M. S. um dos assentados do PA Paciência (Dezembro/2014).

sentido, o agricultor familiar se torna um conceito forjado, como foi dito, para descaracterizar a luta política e histórica contida no termo camponês.

Assim, os assentados do PA Paciência são camponeses de origem, travestidos em agricultores familiares para terem acesso às políticas públicas como o PRONAF, que procuram reorganizar o território e a sociedade a serviço do capital, pois, a política pública é a presença do Estado em determinados seguimentos da sociedade.

Para Grisa e Schneider (2015), existem três referenciais básicos para a análise das políticas públicas. O primeiro é o referencial global, entendido como a relação estabelecida entre sociedade e o mundo, nesse sentido, a Revolução Verde empreendida no Brasil seguiu este referencial, da relação entre sociedade agrícola brasileira e a necessidade do mercado internacional; o segundo referencial é o setorial, em que o Estado toma posse das exigências de um setor específico da sociedade, ou de temas específicos que a sociedade impõe como preferencial; e por fim, o referencial da própria política pública em que há uma relação entre os dois outros referenciais citados. Para Fouilhex (2011; 2013), o referencial de política pública é a materialização das ideias em instrumentos e organização da política pública.

Dessa forma, o PRONAF, pode ser entendido como projeto de um referencial de política pública, pois, há em sua formulação o referencial setorial, representado pela classe dos pequenos agricultores e também um referencial global, visto que, sua formulação parte de uma exigência de entidades externas que viam em exemplos de outros países o fortalecimento da agricultura familiar como a solução para o problema agrário no Brasil.

Sendo uma política pública, esta contém uma ideologia que serve aos interesses de quem a formula. Nesse contexto, os conceitos utilizados não são neutros, pois, correspondem aos interesses de seus pesquisadores ou financiadores. Para Santos (1990), a geografia, não pode esconder o papel do Estado e das classes na organização da sociedade e do espaço. O enfoque territorial adotado, para a formulação de políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil nos anos 2000, mostra como a Geografia, enquanto ciência, tem servido aos interesses do Estado e dos grupos dominantes, e cabe aos geógrafos também revelá-los para a sociedade.

No entanto, não podemos ignorar o fato de que muitas dessas políticas, sobretudo nos últimos anos, foram essenciais na melhoria da qualidade de vida de boa parte da população. Com a criação do PRONAF, em 1996, desencadeou-se a emergência de inúmeras outras políticas para as camadas mais carentes do país, tais como: o Bolsa

Escola e Bolsa Alimentação que em 2003 se transformaram no Bolsa Família; o Fome Zero (2003) que posteriormente já no governo Dilma (2011) se transformou em Brasil Sem Miséria; o Garantia Safra (2002) que se destinava aos agricultores do Nordeste, Norte de Minas Gerais, Vale do Jequitinhonha e Norte do Espírito Santo; o Luz para Todos (2003) e o Plano Nacional de Habitação Rural (PNHR) (2009), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) (2003) e a reformulação⁶⁰ da Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em 2003.

Todas essas políticas, consideradas assistenciais para diversos setores da sociedade brasileira, foram de suma importância para a parcela mais carente da população brasileira. Além disso, tais políticas fazem parte do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e estão articuladas ao PRONAF e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e à Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), em que o combate à pobreza rural no Brasil se fez prioridade nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014) e a questão agrária se fez mais importante do que a questão agrícola.

Nos assentamentos rurais, a exemplo do PA Paciência, essas políticas estão todas articuladas, como pôde ser observado nos trabalhos de campo e entrevistas realizadas. As casas construídas no assentamento fizeram parte do PNHR financiadas pelo Banco do Brasil, a rede elétrica faz parte do Luz para Todos, assim como várias famílias fazem uso do Bolsa Família. Contudo, o programa que se destina ao financiamento da produção (PRONAF) no assentamento chegou há pouco tempo (em 2013), e não há como mensurar a melhoria na qualidade da vida da população mesmo com o aumento comprovado (via roteiros de entrevistas) da renda e da produção proporcionado pelo financiamento.

Com isso, a pesquisa se pautará a partir de agora na análise dos efeitos socioeconômicos do PRONAF em outras regiões do Brasil, a partir dos exemplos de estudos regionais e locais sobre o programa em diferentes partes do país, relacionando-os com o exemplo do PA Paciência em Uberlândia-MG.

⁶⁰ O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) implantado em 1955, foi reformulado com a Lei nº 11.947 de junho de 2009, e, posteriormente com o artigo 6º da Resolução do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) nº 26/2013. O programa contribui para a formação de hábitos alimentares saudáveis, por meio da oferta da alimentação escolar e de ações de educação alimentar e nutricional. São atendidos pelo programa os alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público), por meio da transferência de recursos financeiros. Em 2014 o orçamento do programa foi R\$ 3,5 bilhões, para beneficiar 43 milhões de estudantes da educação básica e de jovens e adultos. Com a Lei nº 11.947, 30% desse valor – ou seja, R\$ 1,05 bilhão – foi investido na compra direta de produtos da agricultura familiar, medida que estimula o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades (FNDE, 2015).

4.4. Considerações sobre o PRONAF nas demais regiões brasileiras: o que de fato o programa representa para a agricultura familiar no país?

Desde os primeiros anos de existência do PRONAF, diversos pesquisadores se preocuparam em analisar seus efeitos no espaço rural brasileiro. Já nos anos 2000, Mattei (2001) fez uma reflexão inicial sobre a concepção, abrangência e limites observados no programa até aquele momento.

O autor fez um estudo comparativo de 1995 a 1999, mostrando a evolução no número de contratos e também de recursos repassados aos agricultores familiares que faziam parte do programa a nível federal. Assim como fez também comparações desses valores entre as grandes regiões brasileiras. Entre as informações mais relevantes destacadas no trabalho, está o percentual de estabelecimentos familiares existentes no país e também divididos por regiões. Esses dados mostram que em 2001, cerca 85% dos estabelecimentos rurais do país pertenciam à agricultura familiar (FAO/INCRA, 1995-1996), estando regionalmente concentrados da seguinte forma, o Nordeste com 49,5%, o Sudeste com 15,3%, o Sul com 22%, o Centro-Oeste com 4% e o Norte com 9,2% do total (MATTEI, 2001).

Naquele momento, a região Sul era a maior detentora de recursos do programa, visto o alto grau de organização dos agricultores familiares naquela região. Suas considerações foram iniciais, pois, o programa estava estabelecido há pouco mais de 4 anos, mas entre diversos problemas foram observados, muitos dos quais persistem atualmente, 18 anos depois.

Entre os problemas observados, um dos principais estava no limite financeiro, pois, apesar de os repasses aumentarem a cada ano, a quantidade de recursos ainda era insuficiente para as necessidades de muitos agricultores. Além disso, outro problema substancial eram os agentes financeiros que muitas vezes exigiram garantias nem sempre compatíveis com a realidade do agricultor familiar. Em terceiro lugar, o orçamento do programa, que sofria cortes sequenciais e dependia de uma única fonte de recursos, no caso, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Por fim, havia a burocracia operacional do programa, em que determinados órgãos públicos dificultavam a legitimação do processo junto à sociedade civil (MATTEI, 2001). Contudo, havia boas expectativas em relação ao futuro do programa, mas este, precisava passar por reformulações operacionais para alcançar os objetivos propostos em sua formulação.

Três anos após as observações de Mattei (2001), Gazolla e Schneider (2004) publicaram um trabalho intitulado “As duas caras do PRONAF: produtivismo ou fortalecimento da produção para autoconsumo? ”, baseado em suas dissertações de mestrado, em que analisaram a relação entre a agricultura familiar do Alto Uruguai e as políticas públicas, notadamente, o PRONAF.

Neste trabalho, os autores constataram a crescente mercantilização social e econômica da agricultura familiar na região, na lógica do padrão agrícola desenvolvimentista. Entretanto, também foi observado que o programa estimulava o fortalecimento da produção para autoconsumo e segurança alimentar ao financiar tanto as produções de commodities (tradicionais na região) quanto as de alimentos básicos para o consumo da população. Assim, Gazolla e Schneider (2004) nos dizem que:

O PRONAF está intimamente ligado com o padrão de desenvolvimento do Alto Uruguai, devido a esta política pública financiar e dispor de crédito rural para as atividades tradicionais da região como é o caso do financiamento de grãos, de commodities agrícolas, e integração agroindustrial, que são atividades principais dos agricultores familiares. No entanto, esta política está permeável a algumas reivindicações das organizações políticas dos agricultores familiares como os sindicatos, federações e movimentos sociais, o que o faz mudar e evoluir a cada ano, de acordo com as demandas emanadas por estas categorias sociais [...] neste sentido, o programa transformou-se com o intuito de não fortalecer somente o padrão de desenvolvimento tradicional da região, mas, também, de privilegiar os processos produtivos sustentáveis, o desenvolvimento rural, a segurança alimentar, a produção para autoconsumo [...] desse modo, o PRONAF visa, basicamente, financiar e fortalecer as atividades produtivas principais dos agricultores familiares, mas também, a produção para consumo de alimentos das famílias (GAZOLLA; SCHNEIDER, 2004, p. 3).

Com isso, estabelece-se o que os autores chamaram de “duas caras” do PRONAF, uma que busca a intensificação do padrão desenvolvimentista na agricultura integrando os agricultores às agroindústrias e outra que simultaneamente, ao incentivar a produção de grãos, como a soja, o milho e o trigo, a criação de suínos e aves para as granjas, favorece a produção de alimentos para o autoconsumo, visto que, o milho, trigo, a carne de porco e de ave são alimentos básicos da população do Alto Uruguai. Assim, o programa incentiva a integração da agricultura familiar às agroindústrias, mas, simultaneamente, garante a segurança alimentar dessa população ao financiar esses produtos.

Outro autor que fez considerações importantes a respeito do PRONAF foi Ortega (2008). Este analisou o PRONAF a partir da lógica do desenvolvimento rural, pretendida no governo FHC e melhor estruturada no governo Lula. Enquanto o governo FHC partia

do desenvolvimento local para se alcançar o desenvolvimento rural, o governo Lula partiu do território, sendo esta uma categoria mais abrangente de planejamento.

Como sabemos, o PRONAF possui três linhas de financiamento e para o estudo do desenvolvimento rural, Ortega (2008) analisou a linha Serviços e Infraestrutura, responsável por estruturar municípios pobres com características rurais no Brasil, principalmente na região Nordeste e Norte de Minas Gerais. Tais municípios integram os Territórios Rurais do MDA e têm conseguido reduzir os índices de pobreza e aumentar os de desenvolvimento humano (MDS, 2014).

Santos (2009) analisou o PRONAF Crédito categoria B⁶¹ no espaço rural de Feira de Santana – BA tendo como questionamento principal na pesquisa se o programa pode contribuir para a autonomia do agricultor familiar ou é estratégia econômica para inserir os agricultores no capital financeiro e mercado global.

Seus estudos chegaram à conclusão de que o programa proporcionou o aumento na renda dos agricultores, na produção e nas oportunidades de trabalho sem, no entanto, configurar satisfatoriamente melhorias em suas condições de vida, visto que, os mesmos não conseguem se apropriar dos excedentes do trabalho.

O autor explica que, em Feira de Santana, há uma disputa de poder entre os órgãos gestores do PRONAF, o que dificulta e atrapalha o acesso ao crédito, além disso, existe a questão dos atravessadores que consomem boa parte do orçamento dos agricultores, já que o programa possui fraca atuação no sentido de integrá-los ao mercado em todas as etapas produtivas, sobretudo, a da comercialização e principalmente, um dos maiores entraves é a falta de assistência técnica e acesso às novas tecnologias, assim como, a ausência de investimento em infraestrutura nos estabelecimentos rurais.

Some-se a isso ainda questões próprias ao local da pesquisa, como o tamanho das propriedades rurais e o baixo nível educacional dos agricultores vinculados ao programa. Com isso, Santos (2009) alerta para o fato de que o programa precisa evoluir ou estará fadado ao fracasso. Em suas palavras:

⁶¹ Fazem parte da Categoria B da agricultura familiar no Brasil os agricultores que: agricultores familiares explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro; residam na propriedade ou em local próximo; não disponham, a qualquer título, de área superior a 4 (quatro) módulos fiscais, quantificados segundo a legislação em vigor; obtenham, no mínimo, 30% (trinta por cento) da renda familiar da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento; tenham o trabalho familiar como base na exploração do estabelecimento; tenham obtido renda bruta familiar nos últimos 12 (doze) meses que antecede a solicitação da DAP, incluída a renda proveniente de atividades desenvolvidas no estabelecimento e fora dele, por qualquer componente da família, de até R\$4.000,00 (quatro mil reais), excluídos os benefícios sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais (MDS, 2014).

O que se pode dizer é que o PRONAF está alimentando muito mais as esperanças do que transformando a realidade concreta dos agricultores familiares. Alguns ganhos na produção e renda foram constatados, contudo, é possível afirmar que esses ganhos não foram transferidos na mesma proporção para o bem-estar desses trabalhadores rurais [...] compreende-se que o PRONAF deve agir na questão da valorização do trabalho do agricultor familiar. Para tanto, é fundamental garantir a participação, em todos os momentos, desde a construção até a aplicação prática, dos agentes envolvidos no processo, principalmente dos agricultores familiares. É importante que esse agricultor se sinta como parte integrante de toda caminhada em busca do desenvolvimento rural e não como um mero sujeito passivo que só serve para retirar, mediante abertura de conta no banco, o dinheiro do crédito e pagar o financiamento no prazo certo [...] o que fica evidente é que os resultados estão muito distantes dos objetivos propostos pelo PRONAF, portanto, cabe ao programa juntamente com os agricultores e gestores, buscar implementar modificações, no sentido de sanar as implicações negativas identificadas na pesquisa (SANTOS, 2009. p. 192-193)

Fica evidente também para Santos (2009), a necessidade de reformular a funcionalidade do programa para que os objetivos propostos em sua criação sejam alcançados.

Continuando a análise de trabalhos anteriores que focavam a região Sul do Brasil, Mattei et al. (2007), publicou no XIV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Estudos Rurais (SOBER), um estudo enfocando as regiões Nordeste, Sudeste e Norte do Brasil. Esse estudo procurou analisar os impactos da aplicação do PRONAF sobre economias locais de oito estados dessas regiões, observando os efeitos demográficos, sociais e tributários em 30 municípios que mais fizeram uso do programa desde 2001.

As principais constatações da pesquisa reforçaram algumas tendências de estudos anteriores, no qual havia expressivo aumento de volume de recursos e tentativa de desconcentração desses recursos entre as unidades da federação. Além disso, a metodologia partiu da incorporação de técnicas de inferência estatísticas por meio do uso de correlações e regressões.

Buscando diversos órgãos e institutos oficiais, os pesquisadores da SOBER mostraram que as correlações mais elevadas estavam justamente na esfera produtiva, associados a aumentos nas áreas colhidas, produção e rendimentos das principais atividades desenvolvidas pelos agricultores. Além disso, a maior disponibilidade de recursos financeiros no campo possibilitava (mesmo que pequena) a manutenção do homem no campo e relativa queda no êxodo rural no período estudado, juntamente com a maior arrecadação de tributos pelos municípios, visto que, maior alocação de recursos

estimula o setor produtivo que passa a contribuir mais. Ou seja, maior disponibilidade de crédito favorece diversos segmentos, inclusive, a melhoria nos índices de desenvolvimento humano desses municípios.

Tais constatações muito se assemelharam nas três regiões estudadas, observando as particularidades regionais de cada uma. Segundo os pesquisadores,

Quando submetidos aos procedimentos metodológicos para inferências estatísticas, os resultados gerais permitem fazer uma série de afirmações para as regiões conjuntamente [...] deve-se registrar que as correlações de volume de recursos disponibilizado pelo programa com as variáveis apresentam resultados que, isoladamente, podem ser considerados fracos. Mesmo assim, a maioria dos coeficientes registrou valor positivo, sugerindo uma associação linear (ainda que fraca) entre as variáveis; ou seja, na medida em que os recursos do programa aumentam os valores dessas variáveis também tendem a aumentar [...] estes impactos mais consistentes na esfera produtiva, especialmente na produção agrícola, reforçam a ideia de que o programa continua sendo fortemente influenciado por um viés assentado no aumento da produção agrícola (MATTEI et al., 2007 p. 13- 14).

Nesse sentido, os pesquisadores sugerem que o PRONAF, mesmo com os avanços observados, precisa reformular seu caráter operacional, pois, o modelo de financiamento existente estimula práticas produtivas altamente dependentes do padrão agrícola vigente, conforme as constatações de Gazolla e Scheneider (2004) no Alto Uruguai.

Um outro estudo, também bastante esclarecedor a respeito do programa é o de Mera e Didonet (2010), em que as autoras analisaram a forma como estava sendo aplicado os recursos do PRONAF no município de Cruz Alta-RS.

Essa pesquisa se diferencia das demais, pois a metodologia usada é a descritiva, em que por meio de aplicação de questionários a diferentes agricultores familiares que se disponibilizaram a responde-los, pode-se constatar que o programa não tem conseguido cumprir o que está proposto em sua concepção, visto que, boa parte dos agricultores consultados apontaram falta de informação e fiscalização quanto a operacionalidade do programa.

Entre os principais resultados obtidos os maiores problemas estão no uso destinado aos recursos do financiamento, em que 57,66% dos agricultores declararam utilizar o dinheiro do financiamento para atividades que não são as de custeio agrícola, como quitação de outras dívidas, compra de bens de consumo duráveis e não duráveis e melhoria na infraestrutura da propriedade (MERA, DIDONET, 2010).

Além disso, 45,89% responderam que perderam a tranquilidade em suas vidas, devido à ansiedade de quitar a dívida do financiamento com o banco, contra 34,44% que declararam melhorias e aumento da produção.

Um outro dado interessante se refere ao êxodo rural, em que 67,21% dos agricultores concordaram que o programa contribuía para a diminuição do êxodo rural e permanência de suas famílias na terra, contra 32,79% que não concordavam, pois, muitos tinham filhos que haviam saído de suas terras para estudarem na cidade e não retornavam.

Entre outros questionamentos, o acesso à informação a respeito das linhas de financiamento e operacionalidade do PRONAF foram apontadas como pouco satisfatórias, já que, muitos agricultores alegaram não saber da existência de outras categorias como o PRONAF Agroecologia, PRONAF Floresta, PRONAF Mulher e PRONAF Jovem. Ao mesmo tempo em que muitos não sabiam se existia fiscalização dos usos dos recursos pelas instituições financeiras.

Em relação à assistência técnica, 45,91% dos agricultores declararam pouca participação da EMATER no processo, já que cerca de 30% deles apontaram que só recebia assistência técnica quando procurava a empresa para resolver alguma formalidade e 86,99% declararam que o programa seria melhor se houvesse um “amparo” durante o processo produtivo, ou seja, há necessidade da assistência técnica.

Mera e Didonet (2010), diferente de outras pesquisas, detiveram na opinião do público-alvo do PRONAF, ou seja, os agricultores familiares, a respeito da operacionalidade do programa e concluíram que a inexistência de uma assistência técnica eficaz é uma das principais responsáveis pelo não cumprimento dos objetivos do mesmo.

Anterior à pesquisa de Mera e Didonet, Guanzirolli em 2007 avaliou a eficácia do PRONAF em gerar renda e melhoria nas condições de vida dos agricultores familiares comparando com as liberações de crédito com o custo final para o tesouro nacional. Sua pesquisa se baseou em um apanhado de outras pesquisas já realizadas por diferentes instituições acadêmicas no país com vertentes ideológicas distintas que estudavam o PRONAF por vários aspectos, sobretudo, o econômico.

Para Guanzirolli (2007), o programa foi criado em um momento de reivindicação e ausência de crédito para os pequenos agricultores, em que os financiamentos existentes tinham custo muito elevados para essa categoria. Após 10 anos de criação, o PRONAF já era conhecido em todo o país, atendendo diversas categorias da chamada agricultura familiar. Fato determinante para a expansão do programa foi a taxa de juros subsidiada pelo Estado e as condições especiais para o pagamento, já que os

agricultores familiares não tinham condições de obterem recursos a taxa de mercado devido à sua descapitalização e baixa produtividade (GUANZIROLI, 2007).

A partir disso, Guanzirolli (2007) procurou avaliar outros fatores para justificar a existência do programa além da taxa de juros e prazo para pagamento, como por exemplo, o contexto no qual estavam inseridos os agricultores e o desempenho institucional do programa, para descobrir se havia ou não indução do processo de acumulação e uso eficiente dos recursos por parte dos agricultores.

Segundo o autor, “por tratar-se de uma política pública que envolve altos custos e subsídios, ela deve ser avaliada constantemente para justificar a sua existência” (GUANZIROLI, 2007, p. 304). Tal afirmação sugeria que os recursos disponibilizados pelo programa vinham aumentando significativamente, mas era necessário equalizar os custos do programa com a garantia de geração de renda e aumento da produtividade agrícola dos seus beneficiários.

Entretanto, Guanzirolli (2007) observou problemas significativos na operacionalidade e retornos financeiros do PRONAF. Um dos principais, foi a baixa taxa de juros, em que o Tesouro nacional não conseguia recuperar totalmente os investimentos, pois, a agricultura comercial pagava juros mais altos e assim o custo da equalização era menor, o que não acontecia com os financiamentos concedidos pelo PRONAF. Havia ainda as instituições financeiras, intermediadoras do processo, que cobravam um percentual pelo seu trabalho (chamado de *overhead*).

Abramovay (2002), afirmou que para cada um real emprestado o Tesouro gastava quarenta e um centavos, dos quais metade com intermediação bancária. Tratava-se, portanto, de um programa caro e por isso deveria ser comprovado a sua necessidade (GUANZIROLI, 2007).

Guanzirolli (2007) também afirmou que as maiores quantidades de recursos liberados eram justamente para atividades ligadas ao setor agroindustrial e que havia estratégias criadas pelo Incra e pela FAO para encorajar outros agricultores a se inserirem no que Guilhoto e Silveira (2005) chamaram de cadeia agroindustrial familiar.

Petrilli (2004) apud Guanzirolli (2007) sugeriu que o programa estaria privilegiando a propriedade familiar “eficiente” em detrimento das mais fragilizadas. A solução seria promover políticas agrárias e sociais para os agricultores mais periféricos representados pelas categorias A B e A/C, até que eles atingissem categorias mais bem estruturadas e continuar com a política de crédito para os mais capitalizados, conforme

estabelecido no projeto “Diretrizes para uma Política Agrária Sustentável” (INCRA/FAO, 1994).

Com isso, Guanzirolli (2007) questionou a opção pelo crédito subsidiado para categorias de agricultores familiares menos capitalizados, visto que eram os agricultores mais integrados ao mercado que apresentavam os melhores índices de renda média e produtividade. A solução, segundo ele, seria integrar todas as categorias de agricultores familiares ao mercado. Conforme o autor:

O perfil típico de um agricultor familiar eficiente é aquele que destina 70% da área para produzir no máximo dois produtos e o restante para uma agricultura diversificada [...] a maior destinação de recursos do PRONAF aos agricultores mais capitalizados e de rendas mais altas (entre os agricultores familiares) é coerente com a realidade da agricultura familiar e com a demanda de crédito existente entre as diferentes categorias. Essa demanda, uma vez atendida, logicamente acabou sendo investida preferencialmente em produtos da monocultura [...] a concentração aconteceu de forma natural, na medida em que não houve nenhum direcionamento do crédito para atender cadeias produtivas específicas diferentes das demandantes (GUANZIROLLI, 2007, p. 313).

Assim, a solução para sanar os principais problemas encontrados no PRONAF seria de promover políticas públicas diferenciadas para diferentes categorias de agricultores familiares, fazendo com que aqueles mais capitalizados e já totalmente integrados no sistema agroindustrial continuassem nessa perspectiva enquanto os demais fossem se capitalizando até serem integrados também, contando com a participação das instituições públicas e privadas nesse sistema.

Além disso, havia outros problemas no programa tais como, o alto custo de manutenção do programa para o Estado; a falta de vontade das instituições financeiras de concederem mais crédito aos agricultores menos capitalizados; a falta de fiscalização dos investimentos dos recursos, em que o agricultor estava investindo em atividades diversificadas; o que o autor chamou de “crédito de balcão”, em que não havia um controle rígido no que os recursos eram investidos.

Para Guanzirolli (2007), a melhor opção seria priorizar algumas cadeias produtivas em algumas regiões do país e oferecer políticas sociais para os agricultores mais pobres até que eles pudessem se integrar às agroindústrias demandantes de matérias-primas. Ou seja, para este autor, a solução estava na integração total da agricultura familiar no sistema agroindustrial, pois, só assim haveria retornos produtivos e financeiros para os agricultores e para o país.

Ao trazermos a discussão de outros estudos a respeito do PRONAF por diferentes autores, em diferentes localidades, procuramos mostrar as proporções que essa política pública tomou desde a sua criação. Durante os últimos 18 anos (1996-2014), inúmeros pesquisadores se preocuparam em analisar e avaliar o programa por diferentes aspectos, como no âmbito político, econômico e social. Em suma, muitos deles se assemelham em relação aos problemas encontrados tanto no que se refere às suas diretrizes de concepção e aplicabilidade quanto aos problemas estruturais e gerenciais.

Os retornos observados nem sempre coincidem com a expectativa dos pesquisadores. No entanto, é salutar considerar que o Brasil dos últimos anos tem promovido políticas públicas que visam principalmente a redução da pobreza no campo e na cidade. O PRONAF como um programa de financiamento agrícola apresenta diferentes resultados para diferentes categorias de agricultores familiares, como observado nos estudos citados nesse trabalho. Contudo, nos interessa nessa pesquisa os seus efeitos para uma categoria distinta na agricultura familiar, os assentados de reforma agrária.

Os assentados de reforma agrária integram as categorias A e A/C do PRONAF, sendo os agricultores com menor percentual de renda bruta anual, ou seja, os mais descapitalizados. Nesse sentido, um último trabalho citado nesta pesquisa se refere ao de Batista e Neder (2015), que analisaram os efeitos do PRONAF nas categorias A, B e A/C sobre a variação de renda per capita e diminuição da desigualdade de renda rural, a partir dos pressupostos de Boruguignon (2002) de que a elevação da renda ou diminuição da desigualdade de renda afetam a pobreza rural.

Para os autores supracitados (BATISTA; NEDER, 2015), as políticas públicas voltadas para a redução da desigualdade de renda são mais eficazes do que as que promovem aumento da renda rural, ou seja, as políticas de transferência de renda são mais eficazes do que as de aumento da produtividade rural.

Nesse sentido, Batista e Neder (2015) utilizaram um modelo econométrico de dados em painel GMM-Sistema, em que os dados obtidos de 2001 a 2009 por unidade da federação foram coletados em diferentes órgãos governamentais e se transformaram em variáveis de indicadores sociais. As principais variáveis consultadas foram os indicadores de pobreza, a renda per capita e o índice de GINI, coletados a partir dos microdados da PNAD-IBGE, além dos dados oficiais do PRONAF encontrados no site do Banco Central e IBGE.

A partir dos cálculos das variáveis selecionadas constatou-se que havia diferenças entre as políticas de transferência de renda e de aumento da produtividade conforme os estados analisados, devido as especificidades socioeconômicas entre as unidades da federação. Em estados mais ricos, as políticas de transferência de renda conseguiram resultados mais significativos, enquanto em estados mais pobres programas de incentivo à produção agrícola mostraram-se mais eficazes. Segundo Batista e Neder (2015):

As estimativas sugerem que uma elevação em 10% do crédito do PRONAF (Grupos A, B e A/C) tende a elevar a renda per capita domiciliar rural em 0,24% e a reduzir desigualdade de renda em 0,36%. Estes valores apresentam, portanto, a incidência indireta da variável PRONAF na redução da pobreza em duas vias: pelo aumento da renda domiciliar per capita e pela melhor distribuição da renda mensurada pelo Índice de Gini. São escassas na literatura econômica evidências empíricas que relacionam o PRONAF com a distribuição da renda; por outro lado os resultados obtidos neste para a relação renda per capita-PRONAF estão de acordo com parte da literatura analisada (RICCI, 1997; FAVERO e ALVES, 2002; MATTEI, 2005; MATTEI et al., 2007) que associa o crédito do programa com o aumento da renda e da produtividade, dado que o aumento da produtividade tende a elevar a renda dos agricultores familiares (BATISTA; NEDER, 2015)

Com isso, o PRONAF categorias A, B e A/C atua como mecanismo de redução da pobreza rural, pois promove o aumento e distribuição de renda no campo. Assim, não podemos afirmar que o crescimento econômico de um setor é suficiente para erradicar a pobreza, pois, como visto, em unidades federativas mais ricas as políticas de diminuição da desigualdade de renda se tornam mais eficazes.

Dessa forma, o PA Paciência em Uberlândia, localizado em Minas Gerais que integra o terceiro estado mais rico (ver PIB estadual)⁶² da federação se beneficia dessa política por promover aumento de renda entre os assentados. Com isso, o assentamento que já se encontrava bem estruturado antes do PRONAF, se confirmarem os estudos de Batista e Neder (2015), de que estabelecimentos mais bem estruturados tendem a ter a produção aumentada, futuramente, o PA Paciência poderá experimentar grandes avanços sociais e econômicos, podendo vir a ser um exemplo para as políticas públicas agrárias no país, sobretudo, a de reforma agrária. Entretanto, é necessário que para isso, o PRONAF continue a proporcionar melhoria na renda dos agricultores menos capitalizados e reveja algumas regras existentes para a concessão do financiamento que muitas vezes tornam o processo moroso e comprometem sua finalidade.

⁶² PIB estadual de Minas Gerais disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=mg>>. Acesso em 20 de Junho de 2015.

Além disso, a assistência técnica precisa ser considerada fator fundamental no processo produtivo, principalmente em assentamentos de reforma agrária, fato comprovado nos trabalhos de campo realizados em dezembro de 2014 e maio de 2015, pois, só assim, assentamentos como o PA Paciência continuarão sendo exemplos de melhoria no desenvolvimento socioeconômico de seus assentados e dando garantias de que as políticas públicas quando bem executadas podem ajudar a transformar a realidade de muitas populações pelo país.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A luta pela terra no Brasil, atualmente, se envereda por caminhos diversos daqueles das décadas de 1950 a 1980. A luta camponesa pelo direito à terra e de produzir nela hoje se configura em uma luta pela existência dessa categoria enquanto classe social no Brasil. A luta por existência ocorre ainda mediante embate ideológico, pois, a agricultura camponesa está em constante disputa com setores do agronegócio, visto o poder econômico e político que este modelo produtivo possui no país.

Após a modernização agrícola, a agricultura agroexportadora sempre beneficiária de programas e políticas públicas se legitimou como setor mais importante economicamente da agricultura brasileira. Contudo, já na década de 1980, percebe-se a importância social da pequena produção (como assim era chamada), capaz de empregar a população ociosa das cidades e manter o homem no campo. A reforma agrária negligenciada durante os governos militares volta a fazer parte da luta política do país, por meio dos movimentos sociais, sobretudo do MST e de organizações sindicais como a CONTAG e a FETRAF, entre outras, que reivindicavam políticas públicas para o setor mais esquecido do campo, a agricultura camponesa.

A partir disso, começa-se a pensar alternativas para a chamada pequena produção, que não mais poderia ser denominada assim, visto que tal denominação pressupunha um modelo produtivo arcaico e atrasado. Com isso, já na década de 1990, surge o PROVAP, que não atinge os ideais desejados. Dessa forma, pressionados por entidades internacionais e movimentos sociais, o governo brasileiro propõe, em 1996, o programa mais importante para a pequena produção no país, o PRONAF.

Com o PRONAF, a pequena produção no Brasil passa a receber uma outra denominação, fruto da ideologia contida no discurso do programa, que pregava uma agricultura de base familiar capaz de se modernizar para se integrar às agroindústrias, reconfigurando todo um discurso de classe para legitimar a existência do programa, no qual a agricultura camponesa deixava de “existir” para dar lugar a um novo tipo de produção agrícola, mais moderno e produtivo.

Com isso, não por acaso, a região do Brasil que mais recebeu recursos do PRONAF desde sua criação foi a região Sul, historicamente tradicional em pequenas propriedades familiares alinhadas às agroindústrias da região. Sendo aí também onde se encontram os contratos mais caros já efetuados pelo programa, onde se encontram os

modernos e produtivos agricultores familiares em que toda essa ideologia progressista da política pública ganhou significativo espaço.

A partir de meados de 2003 o programa começou a se desenvolver em outras regiões do Brasil, principalmente na região Nordeste, que concentra o maior número de estabelecimentos familiares no Brasil. O redirecionamento de recursos do programa para o Nordeste se insere no contexto político e social pelo qual passava o país nesse momento, a emergência de diversas políticas sociais com o objetivo de erradicar a pobreza tanto no campo quanto nas cidades.

Nesse momento, os recursos do PRONAF passam a promover não apenas o financiamento da produção agrícola, como também auxiliam no aumento de renda de famílias pobres do campo brasileiro, se configurando em um programa de suma importância para a pequena produção em municípios mais empobrecidos do país.

Além do PRONAF Crédito, uma outra linha de atuação do programa, a de Infraestrutura e Serviços, foi fundamental nesse processo de estímulo ao desenvolvimento social e econômico de municípios mais empobrecidos do Brasil, dando origem aos chamados Territórios Rurais do Ministério do Desenvolvimento Agrário, os quais são encontrados majoritariamente na região Nordeste do país.

Em 18 anos de existência (1996-2014), o PRONAF passou por sucessivas transformações agregando diferentes grupos da chamada agricultura familiar, a fim de contemplar todas as categorias que se inserem nessa denominação. No entanto, diversos estudos locais e regionais acerca do programa mostraram deficiências operacionais que poderiam ser sanadas caso fosse intenção dos gestores públicos fortalecer de fato essa categoria como classe social, o que não acontece.

Nos últimos 12 anos (2002-2014), o PRONAF passou a agregar diferentes categorias de agricultores familiares, atuando em muitos casos como política de transferência de renda e diminuição da pobreza rural do que como política de crescimento da produção agrícola. O que não se pode desconsiderar como ponto positivo, visto que, boa parte das famílias mais pobres do Brasil se encontram no campo.

Nesse sentido, o programa se fortalece juntamente com outros programas de caráter social que passam a desempenhar um papel de suma importância no campo brasileiro, a diminuição da pobreza rural, sobretudo, para grupos menos capitalizados e que sempre estiveram à margem das políticas públicas, a exemplo dos assentados de reforma agrária.

Nesta pesquisa ficou demonstrado a importância que o programa assume para as famílias dos assentamentos rurais que, muitas vezes, possuem apenas o recurso do financiamento para investirem na produção e na infraestrutura de seus lotes. Contudo, como elucidado na Seção 4 da pesquisa, o programa apresenta deficiências operacionais, que no caso dos assentados se traduz na inexistência de uma garantia física (no caso a terra) para que as instituições financeiras repassem os recursos mais facilmente.

Além disso, por meio do custeio agrícola, o programa auxilia no investimento em diferentes atividades agrícolas. No entanto, esse custeio ocorre de maneira muitas vezes cruel, pois, no caso dos assentados de reforma agrária, estes não têm autonomia para decidirem o que irão produzir. Os projetos elaborados para os assentados adquirirem o financiamento bancário levam em consideração as necessidades do mercado, sem considerar a autonomia de quem produz.

A pesquisa foi realizada no PA Paciência, localizado em Uberlândia-MG, município este que é conhecido nacionalmente como polo do agronegócio no país mas que também se destaca no tocante à reforma agrária. Dos 85 assentamentos existentes em toda a mesorregião do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, 14 deles se encontram em Uberlândia, mostrando também sua inserção no mapa da luta pela terra no Brasil.

O PA Paciência apresenta características particulares que o diferenciam dos demais assentamentos da região e, conseqüentemente, contribuem para as peculiaridades encontradas no que diz respeito ao nível de desenvolvimento socioeconômico de seus assentados. Das 26 famílias assentadas no PA Paciência, 18 delas acessam o PRONAF, contudo, o mesmo chegou aos assentamentos do município de Uberlândia apenas em 2010 para algumas poucas famílias. No PA Paciência o financiamento começou a ser obtido em 2013 e ainda faltam 8 famílias para receberem.

Com os trabalhos de campo realizados, diversas questões foram levantadas a respeito do programa, mas, principalmente questões que se referem à assistência técnica oferecida com o financiamento e a autonomia produtiva dos assentados. Entre os pesquisados, ficou evidente a necessidade de um apoio técnico externo, já que para aderirem ao PRONAF, pois, muitos tiveram que abandonar atividades tradicionais e se às dedicarem a atividades consideradas mais rentáveis, como é o caso da pecuária leiteira.

Por se tratar de uma atividade tradicional na região onde se insere o PA Paciência, esta atividade é recomendada pelas empresas que elaboram os projetos do PRONAF no município, mesmo que muitos assentados não tenham pleno domínio e infraestrutura instalada em seus lotes para se dedicarem à tal atividade.

Dessa forma, muitos assentados acabam se distanciando da relação que possuem com a terra, como ficou comprovado via roteiro de entrevistas, que muitos deixam de produzir alimentos (porcos, galinhas, hortaliças e pomares) para se dedicarem a criação de gado, economicamente mais rentável na região.

Com o pouco tempo de uso do recurso no PA Paciência, não foi possível perceber nos trabalhos de campo realizados e aplicação dos roteiros de entrevista, melhorias significativas na produção. No entanto, todas as famílias pesquisadas reconheceram o aumento da renda e melhorias nas condições de vida, fato que não pode ser desconsiderado, pois, no que se refere a diminuição da pobreza rural e importância social do programa, tais constatações são extremamente significantes para essa pesquisa.

Com isso, percebemos que o programa possui um importante papel no contexto econômico e social dos assentados de reforma agrária do município de Uberlândia, apesar da descaracterização política que o termo agricultor familiar implica. Entretanto, o PRONAF pode ser considerado como instrumento de emancipação social frente às condições de pobreza e miséria que muitos se encontram, mesmo que muitos estejam presos a um tipo específico de produção devido às exigências de instituições financeiras.

Mesmo assim, existem assentados que conseguem se desvencilhar das exigências dos bancos e têm feito da terra conquistada local de moradia e ascensão social, mesmo que muitos deles reconheçam as deficiências de uma política pública como o PRONAF e considerem a assistência técnica tão importante (ou mais) do que um financiamento governamental.

Dessa forma, o programa contribui para a permanência dos assentados na terra, proporcionando trabalho, renda e melhoria nas condições de vida, o que não pode ser considerado irrelevante, visto as condições que muitos deles e demais agricultores se encontravam antes da existência e acesso de uma política pública específica para essa classe social.

Além disso, apesar da denominação utilizada ser a de agricultores familiares, as relações sociais estabelecidas entre os assentados nos mostram que não é a tentativa de inserção deles no mercado por meio de políticas públicas que os definem. Ao contrário, apesar de muitos seguirem a lógica capitalista, as relações sociais estabelecidas por eles, os valores morais e éticos que trazem consigo e repassam aos seus descendentes nos permitem considera-los camponeses, mesmo que denominados de agricultores familiares.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: Hucitec, Campinas: Editora Unicamp, 1992.

_____. Agricultura familiar e uso da terra. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 11, n. 2, p.73-8, 1997.

_____. O peso da intermediação bancária no PRONAF. Brasília: **Gazeta Mercantil**, 2002. s/p.

_____. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2003.

ALMEIDA, P. R. de. **Sobre políticas de governo e políticas de estado: distinções necessárias**. 2013. Disponível em: <<http://imil.org.br/artigos/sobre-politicas-de-governo-e-politicas-de-estado-distincoes-necessarias/>> Acesso em 20 dez. 2014.

ALMEIDA, S. C. R; OLIVEIRA, M.N; XAVIER, J.H.V. A descentralização da política nacional da Ater: uma experiência nos assentamentos de reforma agrária no noroeste mineiro – Brasil. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 22, n. 3, p. 551-560, dez. 2010.

ALVES, E. R. A. Brazil's Program for Development of Agricultural Researchers. In: YEGANIAN TZ, Levon. **Brazilian Agriculture and Agricultural Research**. Brasília: Embrapa, 1984, p. 161-173.

ANTUNIASSI, M. H. R. Família camponesa na bibliografia sócio-anropológica sobre o meio rural: padrões culturais e obtenção dos meios de vida. **Cadernos do CERU**, São Paulo, n. 5, p.100-8, 1994.

AZEVEDO, B. R. Z. de. A produção não capitalista: uma discussão teórica. **FEE**, Porto Alegre, n. 10, 1985. Disponível em: <http://cdn.fee.tche.br/teses/digitalizacao/teses_10.pdf> Acesso em 01 maio 2015.

BAGNASCO, A. Ter Italie. **La problemática territorialable dello sviluppo italiano**. Bologna: Il Mulino, 1977.

BATISTA, H. R.; NEDER, H. D. Efeitos do PRONAF sobre a pobreza rural no Brasil (2001-2009). **RESR**, Piracicaba, v. 52, Supl.1, p.147-166, 2014.

BCB – Banco Central do Brasil, 2013. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>> Acesso em 25 set. 2014.

BCB – Banco Central do Brasil, 2014. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>> Acesso em: 20 out. 2014.

BERGAMASCO, S. M. P. P. et al. Assentamentos rurais no Brasil: diversidades socioeconômicas. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA

RURAL - O agronegócio do MERCOSUL e a sua inserção na economia mundial, 1999. Foz do Iguaçu. **Anais...** 1999. p. 1-10.

BLAZZO, P. P. **Considerações sobre as categorias de rural e ruralidade em suas dimensões do conhecimento**. Rio de Janeiro, 2011. (Não publicado).

BNB – Banco do Nordeste do Brasil, 2014. Disponível em <<http://www.bnb.gov.br/>> Acesso em: 25 set. 2014.

BOMBARDI, L. M. O papel da geografia agrária no debate teórico sobre os conceitos de campesinato e agricultura familiar. **GEOUSP– Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 14, p. 107-117, 2003. Disponível em: <http://www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/Geousp/Geousp14/Geousp_14_Bombardi.htm> Acesso em 01 maio 2015.

BOURGUIGNON, F. The growth elasticity of poverty reduction: explaining heterogeneity across countries and time periods. In: EICHER, T. S. **Turnovsky, inequality and growth: theory and policy implications**. Cambridge: The MIT Press, 2002.

BRASIL, 2003. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br.>> Acesso em: 29 dez. 2014.

BRASIL. Criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA. **Lei nº 5.851 de 1972**.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento Estudantil, 2012. **O programa Nacional de Alimentação Escolar**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>> Acesso em: 11 maio 2015.

_____. Instituição da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – PNATER. **Lei nº 12.188, de 2010**.

_____. Instituição do Crédito Agrícola. **Lei nº 4.829** de novembro de 1965.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Indicadores sociais**. 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/mapa_site/mapa_site.php#indicadores> Acesso em: 21 jun. 2015.

_____. Lei da Agricultura Familiar. **Lei nº 11.326 de 2006**.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Os territórios rurais**. 2013. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/tags/territ%C3%B3rios-rurais>> Acesso em: 05 abr. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Portaria MDA nº 21 de 27/03/2014**. Disponível em:

<http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/PORTARIA_MDA_21_DAP_-_ALTERADA_33_-_22.05.2014.pdf> Acesso em: 04 jun. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Classificação dos produtores rurais pelo PRONAF**. 2014. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/decom/paa/arquivos/Classificacao%20dos%20Produtores%20Rurais%20pelo%20Pronaf.pdf/view>> Acesso em 25 maio 2015.

_____. Política Nacional da Agricultura Familiar. **Lei 11.326/2006 de 2006**.

_____. Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA). **Decreto-lei nº 1.179 de 6 de julho de 1971**.

_____. Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Lei nº 11.947 de junho de 2009**.

_____. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). **Decreto-lei nº 1.946, de 28 de junho de 1996**.

_____. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). **Lei nº 10.186, de 12 de fevereiro de 2001**.

BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável: Metodologia de planejamento**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

CARNEIRO, M. J. Pluriatividade da agricultura no Brasil: uma reflexão crítica. In: SCHNEIDER, S. (Org.). **A diversidade da agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. p. 165-185.

CARNEIRO, M. J. Pluriatividade no campo: o caso francês. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 32, p. 89-105, out. 1996.

CARVALHO FILHO, J.J. Política agrária do governo FHC: desenvolvimento rural e a Nova Reforma Agrária. In: (Org.) LEITE, S. **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Ed. Da Universidade/UFRGS, 2001. p. 193-223.

CEPAL – Comisión Económica para América Latina y Caribe. Disponível em: <<http://www.cepal.org/cgibin/getProd.asp?xml=/brasil/noticias/paginas/2/5562/p5562.xml&xsl=/brasil/tpl/p18f.xsl&base=/brasil/tpl/top-bottom.xsl>> Acesso em: 14 dez. 2014.

CERQUEIRA, W. **Contextualização da criação do Pró-álcool**. 2010. Disponível em: <<http://www.brasilecola.com/brasil/proalcool.htm>> Acesso em: 08 de ago. 2014.

CLEPS JR., J. Disputas territoriais e agronegócio em Minas Gerais: Conjuntura da Reforma Agrária e diversidade dos conflitos no campo (pesquisa DATALUTA). In: XXI ENCONTRO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 2012. Uberlândia. **Anais...** Uberlândia: IG, 2012. CD-ROM

COELHO, M. A. **O Estatuto da Terra de 1964**, 2014. Disponível em: <<http://www.frigoletto.com.br/GeoRural/estatutoterra.htm>> Acesso em: 28 ago. 2014.

CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Agricultura. **21º Grito da Terra**. 2015. Disponível em: <<http://www.contag.org.br/gritodaterabrasi>> Acesso em 29 maio 2015.

DATALUTA – Banco de Dados da Luta pela Terra, 2012. Disponível em: <<http://www.lagea.ig.ufu.br/rededataluta.html>> Acesso em: 10 dez. 2014.

DEILFIM NETO, A. Nota sobre alguns aspectos do problema agrário. **Problemas Econômicos da Agricultura Brasileira**. São Paulo: Faculdade de Ciências Econômicas/USP, n. 40, p. 75-127, 1962.

DELGADO, G. C. **Capital financeiro e agricultura no Brasil: 1965-1985**. São Paulo/Campinas: Ícone/ Unicamp /, 1985.

DEMATTEIS, G. Per una geografia della territorialità attiva e dei valori territoriali. In: BONORA, P. **Slot**, quaderno 1. Bologna: Baskerville, 2001. p. 11-30.

FABRINI, J. E. Modelos de desenvolvimento do campo brasileiro: agronegócio e agricultura camponesa. In: ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS - O espaço não pára: por uma AGB em movimento. XV, 2008, São Paulo. **Anais...** São Paulo: AGB, 2008.p. 1-14.

FACÓ, R. **Notas sobre o problema agrária**. Rio de Janeiro: Editorial Vitória, 1961.

FAEMG – Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais. **Módulos fiscais por municípios**. Disponível em: <<http://www.faemg.org.br/Web/Files/24104420415935551141282041622080192226.pdf>> Acesso em: 21 jun. 2015.

FAO/INCRA. **Análise dos diagnósticos dos Sistemas Agrários**. Brasília, 1999.

FERNANDES, B. M. Questão agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial. In: BUAINAIN, A M. (Ed). **Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil**. Campinas: Editora da Unicamp, 2005.

_____. **Delimitação conceitual de campesinato**. Presidente Prudente, 2004. (Não publicado)

_____. Agricultura camponesa e/ou agricultura familiar. In: Encontro Nacional de Geógrafos, XIII, 2002, João Pessoa (PB). **Anais ... JOÃO PESSOA (PB): CCEN**, 2002. p. 1-9. Disponível em: <http://www.geografia.fflch.usp.br/graduacao/apoio/Apoio/Apoio_Valeria/flg0563/2s2012/FERNANDES.pdf> Acesso em: 26 jun. 2015.

FERREIRA, A. P. S de O. **Territórios em conflito: a Comunidade Macaúba/Catalão(GO) e a territorialização da atividade mineradora**. 2012. 169f. Dissertação. (Mestrado em Geografia)- Universidade Federal de Goiás/CAC, Catalão, 2012.

FERREIRA, D. A. de. O. **O mundo rural sob o ponto de vista geográfico: a trajetória da Geografia Agrária Brasileira na década de 30 a 90.** Rio Claro, 1998, 389 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, 1998.

FERREIRA, M. M. de. **A história das Reformas de Base.** 2012. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/>> Acesso em: 08 de ago. 2014.

Fouilleux, È. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 19, nº 1, p. 88-125, 2011.

FREITAS, E. **O que são boias frias?**. 2014. Disponível em: <<http://www.brasilecola.com/geografia/boia-frias.htm>> Acesso em: 03 abr. 2015.

FUKUI, L. F. G. Estudos clássicos de sociologia agrária: comunidades, estruturas agrárias, caracterização da camada camponesa. **Ciência e Cultura**, Campinas, v. 27, n. 6. p. 607-12, jun. 1975.

FURTADO, C. **A Pré-Revolução Brasileira.** 2. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

GARCIA JUNIOR, A. R. **Terra e trabalho: trabalho familiar de pequenos agricultores.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

GÓMEZ, J. M. **Crítica ao conceito de desenvolvimento.** 2002. (Não publicado)

GONÇALVES NETO, W. **Estado e Agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira 1960 – 1980.** São Paulo: Hucitec, 1995.

GRAZIANO DA SILVA, J. (Coord.) **Estrutura agrária e produção de subsistência na agricultura brasileira.** São Paulo: Hucitec, 1978.

_____. **O que é questão agrária.** São Paulo: Brasiliense, 1980.

_____. **A modernização dolorosa.** Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

_____. **O novo rural brasileiro.** Belo Horizonte: Nova Economia, 1997.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. **RESR**, Piracicaba (SP), v. 52, Supl. 1. p. 125-146, 2014.

GUANZIROLI, C. E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **RER**, Rio de Janeiro, v. 45 n. 02, p. 301-328. abr./jun., 2007.

GUANZIROLI, C. E. **Experiências de desenvolvimento territorial rural no Brasil**. Niterói (RJ): Editora da Universidade Federal Fluminense (UFF) - Faculdade de Economia, 2006.

GUILHOTO, J.; SILVEIRA, F.; AZZONI, C. A importância do agronegócio Familiar no Brasil. In: CONGRESSO SOBER. XVIII 2005, Ribeirão Preto (SP). **Anais...** Ribeirão Preto, 2005.

GUIMARÃES, A. P. **Quatro séculos de latifúndio**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

HEREDIA, B. M. A. **A morada da vida: trabalho familiar de pequenos produtores no nordeste do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

HESPANHOL, R. A. M. **Produção familiar: perspectivas de análise e inserção na microrregião geográfica de Presidente Prudente**. 2000. 354 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Instituto de Geociências e Ciências Exatas de Rio Claro, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2000.

IBGE. **Censo demográfico da população brasileira, 1970**. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/pt/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=769>> Acesso em: 25 jun. 2014.

IEA – Instituto de Economia Agrícola. **A Reforma Agrária e o Banco da terra**. Disponível em <<http://www.iea.sp.gov.br/out/lertexto.php?codtexto=531>> Acesso em: 07 set. 2014.

IHU – Instituto Humanitas Unisinos. **Memorial do massacre de Eldorado dos Carajás**. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/martires-latino-americanos/508570-memorial-massacre-de-eldorado-do-carajas-17-de-abril>> Acesso em: 07 set. 2014.

INCRA – Instituto Nacional De Colonização E Reforma Agrária, 2012. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br>> Acesso em: 10 dez. 2014.

INCRA – Instituto Nacional De Colonização E Reforma Agrária, 2014. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br>> Acesso em: 29 dez. 2014.

INCRA/APR. **Plano de Desenvolvimento de Assentamento** – PDA. Uberlândia, 2007.

KAUTSKY, K. **A questão agrária**. (Trad.). São Paulo: Proposta editorial, 1980 (1890).

LAMARCHE, H. (Coord). **A agricultura familiar: comparação internacional**. Trad. Angela M.N. Tijiwa. Campinas: Editora da Unicamp, 1993.

LAMARCHE, H. **A agricultura familiar** (trad.). 2. edição. Campinas: Editora da Unicamp, 1997.

LAMBERT, J. **Os dois brasis**. São Paulo: Nacional, 1959.

LECOQ-MULLER, N. Sítios e sitiantes no estado de São Paulo. **Geografia**, São Paulo, n. 7, p. 10-215, 1951.

LÊNIN, V. H. **Capitalismo e agricultura nos Estados Unidos da América**: novos dados sobre as leis do desenvolvimento do capitalismo na agricultura (Trad.). São Paulo: Brasil Debates, 1980 (1924).

LÊNIN, V. H. **O desenvolvimento do capitalismo na Rússia**: o processo de formação do mercado interno para a grande indústria (trad.). São Paulo: Nova Cultural, 1985.

LISITA, F. O. **Considerações sobre a Extensão Rural no Brasil**. 2005. Disponível em <<http://www.agronline.com.br/artigos/artigo.php?id=219>> Acesso em: 04 jul. 2011.

MARTINS, J. de. S. **A imigração e a crise do Brasil agrário**. São Paulo: Pioneira Editora, 1973.

_____. **Capitalismo e tradicionalismo: estudos sobre as contradições da sociedade agrária no Brasil**. São Paulo: Pioneira Editora, 1975.

_____. A sujeição da renda da terra ao capital e o novo sentido da luta pela reforma agrária. **Encontros com a Civilização Brasileira**, São Paulo, n. 22 p. 199-221, abr. 1980.

_____. **Os camponeses e a política no Brasil**: as lutas sociais no campo e seu lugar no processo político. Petrópolis: Vozes, 1981.

_____. **O cativo da terra**. 6ª edição. São Paulo: Hucitec, 1996.

MATTEI, L. et al. Uma análise dos impactos do PRONAF sobre as economias locais nas regiões Nordeste, Sudeste e Norte do Brasil. In: CONGRESSO DA SOBER, XLV. 2007, Londrina (PR). **Anais...**Londrina (PR), 2007.

MATTEI, L. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): Concepção, abrangência e limites observados. In: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE SISTEMAS DE PRODUÇÃO, IV. 2001, Belém (PA). **Anais...**Belém (PA), 2001.

MDA –Ministério Do Desenvolvimento Agrário, 2006. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br>> Acesso em 25 set. 2014.

MELO, F. B. H. de. **O problema alimentar no Brasil**: a importância dos desequilíbrios tecnológicos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

MELO, F.B. H. de.; ACCARINI, J. H. **A política econômica e o setor agrícola no Brasil pós-guerra**. São Paulo: IPE/USP, 1979.

MERA, C. P.; DIDONET, G. B. Aplicação dos recursos do PRONAF pelos agricultores familiares no município de Cruz Alta (RS). **Perspectiva Econômica**, Cruz Alta (RS), v.6, n. 2: 45-58. Jul/dez. 2010.

MESQUITA, H. A. de. Corumbiara: o massacre dos camponeses Rondônia/Brasil, 1995. **Geo Crítica**, Barcelona, p. 1-16, 2002.

MLT – Movimento de Luta pela Terra. **História do MLT**, 2011. Disponível em: <<http://movimentodelutapelaterra.blogspot.com.br/p/historia-do-mlt.html#>> Acesso em 05 maio 2015.

MPA – Movimento dos Pequenos Agricultores. **Quem somos**. 2012. Disponível em: <<http://www.mpabrasil.org.br/mpa-uma-alternativa-de-organizacao-do-campesinato-brasileiro#regiao-menu-principal>> Acesso em: 04 abr. 2015.

OLIVEIRA, A. U. de. **Modo capitalista de produção e agricultura**. São Paulo: Ática, 1986.

_____. **A agricultura camponesa no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1991.

OLIVEIRA, F. M. C. de. A economia brasileira: crítica à razão dualista. **Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 1, c. 6, 1972. Disponível em: <http://www.cebrap.org.br/v1/upload/biblioteca_virtual/a_economia_brasileira.pdf> Acesso em: 28 jun. 2014.

ORTEGA, A. C. **Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural**. Campinas: Editora Alínea; Uberlândia: Edufu, 2008.

PAIVA, R. M.; NICHOLLS, W. H. Estágio do desenvolvimento técnico da agricultura brasileira. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, p. 27-64, 1965.

PAIVA, R. M.; NICHOLLS, W. H. Estrutura e produtividade da agricultura brasileira. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, p. 5- 27, 1965.

PAIVA, R.M. O mecanismo de autocontrole no processo de expansão da melhoria técnica da agricultura. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, n. 3, p. 5-38, 1968.

PETRELLI, C. V.; SILVA, F. O novo desenho do financiamento agrícola e as dificuldades para os produtores não integrados. In: CONGRESSO SOBER, XVII. 2004. **Anais...** Ribeirão Preto, 2004.

PIMENTEL, V. C. **Assentamento é mais que um “projeto”**: A assistência técnica em assentamentos rurais. 2007, 141 f. Dissertações (Mestrado em desenvolvimento, agricultura e sociedade) - Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

PINTO, L. C. G. Marcha da questão agrária no Brasil. In: **A questão agrária no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1979, p. 161-172.

_____. Grupos de interesse e crédito rural no Brasil. **Revista de Economia Rural**, Brasília, v. 19, n. especial, p. 65-83, 1981.

PORTAL AGÊNCIA AMAZÔNIA. **Chacina de Corumbiara**. 2008. Disponível em: <<http://www.vermelho.org.br/ro/noticia/30454-107>> Acesso em 07 set. 2014.

PRADO JÚNIOR, C. Marcha da questão agrária no Brasil. In: PRADO JÚNIOR, C. **A questão agrária no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1979. p. 161-172.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. Tradução de M. C. França. São Paulo: Ática, 1980.

RAMOS FILHO, E. S. A via campestre no Brasil e avaliação da primeira década de impactos da reforma agrária do Banco Mundial. In: COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA, X. 2008, Barcelona. **Anais...** Barcelona: Universidad de Barcelona, 2008.

RANGEL, I. **A questão agrária brasileira**. 1962.

RANIERI, S. B. L. Retrospecto da Reforma Agrária no mundo e no Brasil. In: SPAROVEK, G. **A qualidade dos assentamentos de Reforma Agrária brasileira**. São Paulo: Páginas & Letras, 2003.

RIBEIRO, R. P. **O sistema brasileiro de assistência técnica e extensão rural: uma análise retrospectiva**. In: EMBRATER/Ministério da Agricultura, Série Leituras Seleccionadas, Brasília, n. 17, 1985.

ROMERO, J. I. **Questão agrária: latifúndio ou agricultura familiar**. São Paulo: Moderna, 1998.

SACCO DOS ANJOS, F. **Agricultura familiar em transformação: os colonos-operários de Massaranduba (SC)**. Pelotas: EFPEL, 1995.

SACK, R. **Human territoriality: its theory and history**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

SANTOS, J. A. L. dos. **Implicações do Pronaf na produção do espaço rural de Feira de Santana-BA**. Feira de Santana: UEFS Editora, 2009.

SANTOS, J. C. dos; PESSÔA, V. L. S. A pesquisa de campo nos canaviais do oeste paulista: o universo dos trabalhadores rurais entre a “sua forma de ser” e a exploração do seu “ser”. In: RAMIRES, Julio Cesar de L; PESSÔA, Vera Lúcia S. (Org.) **Geografia e pesquisa qualitativa: nas trilhas da investigação**. Uberlândia: Assis, 2009. p. 123 – 138.

SANTOS, M. **Por uma Geografia Nova**. 3. edição. São Paulo: Editora Hucitec, 1990.

SAQUET, M.A.; SPOSITO, E. S. Território, territorialidade e desenvolvimento: Diferentes perspectivas no nível internacional e no Brasil. In: (Orgs.) ALVES, F.; CORRIJO, B. R.; CANDIOTTO, L. Z. **Desenvolvimento territorial e Agroecologia**. 1ª edição, São Paulo: Expressão Popular (Org.), 2008. p. 15-31.

SARMENTO, C. E. **Plano Trienal e o governo João Goulart**, 2012. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/>> Acesso em: 08 ago. 2014.

SAUER, S. **Agricultura familiar versus agronegócio: a dinâmica sociopolítica do campo brasileiro**. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2008.

_____. A reforma agrária de mercado no Brasil: um sonho que virou dívida. **Revista Estudos Sociais e Agrícolas**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 98-126, 2010.

SCHNEIDER, S. O desenvolvimento agrícola e as transformações da estrutura agrária nos países capitalistas avançados: a pluriatividade. **Revista Reforma Agrária**. Campinas, v. 24, n.3. s/p. set/dez. 1994.

_____. **O papel da pluriatividade numa estratégia de desenvolvimento rural**. Texto apresentado no Seminário Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, MDA, Brasília, ago. 2005.

SCHNEIDER, S.; GAZOLLA, M. As duas caras do PRONAF: Produtivismo ou fortalecimento da produção para autoconsumo? In: CONGRESSO DA SOBER, XVIII, 2005. **Anais...**Ribeirão Preto, 2005.

SEN, A. **O desenvolvimento como liberdade** (Trad.). São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SHANIN, T. A definição de camponês: conceituações e desconceituações. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo: Editora Brasileira de Ciência. n. 26, p. 43-80, 1980.

_____. **Desenvolvimento econômico e evolução urbana**. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1968.

SINGER, Paul. O milagre brasileiro: causas e consequências/As contradições do milagre. **Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 1, c. 6, 1972. Disponível em: <http://www.cebrap.org.br/v2/upload/biblioteca_virtual/as_contradicoes_do_milagre.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2014.

SOUZA, A. L. de; FILIPPI, E. E. Controvérsias de desenvolvimento territorial: alguns aspectos da ruralidade na Amazônia brasileira. In: CONGRESO INTERNACIONAL DE LA RED SIAL, VI, 2008. Mar del Plata-AG, out. 2008.

SOUZA, M. L. de. Algumas notas sobre a importância do espaço para o desenvolvimento social. **Território**, Rio de Janeiro, n. 3, p. 13- 36, jul/dez. 1997.

SOUZA, M. L. de. **O desafio metropolitano. Um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

STEIN, S. **Grandeza e decadência do café.** Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1977.

TAVARES, M.C. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre a economia brasileira.** Rio de Janeiro: Zahar, 1983, p. 27-124.

TEIXEIRA, V. L. **Pluriatividade e agricultura familiar na região serrana do Estado do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro, Dissertação. (Mestrado em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade), UFRRJ, Rio de Janeiro, 1998.

VEIGA, J. E. **O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica.** São Paulo: Edusp/Hucitec, 1991.

WANDERLEY, M. N. B. Raízes históricas do campesinato no Brasil. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 1996. Caxambu (MG). **Anais...** Caxambu (MG), 1996.

WORLD BANK. Latin America and the Caribbean Regional Office. In: **A review of agricultural policies in Brazil.** Washington, D.C., 1983.

APÊNDICES

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA -UFU
INSTITUTO DE GEOGRAFIA - IG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA - PPGeo

Formulário de pesquisa elaborado e aplicado por: Jéssica Cristina Garcia

(mestranda)

Orientador: Prof. João Cleps Júnior

Período: 2014-2015

Roteiro de entrevistas realizadas nos Trabalhos de Campo⁶³

- 1- A respeito dos programas para a agricultura existente no município de Uberlândia, existe algum financiado exclusivamente pela prefeitura?
- 2- A que tipo de agricultor se destina?
- 3- Quando a prefeitura começou a implantar esses planos?
- 4- Quais os critérios exigidos para se aderir aos planos?
- 5- Sobre os programas de financiamento da agricultura a exemplo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) criado em 1996, tem registro de quando chegou ao município?
- 6- A que tipo de agricultor se destinava?
- 7- A prefeitura desempenhava algum papel na concessão do crédito?
- 8- Qual era o tipo de produção mais financiada?
- 9- Como funcionava a concessão de crédito?
- 10- E atualmente, como se dá a concessão de crédito do PRONAF?
- 11- Qual o número (aproximado) de pessoas/famílias que utilizam o programa?
- 12- Em qual tipo de produção é mais investido no município?
- 13- Quanto já foi concedido de crédito desde que o programa chegou ao município?
- 14- A respeito dos assentamentos de reforma agrária, quando os assentados começaram a acessar o crédito do programa?

⁶³ Essas perguntas foram as norteadoras das entrevistas realizadas com um dos agrônomos da prefeitura, um dos agrônomos da EMATER e um dos gerentes do Banco do Brasil em Uberlândia. Já com os assentados do PA Paciência as entrevistas foram semiestruturadas (começando com um direcionamento mas se tornando livres ao longo da conversa), pedi à eles que contassem suas trajetórias no assentamento e o que mais achassem relevante falar.

- 15- Os critérios para a concessão de crédito aos assentados é o mesmo que para os demais agricultores familiares?
- 16- Há algum assentamento em que já é possível observar algum tipo de mudança (na produção, qualidade de vida) após a aquisição do PRONAF?
- 17- Qual o número de famílias que utilizam o programa atualmente?
- 18- Quanto de recurso do programa já foi repassado aos assentamentos de reforma agrária do município?
- 19- Qual sua opinião sobre o programa?
- 20- Em outros trabalhos realizados em assentamentos de reforma agrária, constatou-se a necessidade (e vontade) que os assentados têm com relação à assistência técnica para a produção. Em Uberlândia, a prefeitura oferece esse serviço nos assentamentos rurais?
- 21- Os técnicos que no geral possuem mais contato com os assentados, percebem a (in)satisfação deles em relação a esses programas (PRONAF, assistência técnica)? Como eles avaliam esses programas?
- 22- Após aquisição do PRONAF, como tem sido o pagamento do financiamento?
- 23- Qual a taxa de inadimplentes?
- 24- Qual a posição da secretaria de agropecuária de Uberlândia e das agências bancárias em relação ao PRONAF?

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA -UFU
INSTITUTO DE GEOGRAFIA - IG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA - PPGeo

Formulário de pesquisa elaborado e aplicado por: Jéssica Cristina Garcia

(mestranda)

Orientador: Prof. João Cleps Júnior

Período: 2014-2015

QUESTIONÁRIO TRABALHO DE CAMPO

- 1) Idade:
 - a- Menos de 30 anos
 - b- Entre 30 e 50
 - c- 50 e 60
 - d- Acima de 60 anos

- 2) Número de membros na família:
 - a- Até 2 membros
 - b- Até 4 membros
 - c- Acima de 4 membros

- 3) Qual o seu nível de escolaridade?
 - a- Não alfabetizado
 - b- Fundamental completo
 - c- Fundamental Incompleto
 - d- Médio completo
 - e- Médio incompleto
 - f- Superior

- 4) Qual era a renda média mensal antes do Pronaf?
 - a- Menos de 1 salário
 - b- Entre 1 e 3 salários
 - c- Acima de 3 salários

- 5) Qual a renda média mensal após o Pronaf?
 - a- Menos de 1 salário
 - b- Entre 1 e 3 salários
 - c- Acima de 3 salários

- 6) A respeito do recurso do Pronaf, o financiamento é utilizado principalmente:
 - a- O Custeio da atividade agrícola
 - b- Construção de infraestrutura nos lotes

- c- Quitar outras dívidas
- d- Comprar bens como carro, trator, maquinário
- e- Comprar bens não duráveis como roupas, eletrodomésticos

7) Quais os tipos de lavouras cultivadas antes do Pronaf?

- a- Hortaliças e frutas
- b- Arroz
- c- Feijão
- d- Mandioca e milho
- e- Outras:_____

8) Quais as lavouras cultivadas após o Pronaf?

- a- Hortaliças e frutas
- b- Arroz
- c- Feijão
- d- Mandioca e milho
- e- Outras:_____

9) Quais as ferramentas de trabalho utilizadas para o trato da terra antes do Pronaf?

- a- Enxada
- b- Facão
- c- Trator
- d- Colheitadeira
- e- Outro:_____

10) Quais as ferramentas de trabalho utilizadas para o trato da terra após o Pronaf?

- a- Enxada
- b- Facão
- c- Trator
- d- Colheitadeira
- e- Outro:_____

11) Utiliza alguma tecnologia mais avançada na produção agrícola?

- a- Adubação química e agrotóxico (herbicida, pesticida)
- b- Sistema de irrigação
- c- Apenas adubação
- d- Apenas irrigação
- e- Nenhum

12) Quais os tipos de criações de animais existentes antes do Pronaf?

- a- Bovinos
- b- Suínos
- c- Aves

- d- Caprino
- e- Outro:_____

13) Quais os tipos de criações de animais existentes após do Pronaf?

- a- Bovinos
- b- Suínos
- c- Aves
- d- Caprino
- e- Outro:_____

14) Qual o tamanho da área explorada para produção agropecuária? Quanto de reserva?

15) A área utilizada para cultivo e criação animal aumentou?

- a- Sim
- b- Não

16) Qual o principal comprador do que é produzido aqui?

- a- Prefeitura
- b- Empresa privada
- c- Atravessador
- d- Venda em feira livre
- e- Ceasa

17) Há como saber em que o recurso foi investido? Existe fiscalização?

- a- Sim
- b- Não
- c- Não sabe

18) A Assistência técnica está vinculada ao crédito do PRONAF?

- a- Sim
- b- Não

19) A produção agropecuária aumentou após aquisição do PRONAF?

- a- Sim
- b- Não

20) O valor do crédito é satisfatório?

- a- Sim
- b- Não

21) Houve melhoria nas condições de vida após a aquisição do programa?

- a- Sim
- b- Não

22) Na sua opinião o que tornaria o Pronaf melhor?

- a- Mais crédito
- b- Maior tempo de carência para o pagamento
- c- Inclusão de mais categorias de agricultores e outros tipos de produção agrícola
- d- Outro: _____

23) Existe algum ponto a considerar a respeito do programa? Qual sua opinião sobre ele?

ANEXOS



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE GEOGRAFIA
Programa de Pós-Graduação em Geografia
Área de Concentração Geografia e Gestão do Território



Carta de Autorização

Eu, _____, RG _____,
autorizo a discente Jéssica Cristina Garcia, do Programa de Pós Graduação em Geografia
da Universidade Federal de Uberlândia - UFU, a realizar entrevista junto
a(o) _____. Autorizo a discente a
utilizar em sua pesquisa acadêmica todas as informações concedidas em entrevista e
questionários.

Obs.: Os dados coletados serão utilizados unicamente com finalidades acadêmicas e os
sujeitos participantes serão preservados de suas identidades.