

DENILSON MASCARENHAS GUSMÃO

**AS POSSIBILIDADES DO FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA
FAMILIAR: O PRONAF EM GOVERNADOR VALADARES-MG**

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, para obtenção do título de “Magister Scientiae”.

VIÇOSA
MINAS GERAIS - BRASIL
2001

DENILSON MASCARENHAS GUSMÃO

**AS POSSIBILIDADES DO FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA
FAMILIAR: O PRONAF EM GOVERNADOR VALADARES-MG**

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, para obtenção do título de “Magister Scientiae”.

APROVADA: 09 de fevereiro de 2001.

Maria das Dores Saraiva de Loreto

José Norberto Muniz

José Ambrósio Ferreira Neto
(Conselheiro)

Geraldo Magela Braga
(Conselheiro)

Carlos Antônio Moreira Leite
(Orientador)

Dedico este trabalho a todos(as) os(as) agricultores(as)
familiares do Vale do Rio Doce.

AGRADECIMENTO

Agradeço à CAPES, pelo financiamento concedido.

À UFV, pela oportunidade de cursar o Programa de Mestrado em Extensão Rural.

A todos(as) aqueles(as) que contribuíram para a realização deste trabalho. Especialmente, agradeço às mulheres Sara, Graça e Mirna, e aos amigos Celso e Rodrigo.

BIOGRAFIA

DENILSON MASCARENHAS GUSMÃO, filho de Juarez da Rocha Gusmão e Inês Mascarenhas Gusmão, nasceu em Poté-MG, em 22 de agosto de 1966.

Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Uberlândia, iniciou, em março de 1998, o Programa de Mestrado em Extensão Rural na Universidade Federal de Viçosa, em Viçosa-MG, defendendo tese em 9 de fevereiro de 2001.

ÍNDICE

	Página
RESUMO	viii
ABSTRACT	x
1. INTRODUÇÃO	1
1.1. Delimitação do problema	3
1.2. Hipótese principal	5
1.3. Hipóteses secundárias	5
1.4. Objetivo geral	5
1.5. Objetivos específicos	5
1.6. Metodologia	6
1.6.1. O processo de coleta de depoimentos	8
2. TRANSFORMAÇÕES RECENTES NO SETOR AGRÍCOLA: ALGUMAS PERSPECTIVAS	11
2.1. Considerações sobre os conceitos desenvolvimento e desenvolvimento rural	11

	Página
2.2. Transformações recentes na agricultura	15
2.3. O modelo substitutivo de Estado	16
2.3.1. O Estado e a gestão do setor agrícola	16
2.4. Desenvolvimento rural e a necessidade de um outro arranjo institucional para a gestão do setor agrícola	18
3. O UNIVERSO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL	20
3.1. Caracterização da agricultura familiar no Brasil	20
3.1.1. Agricultura familiar no Brasil	20
3.1.2. Perfil da agricultura familiar brasileira	21
3.1.2.1. Área média dos estabelecimentos familiares	24
3.1.2.2. Renda total e renda monetária por estabelecimento familiar	25
3.1.2.3. Condições dos agricultores familiares em relação ao controle da terra	26
3.1.2.4. Pessoal ocupado	28
3.1.2.5. Características tecnológicas	30
3.1.2.6. Investimentos realizados nos estabelecimentos agropecuários	32
4. ESTADO, AGRICULTURA E MUDANÇAS INSTITUCIONAIS	34
4.1. Compreendendo a intervenção do Estado na agricultura	34
4.2. Relação Estado/sociedade agrária	35
4.2.1. Estado e política pública	39
5. POLÍTICA PÚBLICA PARA A AGRICULTURA FAMILIAR	48

	Página
5.1. Dinâmica da política pública agrícola voltada para a agricultura familiar	48
5.2. Contexto atual da política agrícola brasileira	53
5.3. Política pública para a agricultura familiar: Pronaf	56
5.4. Descrição do Pronaf	59
5.4.1. Negociação de políticas públicas com órgãos setoriais	60
5.4.2. Financiamento de infra-estrutura e serviço nos municípios	60
5.4.3. Linhas de financiamento do Pronaf	61
5.4.3.1. Linha convencional	61
5.4.3.2. Linha agregar	63
5.4.3.3. Linha integrado coletivo	63
5.4.3.4. Linha agroindústria	64
5.4.4. Infra-estrutura	65
6. AGRICULTURA FAMILIAR E A IMPLANTAÇÃO DO PRONAF: O CASO DE GOVERNADOR VALADARES	68
6.1. Contextualização	68
6.1.1. Perfil regional	68
6.1.2. Situação da agricultura familiar na região do Vale do Rio Doce e no município de Governador Valadares	72
6.2. Participação do município de Governador Valadares no Pronaf ...	75
6.3. Dinâmica de implementação do Pronaf em Governador Valadares	78
7. RESUMO E CONCLUSÕES	85
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	91

RESUMO

GUSMÃO, Denilson Mascarenhas, M.S., Universidade Federal de Viçosa, fevereiro de 2001. **As possibilidades do fortalecimento da agricultura familiar: o PRONAF em Governador Valadares-MG.** Orientador: Carlos Antônio Moreira Leite. Conselheiros: Geraldo Magela Braga e José Ambrósio Ferreira Neto.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) foi criado em 1994 pelo governo federal. Caracteriza-se por ser um programa voltado para o apoio ao desenvolvimento rural, a partir do fortalecimento da agricultura familiar, como segmento gerador de postos de trabalho e renda. O Programa prevê que sua execução deva ser de forma descentralizada, tendo como protagonistas os agricultores familiares e suas organizações. Esta pesquisa analisa as possibilidades e contradições do Pronaf na relação do Estado com a sociedade civil e o setor agrícola brasileiro, diante do contexto das políticas públicas e do mercado globalizado. O objeto de estudo refere-se à avaliação da implementação do Programa em propriedades rurais de Governador Valadares, MG. As evidências indicam que o Pronaf representa a continuidade de uma política de crédito rural disfarçada de política agrícola e que a intenção de fortalecimento da agricultura familiar, por meio de programas, faz parte do conjunto de políticas voltadas para a inclusão da economia brasileira no

processo de globalização econômica e financeira mais geral. Assim, a política para a agricultura familiar aparece como um crédito compensatório, com poucos resultados para os agricultores familiares, caracterizando-se como um modelo seletivo de políticas públicas. Neste trabalho, procurou-se apresentar pistas e evidências que apontam para esse modelo, ao demonstrar-se o processo de exclusão dos agricultores familiares com relação aos benefícios do Programa. Processo este que se expressa na ausência de condições de reprodução da agricultura familiar e na impossibilidade de inserção da produção familiar nos mercados globalizados.

ABSTRACT

GUSMÃO, Denilson Mascarenhas, M.S., Universidade Federal de Viçosa, February 2001. **As possibilidades do fortalecimento da agricultura familiar: o PRONAF em Governador Valadares-MG.** Adviser: Carlos Antônio Moreira Leite. Committee Members: Geraldo Magela Braga and José Ambrósio Ferreira Neto.

Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) was created at 1994 by the Brazilian federal government. It's characterized by being a program that contemplates aid for rural development, since the fortifying of the familiar agriculture as a segment generator of working and rental places. The Program anticipates that its execution must be in the centralized form, having as protagonists the familiar agriculturists and their organizations. This research analyses the possibilities and contradictions of the Pronaf in the relation between State and civilian society and Brazilian agricultural sector, behind the context of public politics and globalized market. The object of this study refers to the implementation's evaluation of the Program in rural properties of Governador Valadares, MG. The evidences reveals that the Program represents the continuity of a rural credit politician disguised as agricultural politic and that the intention of familiar agriculture's improvement, by programs, makes part of joint of politics turned to Brazilian economy's inclusion into the economic and financial

globalization process in general. Therefore, the politic to familiar agriculture appears like a compensatory credit, with low results for the familiar agriculturist, characterized like a selective model of public politics. In this work, the intent was present tracks and evidences that appoint to this model, by presenting the exclusion process of the familiar agriculturist in relation to the Program's benefits. Process that expresses in the absence of conditions for the reproduction of familiar agriculture and the impossibility of insertion of the familiar production in the globalized markets.

1. INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) foi criado em 1994 pelo governo federal e, desde então, tem sofrido modificações no intuito de adequar-se à realidade da agricultura familiar brasileira, à estrutura burocrática institucional e aos grupos de interesse na agricultura e no setor agrário.

Conceitualmente, o Pronaf caracteriza-se por ser um programa voltado para o apoio ao desenvolvimento rural, a partir do fortalecimento da agricultura familiar, como segmento gerador de postos de trabalho e renda. O Programa prevê que sua execução deva ser de forma descentralizada, tendo como protagonistas os agricultores familiares e suas organizações (PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR - PRONAF, 1994).

Duas dificuldades presentes no estudo da agricultura familiar no Brasil referem-se à definição do termo e à delimitação empírica do universo ocupado pela produção familiar. O conceito adotado neste estudo define a agricultura familiar a partir de suas relações sociais de produção com ênfase em três características centrais:

"a) a gestão da unidade produtiva e os investimentos nela realizados são feitos por indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou de casamento; b) a maior parte do trabalho é igualmente fornecida pelos membros da família; c) a

propriedade dos meios de produção (embora nem sempre da terra) pertence à família e é em seu interior que se realiza sua transmissão em caso de falecimento ou de aposentadoria dos responsáveis pela unidade produtiva" (FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION/INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - FAO/INCRA, 1996:4).

As inovações conceituais presentes no documento do Pronaf e o fato de, pela primeira vez na história da política agrícola brasileira, esta ter um enfoque mais centrado na agricultura familiar têm-se mostrado contraditórios frente à estrutura burocrática e institucional encarregada de implementá-lo e à estrutura agrária brasileira. A implementação do Programa não tem provocado mudanças satisfatórias nas bases dessas estruturas, principalmente com relação ao sistema de crédito, muito menos promovido o desenvolvimento rural (COUTO ROSA, 1995).

As estratégias de ação, a estrutura de gestão e as metas, enfim, a própria definição do programa e as estruturas burocrática e institucional que participam de sua implementação dificultam e impedem a articulação entre estratégias/gestão/metad do Pronaf, não garantindo a realização dos seus objetivos. Portanto, não promove a agricultura familiar em moldes adequados para que esta possa competir em mercados cada vez mais globalizados e responder às demandas locais. Limites estes que podem estar relacionados com a possibilidade de os investimentos dos programas estarem sendo feitos em algo não-reproduzível.

Deste modo, a compreensão do Programa, de seus limites e possibilidades implica a necessidade de aprofundar o conhecimento empírico sobre as realidades agrícolas e agrárias que caracterizam a geografia brasileira. O que, teoricamente, corresponde a análise da formulação e implementação do Programa em contextos históricos específicos nos quais são construídas e reconstruídas as relações entre o Estado e a sociedade, em especial os produtores familiares.

O Estado, enquanto instituição, é compreendido como parte de um processo social e suas ações e relações são historicamente construídas. Deste modo, as relações sociais de produção, que constituem a base sobre a qual se assenta a estrutura social, têm no Estado um dos seus elementos formadores, ao

lado dos outros elementos dessa estrutura como classes e grupos sociais, elementos culturais etc. (POULANTZAS, 1971).

A discussão que está sendo proposta inicia-se com uma revisão do conceito de desenvolvimento e uma análise da dinâmica recente da agricultura brasileira. A segunda parte trata do conceito/noção de agricultura familiar, para, em seguida, delimitar o universo da agricultura familiar brasileira, e suas possibilidades atuais. A terceira parte analisa os processos de formação das arenas públicas em que são definidas as políticas públicas, em especial a política agrícola. A quarta parte trata de descrever o Pronaf, contrastando suas metas e objetivos com a realidade e as demandas da agricultura familiar no Brasil. A quinta parte é um relato do caso Governador Valadares, caracterizando o processo de implementação do Programa nesse município a partir da análise dos contratos estabelecidos, dos procedimentos adotados e dos resultados obtidos. Por fim, a última parte apresenta as principais conclusões evidenciadas.

1.1. Delimitação do problema

A agricultura familiar, em todos os países europeus e nos Estados Unidos, tem sido considerada pilar do desenvolvimento agrícola. No Brasil, esta categoria, até bem recentemente, não tinha recebido tratamento prioritário em políticas públicas, ainda que seja notória a importância desse segmento na produção de alimentos no país. De acordo com o relatório da FAO/INCRA (2000), no Brasil, existem 4.139.369 estabelecimentos familiares, o que corresponde a uma área ocupada de 107,8 milhões de hectares, conforme a Tabela 1.

A discussão sobre o papel e a importância da agricultura familiar no desenvolvimento brasileiro, ainda que feita timidamente, inicialmente em centros de tecnologias alternativas, tem ganhado força principalmente em função do debate sobre desenvolvimento rural sustentável, segurança alimentar e desenvolvimento local. Foi a partir desse debate e contribuindo para sua ampliação que o governo brasileiro instituiu o Pronaf.

Tabela 1 - Brasil - estabelecimentos, área, valor bruto da produção (VBP) e financiamento total (FT)

Categorias	Estab. total	% estab. s/ total	Área total (mil ha)	% área s/ total	VBP mil R\$)	% VBP s/ total	FT (mil R\$)	% FT s/ total
Familiar	4.139.369	85,2	107.768	30,5	18.117.725	37,9	937.828	25,3
Patronal	554.501	11,4	240.042	67,9	29.139.850	61,0	2.735.276	73,8
Inst. pia/relig.	7.143	0,2	263	0,1	72.327	0,15	2.716	0,1
Entid. pública	158.719	3,3	5.530	1,6	465.608	1,0	31.280	0,8
Total	4.859.864	100,0	353.611	100,0	47.796.469	100,0	3.707.112	100,0

Fonte: Elaboração do convênio FAO/INCRA, a partir do Censo Agropecuário 1995/96 (IBGE).

O problema deste estudo, portanto, relaciona a ampliação dessas possibilidades à construção das condições de desenvolvimento e fortalecimento da agricultura familiar brasileira, cabendo ao Pronaf identificar as formas e os meios para assegurar sua produção e reprodução no contexto atual.

Neste sentido, procuram-se respostas às questões fundamentais para garantir o fortalecimento da agricultura familiar e sua inserção nos mercados globalizados, como:

1. Quais as formas e os meios utilizados pelo Pronaf para garantir as condições de produção da agricultura familiar no âmbito do agribusiness brasileiro e ao mesmo tempo assegurar o desenvolvimento rural sustentável?
2. A implementação do Pronaf tem sido suficiente para promover as transformações na agricultura familiar e garantir sua reprodução?
3. Há contradições entre a política agrícola para agricultura familiar e as estruturas burocrática e institucional encarregadas de implementá-la em contextos específicos? Se sim, quais?

1.2. Hipótese principal

A estrutura do Pronaf não coaduna com o universo da agricultura familiar brasileira. Portanto, a filosofia e a concepção do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, atualmente em voga, bem como sua estrutura organizacional, não são compatíveis com o perfil econômico-sociocultural dos agricultores familiares.

1.3. Hipóteses secundárias

1. O direcionamento da política agrícola para a agricultura familiar brasileira, por meio do Pronaf, dá-se de forma contraditória.
2. Tal contradição deve-se ao conflito entre a estrutura organizacional do Pronaf *vis-à-vis* interesses dos segmentos agrários que praticam a agricultura familiar.
3. A materialização dessas contradições manifesta-se nas inconsistências entre conceitos e objetivos *versus* estratégias de ação, estrutura de gestão e metas do Programa.

1.4. Objetivo geral

Aprofundar o conhecimento sobre o Pronaf enquanto política pública destinada ao segmento da agricultura familiar brasileira.

1.5. Objetivos específicos

1. Identificar como têm sido encaminhadas historicamente as soluções para as questões da agricultura familiar no Brasil.
2. Analisar a relação entre desenvolvimento rural sustentável e agricultura familiar presente no documento do Pronaf.

3. Identificar como têm sido articuladas as estratégias/gestão/metasp do Pronaf em contextos empíricos específicos, no caso, no município de Governador Valadares, MG.

1.6. Metodologia

A interpretação de um programa de política pública para agricultura familiar é o objetivo central deste trabalho e o Pronaf, o objeto do estudo desenvolvido. A interação entre objeto e objetivo dá-se por meio do questionamento dos limites e possibilidades do Pronaf, sendo buscada sua solução por meio da construção do processo de implementação do Programa, contrastando-o com a realidade da agricultura familiar brasileira.

Na busca do conhecimento efetivo do objeto, utilizam-se procedimentos metodológicos e técnicas de investigação que compõem a metodologia específica deste trabalho. Portanto, o estudo inicia-se com uma revisão bibliográfica, que recupera a discussão teórica sobre desenvolvimento rural e agricultura familiar no modo de produção capitalista. Pretende-se identificar, em contextos históricos específicos, as inter-relações entre Estado, políticas públicas e segmentos agrários, em especial a agricultura familiar.

Apresenta-se necessária a contraposição de análises explicativas acerca do conceito e do papel do Estado na atual etapa do capitalismo brasileiro e da forma como têm sido encaminhadas as soluções para as questões da agricultura familiar, elaborando-se, assim, um referencial teórico como suporte ao modelo analítico e interpretativo.

Outro passo decisivo na montagem do estudo refere-se à identificação de dados disponíveis em documentos e relatórios, completados com pesquisas específicas, reunidos e organizados para a apreensão objetiva do problema. A captação de evidências empíricas baseia-se em dados quantitativos, testemunhos e depoimentos de técnicos, produtores e lideranças políticas que participaram do processo de negociação, planejamento, execução e acompanhamento do programa estudado na região de interesse.

Em uma opção clara pelo estudo de caso, a articulação entre problema, hipóteses e objetivos é consolidada por meio da análise do processo de implementação do Pronaf no município de Governador Valadares no Estado de Minas Gerais. Para isso, é utilizado o seguinte roteiro de pesquisa: 1) levantamento dos contratos assinados com o Pronaf no município de Governador Valadares; 2) identificação e separação por tipos de contrato (crédito, custeio, investimento, etc.); 3) identificação e entrevista com os beneficiários credenciados; 4) análise das propostas apresentadas e das aprovadas; 5) quantificação do volume de recursos destinados ao município via Pronaf; 6) análise dos tipos de investimento feitos pelo Programa no município. Este levantamento compreende o período que se inicia em 1997 e se prolonga até o primeiro semestre de 2000.

O estudo de caso corresponde a delimitação e análise de uma realidade específica. Este procedimento privilegia as variáveis locais que interagem com o objeto modificando-o, relacionando-as com processos gerais. A escolha do município de Governador Valadares, MG, foi, de certa forma, aleatória. O que se pretende, neste caso, é identificar a forma e o conteúdo da implementação do Programa nesse município e relacioná-los com o processo de intervenção do Estado no setor agrário, em especial no segmento da agricultura familiar.

Deste modo, pode-se dizer que a análise proposta neste trabalho caracteriza um estudo descritivo e explicativo, conforme a classificação de SELLTIZ (1975).

A natureza descritiva identifica-se na abordagem do objeto de análise. Isto se torna possível ao discutir-se a participação do Estado, por meio de políticas públicas, e dos segmentos agrários e agrícolas, particularmente da agricultura familiar, no encaminhamento de soluções para suas questões.

Já as informações obtidas no estudo de caso devem permitir explicar mais do que situações condicionadas à implementação do Pronaf em contexto específico, o que exige analisar o Programa não só por suas ações e resultados, mas também, e principalmente, pelo significado que este tem no contexto da economia global.

1.6.1. O processo de coleta de depoimentos

Os depoimentos são elementos importantes para formar impressões sobre o objeto de estudo, por aqueles que vivenciam na prática, de diversas formas, a execução da política pública. Ao utilizar a fala de outrem sobre certo objeto de estudo, não se pretende confirmar certos pressupostos teóricos. Tem-se a intenção, no entanto, de reunir evidências que reforçam a importância e o caráter científico do objeto de estudo. Neste sentido, abre a possibilidade de caminhos de pesquisa.

Com a atenção dada aos depoimentos também não se tem a pretensão de atingir o quantitativo, são falas que valem somente pelo que expressam sobre determinado tema, o que já é um peso significativo. Cabia, porém, sistematizá-los, de alguma forma. Procurou-se, desse modo, ordená-los a partir de questões preelaboradas que funcionaram como roteiro, mas sem amarras; em alguns momentos, os assuntos abordados fluíram para além do roteiro. O certo é que este serviu como fio condutor da análise presente no texto (cap. 6). As questões foram sendo colocadas para que os entrevistados argumentassem a cada provocação. Algumas questões tinham sentido mais geral, envolvendo esferas das quais os entrevistados não participavam diretamente, mas com as quais interagiam de alguma forma, sobretudo pelos meios de comunicação. As questões trataram de temas centrados na agricultura familiar, sua importância e expressão no contexto local. Procurou-se, intencionalmente, relacionar as questões a conjunturas específicas e mais gerais que, de alguma forma, envolveram e ainda envolvem o processo de implementação do Pronaf no município. Essas questões eram propostas a técnicos do serviço público de assistência técnica e extensão rural e também a produtores beneficiados, não-beneficiados, mas que já haviam procurado informações, alguns que desconheciam a proposta do Programa e aqueles que conheciam, interessaram-se, mas não se enquadraram, além de alguns que conheciam o Programa, mas não estavam interessados.

Assim, procurou-se colher uma variedade de opiniões. Algumas questões foram específicas para os técnicos; outras, para os produtores, assim como para as lideranças. Em termos gerais, todas as questões funcionaram como um roteiro único. As falas serviram para embasar toda a argumentação presente nessa parte do trabalho (cap. 6), mas algumas, dada a força, a expressão, e por muitas vezes serem representativas de outras falas que seguiam um mesmo sentido, foram transcritas textualmente.

O roteiro estabelecido e usado foi o seguinte:

- a) Na primeira questão temática, sugeriu-se que tanto técnicos quanto produtores construíssem concepções sobre conceitos como agricultura familiar, sustentabilidade, desenvolvimento rural e participação. Em uma segunda questão, foi solicitado que os entrevistados comentassem sobre a importância e expressão da agricultura familiar local. Que emitissem opinião sobre a ordem de significado da agricultura familiar local.
- b) Referindo-se ao Pronaf, foram elaborados dois blocos de questões cada um, dirigidos aos técnicos e aos produtores respectivamente. Aos técnicos, foi proposto que procurassem caracterizar a implementação do Programa no município quanto à participação dos produtores familiares e aos impactos que o Programa tem provocado na produção familiar e, ainda, sobre as expectativas de futuras mudanças no setor. Pediu-se que comentassem sobre o relacionamento institucional entre os órgãos envolvidos na implementação do Programa no município; a respeito dos impactos das políticas macroeconômicas do governo, sobretudo a política monetária, sobre os objetivos e metas do Pronaf no município; e argumentassem sobre as principais limitações do Programa e as maiores dificuldades para sua implementação no município. Aos produtores foi proposto que falassem da importância do Pronaf para a agricultura familiar, destacando os principais benefícios e as maiores dificuldades. Foi sugerido que relacionassem as principais mudanças verificadas com a contratação do financiamento do Pronaf. Solicitou-se que relacionassem as principais dificuldades de acesso aos benefícios do Programa. Perguntou-se de que maneira os agricultores

familiares foram afetados por políticas governamentais e como têm reagido à concorrência dos produtos agrícolas importados.

- c) Tanto a técnicos e produtores foi questionado como, empiricamente, a globalização da economia brasileira influi na dinâmica, nos objetivos e nas perspectivas do cotidiano das unidades produtivas familiares no município.

2. TRANSFORMAÇÕES RECENTES NO SETOR AGRÍCOLA: ALGUMAS PERSPECTIVAS

2.1. Considerações sobre os conceitos desenvolvimento e desenvolvimento rural

O conceito de desenvolvimento, enrijecido por uma visão exclusivamente econômica, assenta-se na combinação e na seqüência **crescimento e progresso**. Este conceito sofreu várias interpretações, principalmente pós-Segunda Guerra Mundial. Contudo, a maioria das análises estava voltada para um ponto comum: o de que o crescimento econômico era variável imprescindível ao desenvolvimento e que este último era ao mesmo tempo objetivo e resultado incontestado do primeiro.

Ao longo dos anos que se seguiram à Segunda Guerra, quando se presenciou a exacerbação da produção capitalista ocidental, por meio do seu modelo fordista, percebeu-se que o crescimento econômico não era suficiente para promover o desenvolvimento para além da perspectiva econômica e que não garantia melhores condições de vida em escala ampliada. Esse modelo, que originalmente encontra base de sustentação na industrialização moderna, também foi adotado na produção agrícola, sem ressalvas.

Pode-se perceber o predomínio dessa tendência no desenvolvimento rural convencional a partir da modernização da agricultura e de sua industrialização,

coroada com a **Revolução Verde**, entendida como o processo de difusão de práticas agrônômicas e de insumos industriais na agricultura.

Dado que o crescimento não é em si o objetivo último do processo de desenvolvimento, tampouco assegura por si só a melhora do nível de vida da população (PNUD, 1996), a partir da década de 80, o conceito tradicional de desenvolvimento, na sua versão **economicista e progressista**, passou a sofrer algumas revisões. Novas variáveis, tais como sustentabilidade e crescimento sustentável, foram incorporadas ao conceito anterior. O contexto no qual se aplica esse conceito também sofreu algumas alterações, impondo a necessidade de uma perspectiva socioeconômica, ambiental e cultural na nova definição. A reformulação do conceito de desenvolvimento econômico deu-se com a incorporação de preocupações sociais e preservação do meio ambiente (KITAMURA, 1995).

Estão colocadas, portanto, as condições para a elaboração de um outro conceito de desenvolvimento. O relatório Brundtand de 1988 formula o conceito de desenvolvimento sustentável como sendo aquele que responde às necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras responderem às suas próprias necessidades. Formulação um tanto quanto ampla, capaz de guardar várias concepções das quais deriva a noção ou idéia de **desenvolvimento rural** associada à definição de agricultura sustentável.

Ainda que a idéia de agricultura sustentável se mostre bastante controversa, está claro que guarda implicações relacionadas tanto à produção quanto à tomada de consciência acerca de novos padrões de comportamento em escala mundial. Partilha-se, aqui, da opinião de que a sustentabilidade deve ser discutida a partir da ótica centrada na combinação de uma agricultura produtiva, da preservação dos recursos naturais e da participação dos agentes até então excluídos do processo produtivo.

O atual modelo agrícola, em uma perspectiva histórica, tem demonstrado incapacidade de manter os recursos naturais ao mesmo tempo em que coloca em cheque o sistema de uso da terra. O modelo de sistema agroalimentar em vigor, que se caracteriza pelo complexo processo de produção ligado à

internacionalização da agricultura e dos padrões de consumo fordista, tem-se mostrado insustentável (VEIGA, 1995).

Um novo modelo de agricultura, que se contraponha ao convencional, gera a necessidade de convívio do aumento da produtividade com certos limites impostos pela natureza em função da sua base biológica, dos condicionantes das forças da natureza e da característica de não-reproduzibilidade da terra. A este modelo, deve incorporar-se, também, a noção de justiça social e, ainda, precisam ser definidas formas alternativas de utilização dos recursos disponíveis em um ambiente de participação. Neste sentido, pensar a produção agrícola em uma perspectiva sustentável implica a definição de sustentabilidade em contraposição à agricultura convencional.

No conceito da FAO, de 1992, a agricultura sustentável refere-se a manejo e conservação da base de recursos naturais, e orientação da mudança tecnológica e institucional, de maneira a assegurar a obtenção contínua das necessidades humanas para as gerações presentes e futuras, o que resulta na conservação do solo, da água e dos recursos genéticos animais e vegetais, além de não degradar o ambiente, ser tecnicamente apropriada, economicamente viável e socialmente aceitável. Certamente, a possibilidade de implementação e consolidação desse modelo passa por uma mudança de enfoque do atual padrão tecnológico.

Segundo Buttel, citado por GRAZIANO DA SILVA (1996), a agricultura sustentável tem sido adotada mais por razões sociais do que por seus méritos técnicos. E mais, a agricultura sustentável, longe de colocar-se como novo paradigma tecnológico, por não contemplar os requisitos exigidos – ampla aplicação, tanto na produção quanto no consumo, e em um setor emergente da economia, restringe-se à disponibilidade de um conjunto de opções tecnológicas, as quais contribuirão para a transição do atual padrão dito moderno para um outro, que possa ser definido como sustentável.

A característica básica da sustentabilidade da agricultura refere-se ao enfoque familiar, em que o fator primordial deixa de ser o tamanho, ou seja, a escala de produção, ao voltar-se para a capacidade de gestão, concepção,

planejamento, produção flexível, além de ter de responder aos desafios de uma economia globalizada. De acordo com EHLERS (1995), na transição para sistemas sustentáveis, porém, a produção familiar apresenta uma série de vantagens, por sua escala geralmente menor, maior capacidade gerencial, mão-de-obra mais qualificada, flexibilidade e, sobretudo, maior aptidão a diversificação de culturas e preservação dos recursos naturais. VEIGA (1995) enfatiza que a sustentabilidade tem a produção familiar como modelo mais adequado e que o padrão tecnológico deve compatibilizar conhecimento tradicional e conhecimento científico.

Historicamente, no Brasil, no âmbito das políticas econômicas e das políticas agrícolas em específico, a agricultura familiar nunca figurou como estratégia de desenvolvimento. Isso decorre em boa medida da concepção de desenvolvimento tomada como referência: o modelo produtivista e seus desdobramentos – crescimento econômico e progresso . Em outras palavras, um modelo de desenvolvimento que tenha como meta o crescimento econômico assentado na modernização e no progresso técnico. A partir desta referência, a unidade de produção familiar é tida como incompatível com o modelo de desenvolvimento hegemônico, posto que este está voltado para a produção em larga escala, mais compatível com a produção patronal das grandes fazendas e empresas agropecuárias.

Foi ainda sob a influência dessa referência de desenvolvimento que o modelo de Extensão Rural oficial brasileiro foi concebido e estruturado. Neste sentido, prevaleceu o modelo difusionista. Seu objetivo traduz-se no desencadeamento de um processo de modernização por meio da geração e difusão de tecnologia. Esse processo ficou conhecido como a Revolução Verde e seus resultados podem ser observados por meio da dinâmica dos Complexos Agroindustriais (CAIs) e de seus desdobramentos na dinâmica da agricultura como um todo, bem como na atual estrutura agrária brasileira.

No contexto da globalização econômica e financeira e da formação dos blocos econômicos regionais, a produção agropecuária coloca-se, por um lado, como setor diferenciador nas relações comerciais entre os países. Por outro,

impõe uma reorientação da produção voltada para os mercados internos local e regional e para mercados externos segundo um padrão de competição globalizado.

O desafio está em: i) articular e promover a produção agropecuária em um ambiente de esgotamento dos recursos naturais; e ii) tornar essa produção viável economicamente, ambientalmente sustentável e socialmente equitativa.

2.2. Transformações recentes na agricultura

O atual cenário da agricultura está conformado pela consolidação de agrupamentos regionais, intercâmbios internacionais, menos restrições e pela construção de novos paradigmas tecnológicos. Para adquirir operacionalidade, esse conjunto de elementos requer, por um lado, novas instituições, políticas seletivas, infra-estrutura adequada. Por outro, necessita aprofundar as evidências sobre os limites da gestão estatal desenvolvidas pelos Estados modernos, assim como rever, em muitos casos superar, seus esquemas tradicionais de planificação. O novo cenário requer uma revisão das funções do Público e do Privado (RECA e ECHEVERRÍA, 1998).

A emergência de novos atores e sua participação nos processos de escolha e decisão colocam às claras limitações e carências das estruturas de representação, dos mecanismos de resolução de conflitos e dos modos de atender às demandas sociais, provocando sua revisão (RECA e ECHEVERRÍA, 1998).

Do ponto de vista setorial, a agricultura tem de enfrentar sérias exigências: deve modernizar-se para incorporar o conjunto da produção rural, gerar novas articulações com outros setores para uma maior integração das estruturas produtivas e atender a problemática da preservação dos recursos, superando as estratégias de inserção nos mercados por meio de commodities. A agricultura passa a ser parte de um ciclo de negócios que incorpora provedores de insumos e de serviços.

Já na perspectiva dos produtores, estes devem adquirir novos comportamentos: as novas tecnologias têm feito com que a produção seja

substancialmente mais complexa, requerendo apoio técnico e participação em redes de serviços e comércio; o mercado é mais sensível a diferenças de qualidade e de serviço e regularidade das prestações; a formação de conglomerados agroindustriais tem transformado o universo das transações.

Todo o processo requer capacidades para negociação, empreendimentos associativos e modernização das gestões. Portanto, a competitividade da agricultura depende da economicidade e eficiência de cada uma dessas etapas, já que é um atributo sistêmico de um complexo agroindustrial, comercial e de serviços.

2.3. O modelo substitutivo de Estado

2.3.1. O Estado e a gestão do setor agrícola

De acordo com RECA e ECHEVERRÍA (1998), a partir desse modelo, o Estado passou a assumir três funções básicas: 1) regulador do ciclo e dos mercados; 2) agente do processo de acumulação; 3) promotor de uma melhor distribuição.

Como resultado do desempenho dessas funções, constitui-se um Estado planejador, intervencionista e empresário de grande complexidade devido à acumulação de políticas específicas e à criação de numerosos mecanismos para sua implementação, com regras de promoção do setor privado com base em proteção e reserva de mercados, instrumentos fiscais e subsídios generalizados.

Esse modelo gerou uma modalidade de pensamento e comportamento social e empresarial assentada em decisões políticas discricionárias. O êxito alcançado durante anos em matéria de crescimento e distribuição consolidou uma cultura absolutamente disfuncional nas novas circunstâncias atuais.

Um círculo de crises passou a desestruturar o modelo. O Estado pretendeu assumir o setor dinâmico da economia diante da falta de protagonistas e da debilidade do setor privado, não obstante suas estruturas e seus modos de funcionamento terem-se convertido em obstáculos para superar o modelo de

substituição, tendo em vista que não havia consolidado os mercados nem promovido encadeamentos mais amplos e profundos no processo de aquisição de competitividade.

Confundiuse a proteção dos setores incipientes com a manutenção de privilégios e ineficiências básicas. Integrado por um conjunto de organizações acopladas muito debilmente, seu tamanho demandou crescentes recursos e dificultou o controle social; seus regimes legais e sua cultura organizacional inibiram a inovação e impediram a implantação de um novo modo de operar institucionalmente.

O Estado, concebido para ser o protagonista do desenvolvimento, terminou sendo incapaz de exercer a governabilidade da economia. Sua condução política reduziu-se à administração da crise, atividade realizada tropeçadamente por meio de ações de curto prazo.

Esse modelo se reproduziu no setor agrícola, integrado por organizações que surgiram historicamente como respostas a problemas específicos e, progressivamente, foram colocadas à margem dos processos de formulação de políticas, debilitando-se sua capacidade para elaboração e implementação de programas.

O modelo de gestão agrícola, sob essa forma de Estado, apresenta um quadro de crise decorrente, dentre outros motivos, do isolamento organizacional e da ausência de mecanismos de complementação. A centralização e a participação por meio de mecanismos de representação de cúpula, a existência de critérios operacionais e procedimentos que partem do pressuposto de homogeneidade dos produtores, entre outros, são características que se mantêm inalteradas apesar da mudança do enfoque das políticas públicas e dos processos de produção (RECA e ECHEVERRÍA, 1998).

No âmbito institucional agrícola, houve ajustes como condição para reestruturação e transformação do setor. Em síntese, o desenho institucional passou a ser formado para viabilizar o desenvolvimento de mecanismos de comercialização e regulação de mercados, o crédito promocional foi submetido

às regras do conjunto do sistemas financeiro. No âmbito local, essa reestruturação cristalizou práticas clientelistas e de favorecimento.

2.4. Desenvolvimento rural e a necessidade de um outro arranjo institucional para a gestão do setor agrícola

A nova concepção de desenvolvimento rural tem como notas dominantes a superação dos enfoques assistencialistas estruturados na oferta de serviços definidos por algum âmbito central, sem adequação às realidades particulares; a substituição de enfoques verticais por fluxos e articulações horizontais; e o aproveitamento das oportunidades de mercado com base em projetos em que o Estado assuma a função de motor e catalisador da iniciativa local (RECA e ECHEVERRÍA, 1998).

O interesse pela agricultura sustentável surge a partir de preocupações com o meio ambiente, das necessidades do comércio internacional e, principalmente, do reconhecimento de que o modelo de extração dos recursos em que se tem apoiado a agricultura nos últimos séculos demonstra claros sinais de limitações. Impõe-se, portanto, a necessidade de substituir o modelo vigente de padrão tecnológico e marco institucional por algo mais eficiente para alocar os recursos de forma sustentável, bem como de adotar padrões de produção e consumo de acordo com princípios de preservação dos recursos (RECA e ECHEVERRÍA, 1998).

Algumas dificuldades surgem, no entanto, ao discutir o termo agricultura sustentável e buscar sua operacionalização. Os limites estão em desenvolver políticas e arranjos institucionais, pois há dificuldades para delimitar o conceito de agricultura sustentável e sua operacionalidade.

O conceito de agricultura sustentável está associado às questões mais gerais de preservação das condições do ambiente, às questões de comércio exterior e às crises na agricultura convencional.

O debate sobre a relação entre comércio e meio ambiente tem tido grande relevância no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) em blocos econômicos como o MERCOSUL.

Como salientam RECA e ECHEVERRÍA (1998), essas preocupações surgem em decorrência e como implicação das crises agrícolas sobre o meio ambiente. Os rumos do desenvolvimento agrícola em países da América Latina e no Brasil têm significado expansão da produção com base em utilização de áreas ambientalmente frágeis e de fertilizantes e pesticidas que causam degradação e contaminação do solo.

Além disso, na maioria dos países em desenvolvimento, os modelos agrícolas vigentes estão apoiados em pesados subsídios dos governos, barreiras ao comércio e modelos especializados e ineficientes de uso e consumo de energia que conduzem à destruição e, ou, deterioração de alguns recursos materiais, causando severos efeitos ambientais de distintas naturezas.

Deste modo, torna-se evidente, a partir deste estudo, a complexidade entre os fundamentos de desenvolvimento agrícola vigentes e a proteção do ambiente.

Tudo isso tem imposto a necessidade de encontrar alternativas tecnológicas para substituir o modelo vigente e um marco institucional mais eficiente para assegurar o uso dos recursos de maneira sustentável, como também para estimular padrões de produção e consumo em concordância com a preservação.

3. O UNIVERSO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL

3.1. Caracterização da agricultura familiar no Brasil¹

3.1.1. Agricultura familiar no Brasil

Os agricultores familiares fazem parte de uma categoria socioeconômica pouco considerada pelas estatísticas oficiais. Até mesmo o Censo Agropecuário não permite a separação entre agricultura familiar e patronal na forma básica como os dados são disponibilizados pelo IBGE, restringindo-se a estratificação à condição do produtor, ao grupo de atividade econômica e aos grupos formados a partir da área total dos estabelecimentos agropecuários (FAO/INCRA, 2000).

As controvérsias sobre o conceito de agricultura familiar são muitas, o que tem acarretado um intenso debate em torno não só do conceito, mas também da importância dessa categoria socioeconômica. Como resultado desse debate, têm sido produzidas inúmeras concepções, interpretações e propostas, originadas das diferentes entidades representativas dos pequenos produtores, dos intelectuais que estudam a área rural e dos técnicos governamentais encarregados de elaborar as políticas para o setor rural brasileiro.

¹ As informações contidas neste capítulo estão fundamentadas no Relatório da FAO/INCRA, de 2000.

“A tentativa de delimitação do universo familiar brasileiro ganha importância fundamental para subsidiar o desenho e a implementação de políticas públicas para o fortalecimento da agricultura familiar e para o meio rural em geral, além das atividades de extensão rural e da pesquisa agropecuária, posto que o universo agrário é extremamente complexo, seja em função da grande diversidade da paisagem agrária (meio físico, ambiente, variáveis econômicas etc.), seja em virtude da existência de diferentes tipos de agricultores, os quais têm interesses particulares, estratégias próprias de sobrevivência e de produção e que, portanto, respondem de maneira diferenciada aos desafios e restrições semelhantes. Na verdade, os vários tipos de produtores são portadores de racionalidades específicas que, ademais, se adaptam ao meio no qual estão inseridos, fato que reduz a validade de conclusões derivadas puramente de uma racionalidade econômica única, universal e atemporal que, supostamente, caracteriza o ser humano” (FAO/INCRA, 2000:7).

Neste sentido, uma possibilidade metodológica plausível usada pela FAO/INCRA procura classificar os produtores a partir das condições básicas do processo de produção, que explicam, em boa medida, suas reações e respostas ao conjunto de variáveis externas, assim como a sua forma de apropriação da natureza. Deste modo, adotam-se como parâmetro para a delimitação do universo familiar aqueles estabelecimentos que atendam, ao mesmo tempo, às seguintes condições: a) que a direção dos trabalhos do estabelecimento seja exercida pelo produtor; e b) que o trabalho familiar seja superior ao trabalho contratado.

3.1.2. Perfil da agricultura familiar brasileira

No Brasil, existem 4.139.369 estabelecimentos familiares, que ocupam uma área de 107,8 milhões de ha, responsáveis por R\$ 18,1 bilhões do valor bruto da produção agropecuária total, recebendo **apenas** (grifo do autor) R\$ 937 milhões de financiamento rural. Enquanto a agricultura patronal totaliza 554.501 estabelecimentos, ocupando 242 milhões de ha (incluir financiamento).

A safra agrícola de 1995/96 foi a que recebeu o menor volume de crédito rural no Brasil, desde o final dos anos 60. O valor total dos financiamentos rurais foi inferior a R\$ 4 bilhões, o que representou apenas 7,7% do valor bruto da produção na referida safra. Os agricultores familiares demonstraram ser mais eficientes no uso do crédito rural do que os patronais, pois produziram mais com menos recursos do crédito rural.

Os agricultores familiares, naquela safra, foram responsáveis por 37,9% do valor bruto da produção agropecuária nacional, utilizando apenas 25,3% do financiamento destinado à agricultura para 85,5% do total dos estabelecimentos familiares em uma área que representa 30,5% da área total cultivada.

A análise regional demonstra a importância da agricultura familiar nas regiões Norte e Sul, nas quais mais de 50% do valor bruto da produção são produzidos nos estabelecimentos familiares. Na região Norte, os agricultores familiares representam 85,4% dos estabelecimentos, ocupam 37,5% da área e produzem 58,3% do valor bruto da produção da região, recebendo 38,6% dos financiamentos destinados àquela região. A região Sul é a mais forte em termos de agricultura familiar, representada por 90,5% de todos os estabelecimentos da região, ou seja, 907.635 agricultores familiares, ocupando 43,8% da área e produzindo 57% do valor bruto da produção regional. Nessa região, os agricultores familiares ficaram com 43,3% dos recursos de financiamento aplicados na região.

A Centro-Oeste apresenta o menor percentual de agricultores familiares entre as regiões brasileiras, representando 66,8% dos estabelecimentos da região, apenas 12,6% da área regional e absorvendo 12,6% dos financiamentos.

A região Nordeste é a que apresenta o maior número de agricultores familiares, representados por 2.055.157 estabelecimentos, os quais ocupam 43,5% da área regional, produzem 43% de todo o valor bruto e ficam com apenas 26,8% do valor dos financiamentos agrícolas da região.

Os agricultores familiares da região Sudeste apresentam uma significativa discrepância entre o percentual de financiamentos recebidos e a área dos estabelecimentos. Esses agricultores possuem 29,2% da área e recebem somente 12,6% do crédito rural aplicado na região (Tabela 2).

Tabela 2 - Agricultores familiares – estabelecimentos, área, valor bruto da produção (VBP) e financiamento total (FT) segundo regiões

Região	Estab. total	% estab. s/ total	Área total (em ha)	% área s/ total	VBP (mil R\$)	% VBP s/ total	FT (mil R\$)	% FT s/ total
Nordeste	2.055.157	88,3	34.043.218	43,5	3.026.897	43,0	133.973	26,8
Centro-Oeste	162.062	66,8	13.691.311	12,6	1.122.696	16,3	94.058	12,7
Norte	380.895	85,4	21.860.960	37,5	1.352.656	58,3	50.123	38,6
Sudeste	633.620	75,3	18.744.730	29,2	4.039.483	24,4	143.812	12,6
Sul	907.635	90,5	19.428.230	43,8	8.575.993	57,1	515.862	43,3
BRASIL	4.139.369	85,2	107.768.450	30,5	18.117.725	37,9	937.828	25,3

Fonte: Elaboração FAO/INCRA, a partir do Censo Agropecuário 1995/96 (IBGE).

O financiamento destinado à agricultura é desproporcional entre os agricultores familiares e patronais, sendo que, em todas as regiões, a participação dos estabelecimentos familiares no crédito rural é significativamente inferior ao percentual do valor bruto da produção por que são responsáveis.

Quando cruzados os dados das cinco regiões brasileiras, Nordeste desponta com o maior percentual de estabelecimentos familiares brasileiros – 50%. Entretanto, ocupa apenas 32% da área total ocupada por esses estabelecimentos e é responsável por 17% do valor bruto da produção da agricultura familiar, absorvendo 14% do financiamento rural destinado a essa categoria.

A região Centro-Oeste é a que apresenta o menor número de estabelecimentos familiares, sendo responsável por apenas 4% do total nacional. Por outro lado, apresenta, em conjunto com a Norte, a maior área média entre os familiares; com um menor número de estabelecimentos, ocupam respectivamente 13% e 20% da área total da agricultura familiar.

A região Sul, apesar de deter 22% dos estabelecimentos familiares e ocupar 18% da área total, é responsável por 48% do valor bruto da produção da agricultura familiar brasileira. O crédito rural também está mais concentrado

nessa região, a qual absorve 55% dos recursos de crédito rural utilizados pelos produtores familiares do país (Tabela 3).

Tabela 3 - Agricultores familiares - participação das regiões no número de estabelecimentos familiares, área, valor bruto da produção (VBP) e financiamentos total (FT)

Região	% estab. S/ total	% área s/ total	% VBP s/ total	% FT s/ total
Nordeste	49,7	31,6	16,7	14,3
Centro-Oeste	3,9	12,7	6,2	10,0
Norte	9,2	20,3	7,5	5,4
Sudeste	15,3	17,4	22,3	15,3
Sul	21,9	18,0	47,3	55,0
BRASIL	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração FAO/INCRA, a partir do Censo Agropecuário 1995/96 (IBGE).

3.1.2.1. Área média dos estabelecimentos familiares

De acordo com o trabalho FAO/INCRA (2000), foi identificada a área média dos estabelecimentos e se constatou que os estabelecimentos familiares no Brasil ocupam 26 ha cada, número muito inferior ao dos patronais, que chega a 433 ha.

A área média no entanto, sempre de acordo com o trabalho FAO/INCRA (2000), possui diferenças decorrentes do processo histórico de ocupação da terra em cada umas das regiões do Brasil. Algumas distâncias são gritantes. Por exemplo: enquanto a área média dos agricultores familiares da região Nordeste são 16,6 ha, na Centro-Oeste, alcança 84,5 ha.

A região Sudeste, que engloba São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Minas Gerais – neste último estado, situa-se o município de Governador

Valadares –, caracteriza-se por apresentar as menores áreas médias entre os patronais, com 223 ha. Enquanto a área média familiar limita-se a 30 ha (Governador Valadares segue esta média).

3.1.2.2. Renda total e renda monetária por estabelecimento familiar

Ao focar as rendas anuais total agropecuária e monetária por estabelecimento, os agricultores familiares e patronais apresentam claras diferenciações, demonstrando a superioridade da renda patronal em detrimento da dos produtores familiares.

No Brasil, a renda total média por estabelecimento familiar está em torno de R\$ 2.717. Governador Valadares, MG, apresenta uma pequena elevação em relação a essa média, perfazendo R\$ 3.000 como rendimento monetário. Entretanto, este valor é menor quando comparado à média da região Sudeste que está em torno de R\$ 3.824 ao ano.

A renda total média por estabelecimento, nas cinco regiões, apresenta variações entre R\$ 1.159, na região Nordeste, e R\$ 5,152, na Sul.

Com relação à renda monetária da agropecuária por estabelecimento, a média nacional fica em R\$ 1.783 entre os agricultores familiares, sendo que, na região Sudeste, tal valor gira em torno de R\$ 2.703, enquanto, na Sul, sobe para R\$ 3.315.

De acordo com o documento FAO/INCRA (2000:14):

“a renda total e a renda monetária obtida nos estabelecimentos familiares demonstram o potencial econômico e produtivo dos agricultores familiares, que apesar de todas as limitações, não produzem apenas para subsistência, obtendo renda através da produção agropecuária de seus estabelecimentos”;

enquanto a renda total por hectare demonstra que a agricultura familiar é muito mais eficiente que a patronal, produzindo uma média de R\$ 104/ha/ano contra os apenas R\$ 44/ha/ano dos agricultores patronais.

Desta forma, o documento argumenta que o fato de os estabelecimentos patronais apresentarem renda total média maior (cerca de R\$ 19.085 anuais,

variando de R\$ 9.891/ano na região Nordeste a R\$ 33.164/ano na Centro-Oeste) é explicado principalmente pela área de que essa categoria dispõe.

Conforme exposto no documento:

“a maior eficiência da agricultura familiar sobre a patronal ocorre em todas as regiões brasileiras. No Nordeste, os agricultores familiares produzem em média R\$ 70/ha contra R\$ 37/h dos patronais, no Centro-Oeste produzem um média de R\$ 48/ha contra R\$ 25/ha dos patronais. Na região Sul, os agricultores familiares produzem R\$ 241/ha contra R\$ 99/ha dos agricultores patronais. Na região Norte, os agricultores familiares obtêm uma média de R\$ 52/ha de renda total, valor quase cinco vezes superior aos agricultores patronais, que obtêm uma média de apenas R\$ 12/ha/ano” (FAO/INCRA, 2000).

Tabela 4 - Renda total (RT) e renda monetária (RM) por estabelecimento (em R\$)

Região	Familiar		Patronal	
	RT/Estab	RM/Estab	RT/Estab	RM/Estab
Nordeste	1.159	696	9.891	8.467
Centro-Oeste	4.074	3.043	33.164	30.779
Norte	2.904	1.935	11.883	9.691
Sudeste	3.824	2.703	18.815	15.847
Sul	5.152	3.315	28.158	23.355
BRASIL	2.717	1.783	19.085	16.400

Fonte: Elaboração FAO/INCRA, a partir do Censo Agropecuário 1995/96 (IBGE).

3.1.2.3. Condições dos agricultores familiares em relação ao controle da terra

Boa parte dos produtores familiares no Brasil é composta por proprietários, ou seja, a condição dos agricultores familiares, segundo a condição

de uso da terra, demonstra que 75% são proprietários; 5,6%, arrendatários; 4%, parceiros; e 13%, ocupantes. No entanto:

“entre os agricultores familiares que são proprietários, muitos possuem menos de 5 ha, o que, na maioria dos casos, inviabiliza sua sustentabilidade econômica através da agricultura, com exceção de algumas atividades econômicas, sua localização e, ou, seu grau de capitalização” (FAO/INCRA, 2000:15).

Tabela 5 - Agricultores familiares: percentual dos estabelecimentos e área segundo a condição do produtor

Região	Proprietário		Arrendatário		Parceiro		Ocupante	
	% Estab.	% Área	% Estab.	% Área	% Estab.	% Área	% Estab.	% Área
Nordeste	65,4	91,8	6,9	1,0	8,4	1,6	19,3	5,6
Centro-Oeste	89,8	93,6	3,4	2,7	1,3	0,4	5,6	3,2
Norte	84,6	94,2	0,7	0,3	1,4	0,4	13,2	5,1
Sudeste	85,7	92,2	4,1	3,8	5,2	1,5	5,0	2,5
Sul	80,8	87,8	6,4	5,4	6,0	3,2	6,7	3,7
BRASIL	74,6	91,9	5,7	2,3	6,4	1,5	13,3	4,3

Fonte: Elaboração FAO/INCRA, a partir do Censo Agropecuário 1995/96 (IBGE).

No Brasil, 39,8% dos estabelecimentos familiares possuem, sob qualquer condição, menos de 5 ha, sendo que outros 30% possuem entre 5 e 20 ha e 17%, entre 20 e 50 ha. Ou seja, 87% dos estabelecimentos familiares possuem menos de 50 ha. Apenas 5,9% dos estabelecimentos familiares têm área maior que 100 há, respondendo por cerca de 44,7% de toda a área ocupada pela agricultura familiar no Brasil (Tabela 6).

Tabela 6 - Agricultores familiares: percentual de estabelecimentos e área segundo grupos de área total (em ha)

Região	Menos de 5 ha		5 a menos de 20 ha		20 a menos de 50 ha		50 a menos de 100 ha		100 ha a menos de 15 MR*	
	% estab.	% área	% estab.	% área	% estab.	% área	% estab.	% área	% estab.	% área
Nordeste	58,8	6,1	21,9	13,0	11,0	20,3	4,8	19,3	3,4	41,3
Centro-Oeste	8,7	0,3	20,5	2,9	27,3	10,7	18,8	15,5	24,6	70,6
Norte	21,3	0,8	20,8	3,8	22,5	12,5	17,9	20,8	17,4	62,0
Sudeste	25,5	2,1	35,6	13,6	22,7	24,4	9,9	23,2	6,3	36,5
Sul	20,0	2,6	47,9	25,1	23,2	32,5	5,9	18,8	2,9	21,1
BRASIL	39,8	3,0	30,0	12,2	17,1	20,4	7,6	19,7	5,9	44,7

Fonte: Elaboração FAO/INCRA, a partir do Censo Agropecuário 1995/96 (IBGE).

* Módulos Rurais

3.1.2.4. Pessoal ocupado

A agricultura familiar é a principal geradora de postos de trabalho no meio rural brasileiro. De acordo com os dados FAO/INCRA, os estabelecimentos familiares respondem por 76,9% do pessoal ocupado, dispondo apenas de apenas 30% da área. Em números absolutos isso representa 13.780.201 empregados na agricultura familiar de um total de 17,3 milhões de pessoal ocupado na agricultura brasileira.

Os agricultores familiares são responsáveis pela contratação de 16,8% do total de empregados permanentes do Brasil, cerca de 308.097 pessoas, enquanto os estabelecimentos patronais contratam 81,7% (1.502.529) daquele total.

Por um lado, agricultores concentram o fator trabalho entre os membros da família. Do total de unidades de trabalho utilizadas na agricultura familiar, apenas 4% são contratados, sendo todo o restante do trabalho desenvolvido por membros da família. Os agricultores patronais apresentam uma relação inversa, sendo que 78,5% do total das unidades de trabalho utilizadas no estabelecimento são contratados.

Por outro, entre os estabelecimentos familiares, apenas 4,3% contratam empregados permanentes, sendo que 2,9% contratam apenas um empregado; outros 0,8%, dois empregados; e apenas 0,6% mais do que dois empregados permanentes. Com relação a serviços de empreita, 7,4% dos familiares contratam só os de mão-de-obra, sendo que outros 5,9% empregam serviços de empreita apenas de máquinas ou de máquinas e de mão-de-obra (Tabelas 7 e 8).

Tabela 7 - Agricultores familiares: percentual de estabelecimentos com empregados permanentes e serviços de empreita

Região	% de estabelecimentos com empregados permanentes				% estabelecimentos com serviço de empreitada	
	Total	1 perm.	2 perm.	+ de 2 perm.	Só MO	Com máquinas e MO
Nordeste	2,0	1,2	0,4	0,4	5,2	3,4
Centro-Oeste	15,6	10,3	3,0	2,3	19,8	12,7
Norte	3,3	1,9	0,7	0,7	12,1	0,9
Sudeste	9,3	6,6	1,5	1,2	11,5	5,4
Sul	4,3	3,1	0,8	0,5	5,1	12,6
BRASIL	4,3	2,9	0,8	0,6	7,4	5,9

Fonte: Elaboração FAO/INCRA, a partir do Censo Agropecuário 1995/96 (IBGE).

Tabela 8 - Agricultores familiares: pessoal ocupado segundo as diferentes formas

Região	Pessoal ocup. Total	Pess. ocup. % s/ total	Empregado permante	Empregado temporário	Parceiros (empreg.)	Outra condição	UTF/UT* (%)
Nordeste	6.809.420	82,93	81.379	588.810	34.081	62.212	97,1
Centro-Oeste	551.242	54,14	42.040	39.824	2.793	15.418	90,2
Norte	1.542.577	82,15	25.697	68.636	6.880	29.772	96,9
Sudeste	2.036.990	59,20	98.146	160.453	58.146	58.294	91,6
Sul	2.839.972	83,94	60.835	128.955	20.548	26.207	96,7
BRASIL	13.780.201	76,85	308.097	986.678	122.448	191.903	95,9

Fonte: Elaboração FAO/INCRA, a partir do Censo Agropecuário 1995/96 (IBGE).

* Unidade de Trabalho Familiar por Unidade Total

3.1.2.5. Características tecnológicas

Esta é uma das variáveis que apresentam maiores variações, tanto entre os agricultores familiares quanto entre os patronais. De acordo com o documento FAO/INCRA, do conjunto de produtores familiares, apenas 16,7% utilizam assistência técnica, enquanto, entre os patronais, esse número alcança 43,5% do total. Quando analisado o universo dos agricultores familiares, essa variação persiste. Na região Nordeste, por exemplo, apenas 2,7% são atendidos pela assistência técnica, enquanto, na Sul, esse número sobe para 47,2%. Pode-se concluir que, de uma forma ou de outra, a assistência técnica no interior da categoria familiar é praticamente irrisória.

Quando o quesito é energia elétrica, as diferenças persistem tanto no interior da categoria familiar quanto entre os patronais. No Brasil, do total de estabelecimentos familiares, 36,6% têm acesso à energia elétrica. O uso de tração animal e, ou, tração mecânica é muito baixo entre os estabelecimentos familiares, sendo que cerca de 50% utilizam apenas tração manual nos trabalhos agrários;

23%, somente tração animal; e os outros 27%, tração mecânica ou mecânica e animal.

Entre os agricultores familiares, 36,7% usam adubos e corretivos, variando de 9% na região Norte e 16,8% na Nordeste até 77,1% dos estabelecimentos na região Sul. A conservação de solos também apresenta grande variação entre as regiões. Enquanto na Sul 44,9% fazem algum tipo de conservação de solo, na Norte, a prática é desenvolvida por menos de 1% dos estabelecimentos familiares.

Em contrapartida, nos estabelecimentos patronais, a assistência técnica, por exemplo, está presente de modo significativo, sendo que 43,5% destes a utilizam. Na região Sul, chega a 64,4%; na Sudeste, a 55,1%; Centro-Oeste, 51,9%; Norte, 20,7%; e, na Nordeste, apenas 18,9%. O acesso à energia elétrica também é maior entre os patronais, sendo que 64,5% desses estabelecimentos o possuem, com destaque para os da região Sudeste, onde 80,2% dispõem desse serviço.

O uso de tração mecânica e, ou, animal está presente em 68,3% dos estabelecimentos patronais, sendo que os das regiões Norte e Nordeste são os que menos utilizam esse tipo de tração nos trabalhos agrários, com 39,9% e 50,7% dos estabelecimentos, respectivamente. A conservação do solo é adotada por 33,2% dos patronais, sendo uma prática pouco adotada nas regiões Norte e Nordeste - apenas 3,1% e 9,6%, respectivamente (Tabela 9).

Tabela 9 - Agricultores familiares: acesso a tecnologia e a assistência técnica

Região	Utiliza assistência técnica	Usa energia elétrica	Uso de força nos trabalhos			Usa adubos e corretivos	Faz conservação do solo
			Só animal	Só mecânica ou mecânica + animal	Manual		
Nordeste	2,7	18,7	20,6	18,2	61,1	16,8	6,3
Centro-Oeste	24,9	45,3	12,8	39,8	47,3	34,2	13,1
Norte	5,7	9,3	9,3	3,7	87,1	9,0	0,7
Sudeste	22,7	56,2	19,0	38,7	42,2	60,6	24,3
Sul	47,2	73,5	37,2	48,4	14,3	77,1	44,9
BRASIL	16,7	36,6	22,7	27,5	49,8	36,7	17,3

Fonte: Elaboração FAO/INCRA, a partir do Censo Agropecuário 1995/96 (IBGE).

3.1.2.6. Investimentos realizados nos estabelecimentos agropecuários

Os investimentos realizados na agricultura somaram R\$ 7,7 bilhões na safra 95/96, sendo que os agricultores familiares foram responsáveis por R\$ 2,5 bilhões ou 32% de todos os investimentos realizados. As regiões que mais investiram foram Sul, com 44,2%, e Sudeste, com 23,2%, representando juntas 67,4% de todos os investimentos realizados pelos agricultores familiares brasileiros naquela safra.

Os agricultores patronais investiram R\$ 5,1 bilhões ou 66,1% do investimento total realizado na safra 95/96, sendo que a região Sudeste participou com 28,4% e a Centro-Oeste, com 36,4%; juntas, foram responsáveis por 64,8% dos investimentos realizados por esses agricultores (Tabela 10).

Tabela 10 - Total de investimentos segundo as regiões e investimentos por estabelecimento e por hectare

Região	Total de invest. (Mil R\$)	Familiar			Patronal			
		Invest. total (%)	Invest./estab. (R\$)	Invest./ha (R\$)	Total de invest. (Mil R\$)	Invest. Total (%)	Invest./estab. (R\$)	Invest./ha (R\$)
Nordeste	355.455	14,0	173,0	10,4	564.716	11,1	3.495,8	13,0
Centro-Oeste	308.128	12,2	1.901,3	22,5	1.449.605	28,4	20.570,5	15,5
Norte	161.494	6,4	424,0	7,4	296.582	5,8	8.855,6	8,8
Sudeste	588.598	23,2	928,9	31,4	1.861.744	36,4	9.212,4	41,4
Sul	1.121.784	44,2	1.235,9	57,7	935.725	18,3	10.766,8	38,0
BRASIL	2.535.459	100,0	612,5	23,5	5.108.372	100,0	9.212,6	21,3

Fonte: Elaboração FAO/INCRA, a partir do Censo Agropecuário 1995/96 (IBGE).

4. ESTADO, AGRICULTURA E MUDANÇAS INSTITUCIONAIS

4.1. Compreendendo a intervenção do Estado na agricultura

O Estado enquanto aparelho político-econômico pode ser compreendido como uma instituição que trata de articular, reproduzir e adequar-se à ordem econômica, criando e dirigindo suas organizações para manutenção e reprodução da ordem capitalista. Essa atuação do Estado não está livre de choques e conflitos, uma vez que pode significar divergência de interesses envolvendo segmentos determinados da sociedade.

No contexto da globalização econômica e financeira, a relação entre o Estado e os segmentos da sociedade civil tem sido redefinida, mas não deixa de compor uma estrutura articulada e organizada com funções específicas, que possa responder às necessidades dos mercados globalizados. Pode-se, ilusoriamente, pensar no avanço do mercado e de suas relações sobre os espaços do Estado, expressos pela atuação da iniciativa privada em setores historicamente ocupados pela iniciativa pública sob a forma de monopólio ou de concessões. No Brasil, isto pode ser sintetizado pelas características do processo de privatização brasileira.

Mas a realidade não se processa de forma tão simples. De fato, o desenho e o papel que o Estado assume no contexto atual revelam um outro estágio do

sistema capitalista de produção, fundado na flexibilização da produção e das relações de trabalho e na maior integração dos mercados, viabilizada pelo avanço tecnológico dos sistemas de comunicação e transmissão de dados.

A iniciativa de criar um programa de fortalecimento da agricultura familiar brasileira insere-se nesse contexto, que, a princípio, aparenta ser contraditório ao propor mecanismos de promoção de categorias com base em práticas produtivas não-especificamente capitalistas. Contudo, percebe-se uma tentativa de inserir as unidades agrícolas familiares na órbita dos mercados globalizados como forma de evitar sua destruição. Estas estão ameaçadas pela marginalidade e pela pobreza resultantes da indiferença com que esse segmento tem sido tratado historicamente pelas políticas públicas.

Neste sentido, revela-se uma preocupação por parte do governo com relação à agricultura familiar, procurando reproduzi-la, ainda que de forma diferenciada e subordinada, mas fazendo algumas concessões como forma de enfrentar os processos de competição globalizada.

Essa iniciativa do Estado de instituir o programa deve ser compreendida, também, no âmbito das possibilidades apresentadas à agricultura familiar no atual contexto de flexibilização da produção. A produção flexível abre possibilidades para a produção autônoma e independente de caráter familiar sob a forma de cooperação produtiva viabilizada pelo progresso técnico e pelas novas relações de produção social (QUIRINO et al., 1999).

4.2. Relação Estado/sociedade agrária

A tentativa, aqui, é especificar as formas de relacionamento que o Estado estabelece com uma parcela da sociedade agrária, a agricultura familiar, no contexto recente.

O ponto de partida é o caráter capitalista do Estado e suas formas de adequação ao processo de globalização financeira e produtiva. Mesmo considerando este novo contexto, admite-se que, em termos amplos, persiste a essência do Estado como centro do exercício do poder. Deste modo, os Estados

Nacionais realizam suas intervenções, e em especial o brasileiro, por meio de políticas públicas, com destaque para aquelas de caráter econômico, com o intento de legitimar e ao mesmo tempo garantir o processo de reprodução social.

A política econômica implementada pelo Estado brasileiro e levada a cabo pelo governo atual, bem como aquelas políticas que derivam de ou são impactadas por esta, tem sido formulada com o intuito de garantir a adesão da economia brasileira à lógica da atual ordem mundial econômica e financeira.

Teoricamente, essa possibilidade efetiva-se à medida que o Estado protege e cria instituições, define regras e procedimentos que constituem requisitos necessários ao funcionamento do aparelho estatal, estabelecendo as bases de sua relação com a sociedade. Suas estrutura e atividade consistem na imposição e na garantia duradoura de regras que institucionalizaram as diferenças sociais.

Neste sentido, interessa entender a participação do Estado na dinâmica social agrária brasileira recente, quando propõe e implementa o Pronaf. Cabe, neste caso, definir teoricamente a relação que o Estado mantém, historicamente, com a sociedade civil e com a sociedade rural enquanto segmento da primeira, e com a agricultura familiar em particular.

A concepção de Estado a que se está referindo identifica-se com uma forma institucional do poder público em sua relação com a produção material. Isto se dá, especificamente, por meio de determinadas funções entre as quais destaca-se a acumulação como ponto de referência. Considera-se que o Estado depende do processo de acumulação e, conseqüentemente, que os detentores do poder estatal tendem a criar condições políticas que favoreçam o processo privado de acumulação e legitimação democrática, com base no qual o Estado adquire apoio da maioria para o exercício do poder que lhe permite dispor dos recursos materiais para garantir a acumulação continuada (OFFE, 1984).

Pode-se depreender que a política do Estado capitalista consiste no conjunto das estratégias que garantam o exercício de suas funções. Neste sentido, uma das estratégias consiste em criar condições para que todos os segmentos da sociedade sejam incluídos nas relações de troca. Esta é uma tarefa nem sempre

possível, quanto mais no atual contexto, quando a dinâmica econômica tende a excluir cada vez mais os indivíduos e segmentos sociais específicos do processo de acumulação capitalista. Esta situação tende a dificultar o processo de legitimação do Estado, uma vez que este tem de fazer escolhas diante de um leque cada vez mais extenso pelo lado da demanda de políticas públicas, restringidas por sua capacidade de oferta cada vez mais reduzida. O Estado fica, então, impedido de realizar o interesse geral de todos os segmentos sociais e, ao mesmo tempo, garantir as condições de generalização das mercadorias.

Considera-se, ainda, que as ações do Estado se desenvolvem no sentido de suas funções básicas de acumulação/legitimação. É neste sentido que as políticas públicas estão sendo formuladas e que têm sido pensadas as alocações dos recursos produtivos. Ainda é com base neste enfoque que se deve compreender a estratégia de fortalecimento da agricultura familiar, com a definição e implementação de um programa específico para o setor como forma de garantir eficiência e competitividade por meio de ganhos de produtividade e produção das unidades familiares, além de ser reconhecido o papel de integração social e econômica representado pelos empreendimentos familiares em tempo de desemprego estrutural.

Pode-se dizer que a política voltada para a agricultura, e para a agricultura familiar em particular, sofre interferências por parte de grupos de interesses no sentido de reforçarem o seu investimento na agricultura.

“(…) as relações entre estes grupos e o Estado ocorrem por meio de pressões políticas, jogo de alianças e de pactos, onde os acordos sugerem sempre que alguns outros grupos adversários fiquem de fora” (COUTO ROSA, 1993:23).

Sob este aspecto, a análise pode oferecer elementos importantes para explicar as relações efetivas entre o Estado e a categoria dos agricultores familiares. Os determinantes político-institucionais² que as compõem podem

² “O político-institucional está diretamente articulado com a estrutura social, sua conjuntura, sua conservação ou mudança. Os interesses presentes na arena política, ao sentirem-se ameaçados, cobram uma solução. E esta aparece mediante mecanismos de pressões institucionais. As forças sociais buscam reajustar-se permanentemente, tentando garantir seus interesses a médio e longo prazos” (COUTO ROSA, 1993:40).

representar elementos analíticos fundamentais para compreensão do processo de fortalecimento da agricultura familiar brasileira em curso.

Deste modo, sugere-se que a política agrícola direcionada para a agricultura familiar possa ser identificada por meio de uma análise estrutural e conjuntural dessas relações sociais, tomadas a partir de sua dinâmica institucional, ou seja, de ações de políticas oficiais que representam respostas às demandas sociais emergentes, manifestadas por meio de ações e reações advindas dos grupos e classes sociais, a partir de suas articulações, pressão política, organização e consciência social (COUTO ROSA, 1993).

Atualmente, o setor agropecuário apresenta novas exigências e ritmos e se consolida por meio de técnicas produtivas cada vez mais aprimoradas, e seu desenvolvimento está ligado à capacidade de produzir cada vez mais com menor custo ou em condições de colocar no mercado produtos com preços competitivos e de alta rotatividade.

Historicamente, sabe-se que a instabilidade dos mercados e dos estreitos canais de comercialização dos alimentos básicos desvia os investimentos de capital da agricultura para produtos e mercados mais rentáveis.

Existe, pois, também uma questão agrícola, da qual a equação requer o aprimoramento dos fatores produtivos, isto é, terras produtivas, mão-de-obra qualificada e técnicas de produção.

As crises na agricultura acontecem quando a correlação entre esses fatores foge às condições mínimas de reprodução, acumulação e lucro para o produtor. A solução de crises e problemas agrícolas dá-se por meio das políticas agrícolas, isto é, políticas estatais e, ou, para-estatais que visam, em tese, a restabelecer essas condições.

A partir desses sintomas de crises, concebem-se idéias sobre a necessidade de fortalecimento da agricultura familiar no que se refere a sua organização, participação nas negociações políticas, reprodução e sustentabilidade, funcionando como esteio para o desenvolvimento rural.

No entanto, cabe salientar, conforme COUTO ROSA (1995), que a política agrícola enquanto política setorial, em particular os programas voltados

para o fortalecimento da agricultura familiar, está sujeita à política macroeconômica adotada. Isto significa que a política macro pode anular ou inviabilizar ou exigir mudanças nas políticas e nos programas setoriais.

CARVALHO e KUHN (1999), no entanto, dizem que a política agrícola federal voltada para os agricultores familiares, definida no Pronaf, não tem apresentado descontinuidade em sua condução. Entretanto, ressaltam que o caráter de política em construção torna suas eficiência e eficácia dependentes do quadro social e político de cada município.

Pode-se, assim, formular a seguinte hipótese de trabalho: a política de fortalecimento da agricultura familiar definida pelo Pronaf carrega contradições nas relações continuidade/mudança e inovações conceituais como sustentabilidade e participação, já que é conduzida dentro de um modelo de distribuição de recursos fortemente marcado por negociações e clientelismo, mas voltada à determinação da produtividade e da integração ao mercado globalizado.

4.2.1. Estado e política pública

Pretende-se, aqui, fazer um resumo crítico sobre algumas concepções referentes às relações entre Estado e política pública para a agricultura familiar, procurando identificar como têm sido encaminhadas historicamente as soluções para as questões dessa atividade agrícola no Brasil.

Teoricamente, a análise passa pela formação dos interesses que resultarão na formação de grupos e segmentos sociais. Parte-se, neste caso, do exercício de dominação centralizado na autoridade do Estado, influenciada, no entanto, por outros fenômenos que acabam por condicionar suas ações.

Como critério, na análise, deve-se considerar a diversidade de agentes políticos que se movimentam na arena de poder, a diferenciação política desses atores, que os agrupa nessa ou naquela facção conforme interesses de curto prazo e conveniências circunstanciais.

O Estado passa a ser compreendido como uma condensação de inter-relações de setores os mais díspares, mas, segundo POULANTZAS (1980), a

entidade estatal, mesmo ao agregar tamanha diversidade de interesse, a longo prazo, representa os interesses dos segmentos dominantes, tornando necessária a manutenção de uma “autonomia relativa” junto a cada segmento social ou de classe. A autonomia do Estado passa a ser condição necessária para que este possa representar os segmentos e organizações políticas hegemônicas. A explicação aqui é que, se a “curto prazo os interesses materiais dos diferentes setores da burguesia nem sempre coincidem, em sentido mais amplo eles são invariavelmente convergentes e é aí que entra o Estado para fazer valer este objetivo maior, a despeito de divergências imediatas entre os capitais particulares”.

Em outro momento, POULANTZAS (1971), refere-se à separação do Estado das relações econômicas e políticas, no sentido de um deslocamento da luta de classes do econômico para a arena política, em que o Estado se torna o objeto de disputa.

“A correspondência entre Estado, que assegura a coesão da formação social, ao manter as lutas que aí se desenvolvem nos limites do modo de produção e ao reproduzir suas relações sociais, e os interesses da classe ou fração hegemônica não se estabelece em termos simples de uma identificação ou redução do Estado a essa fração. O Estado não é entidade instrumental que existe por si mesma, não é uma coisa, mas uma condensação de relação de forças” (POULANTZAS, 1971: 98).

Deste modo, os aparelhos estatais nunca são mais do que a materialização e a condensação das relações de classe.

Para POULANTZAS (1971), os aparelhos de Estado não têm poder por si mesmos, e as instituições não têm poder enquanto tal, e nem é o poder inerente às relações hierárquicas, mas o Estado materializa e concentra as relações de classes. O Estado não é uma entidade, mas uma relação, a condensação de uma relação de classes. A origem estruturalista do seu pensamento impõe limites à sua concepção de Estado, ao deixar de explicar como as classes e os segmentos de classe operam concretamente o poder estatal.

OFFE (1984) apresenta em sua teoria uma outra linha de argumento centrado na noção de um Estado altamente autônomo e se concentra no funcionamento da burocracia de Estado independente. Para o autor:

“A força motivadora da formação de toda política é o problema da reconciliação desses elementos; a tomada de decisões pelo Estado não é nada mais que o processo onde estes elementos se reconciliam e, em vez de pressupor alguma instância que pressione ou manipule o processo de decisões de fora, o conceito explicativo chave que queremos sugerir é o auto-interesse institucional dos agentes do aparelho do Estado que determina a produção e os resultados da decisões” (OFFE, 1984:6).

Deste modo, reduz o conceito de interesse de classe, entendendo que é muito mais provável que qualquer medida específica do Estado sirva antes a um interesse particular do que aos interesses de classe em seu conjunto. Propõe que o interesse comum de classe dominante é melhor expresso naquelas estratégias do aparelho de Estado que não são iniciadas por interesses externos, mas pelas rotinas e estruturas formais da organização mesma do Estado.

Algumas questões parecem não ser respondidas por OFFE (1984): como explicar o fato de que, em algum momento, outros grupos sociais possam assumir junto às instituições meios de fazer representar seus interesses? Seu conceito de seletividade procura dar conta da questão por meio do argumento de que o interesse da classe se efetiva mediante as estruturas internas das instituições políticas. Que diante da formação de temas em arenas políticas, as instituições, por meio de processos seletivos, garantem a exclusão dos projetos antagônicos aos interesses do conjunto do capital. Para o autor, essa seletividade opera segundo a funcionalidade e racionalidade da acumulação e, portanto, descarta os processos sociais capazes de alterar essa ordem de coisas.

Do ponto de vista da política pública para a agricultura familiar, as dificuldades de explicação das relações entre o Estado e os segmentos sociais de produtores familiares passa pela relações inter e intra-institucionais das quais o conceito de seletividade de OFFE (1984) não dá conta.

De acordo com O'DONNELL (1990), a análise das políticas públicas permite colher uma potencial contribuição sobre as transformações sociais e as modalidades de Estado nas suas relações com a sociedade civil. A ênfase da análise desse autor recai sobre o conteúdo institucional em que são buscadas as bases das ações políticas.

A partir dessas bases, definem-se questões como necessidades e demandas socialmente problematizadas. Segundo ele, nem todas as demandas e necessidades da sociedade chegam a constituir efetivamente questões, dados o número muito grande de formulações oriundas de diversos segmentos sociais e a escassez de recursos para o seu atendimento. E toda questão tem um ciclo vital que vai desde a problematização até sua resolução ou a sua retirada da arena política sem a devida solução. Outro ponto interessante ressaltado por esse autor é que, em se tratando de política pública, é preciso considerar que, apesar de estas representarem um conjunto de tomadas de posição do Estado a respeito de certas questões, muitas vezes assumidas com muita autonomia, as decisões posteriores vinculadas a essas questões são influenciadas por posições adotadas por outros atores.

Este tem sido o ponto no caso do Pronaf enquanto programa de política pública para o fortalecimento da agricultura familiar e da falta de interface com a política macroeconômica. Quando se tem ações e conteúdos definidos no âmbito dessa última, limitam-se a consolidação e a reprodução dos objetivos da primeira.

A legitimidade do Estado e o atendimento aos interesses de segmentos sociais dominantes, ou das instituições constituídas, podem ser observados em meio a conjunturas de relativo equilíbrio e momentos de crises. Nos momentos em que o equilíbrio é afetado, caracterizando uma conjuntura de crise, o Estado é chamado a dar respostas políticas e institucionais. Neste caso, os problemas são concebidos como sendo de natureza política e, portanto, requerem soluções da mesma natureza. Cabe indagar, assim, como agem as instituições.

Na literatura internacional do novo institucionalismo histórico, o enfoque da análise institucional dos processos políticos desloca-se das preferências e estratégias dos atores, definindo escolhas racionais e maximizadoras, para enfatizar as condições em que os atores formulam suas preferências e definem suas estratégias. Na ótica da análise disponível na literatura, o contexto em que se definem e estruturam as lutas políticas também define seus conteúdos e formas, moldando preferências, estratégias e poder dos atores, provocando deste modo impactos em seus resultados. Resta saber, no entanto, como as instituições

políticas moldam as metas dos atores, e como estes estruturam as relações entre si. Para o institucionalismo histórico, a resposta deve ser procurada na relação entre as instituições e o fluxo de ações levadas a efeito pelos atores, uma vez que é por meio das ações dos indivíduos que as instituições têm efeito sobre os resultados políticos (HALL e TAYLOR, 1996).

Em primeiro lugar, é necessário ter em mente que as instituições são atributos sociais e, portanto, produtos da ação humana que podem ser pensados como normas ou regras estruturando a vida social, enquanto seus significados e funções podem mudar com o passar do tempo, como, também, desaparecer dando lugar a outras.

Em geral, as instituições contêm um aspecto legal e uma estrutura que permitem implementar decisões respaldadas por algum mecanismo de coerção e sanção (LEVI, 1991). Caracterizam-se pela capacidade de delimitar escolhas e por possuírem mecanismos de implementação de decisões.

Podem ser consideradas como instituições as organizações formais, as regras formais e informais, os procedimentos correntes, assim como os padrões de práticas operacionais (rotinas) que estruturam as relações entre os indivíduos em sistemas político-econômicos específicos (STEINMO et al., 1997).

Neste trabalho, considera-se a instituição, em termos conceituais, como sendo o conjunto de regras formais ou informais, rotinas, padrões de convivência social, enfim, **regras em uso** que modelam a conduta dos indivíduos e de grupos de indivíduos, estruturando as relações entre ambos. Essas regras definem quem está autorizado a tomar decisões em arenas específicas, quais as ações permitidas e quais as proibidas. Determinam, ainda, os procedimentos a serem seguidos, os encargos e incentivos a que os indivíduos estão sujeitos, em decorrência dos resultados de suas ações; a ênfase desta definição está nas regras como características que definem os arranjos institucionais (JEFFERSON et al., s.d.).

A análise institucional presente na literatura internacional do novo institucionalismo histórico privilegia as lutas políticas formalmente estabelecidas em arenas específicas, e sua atenção se volta para a forma como os atores estruturam as relações de poder entre si, mediadas por instituições. Deste modo,

os resultados políticos adquirem importância para esta análise por serem, em parte, uma decorrência da interação entre os atores, mediada por instituições. As instituições passam a ser a chave para o entendimento da política (MARCH e OLSEN, 1984).

Desse modo:

“Instituições têm o poder de modelar a política. As normas e procedimentos que constituem as instituições influenciam os resultados políticos, fundamentalmente, porque elas moldam identidade, poder e estratégias dos atores” (JEFFERSON et al., s.d.).

O significado e a função das instituições podem mudar, e normalmente mudam, com o passar do tempo. Instituições existentes procuram adequar-se, assim como novas instituições são criadas diante de novas conjunturas da vida social. A análise desse processo, a partir dos pressupostos do novo institucionalismo histórico, em geral, desenvolve-se por meio da combinação de um conjunto complexo de variáveis. Procura-se articular, de forma compreensível, variáveis como: o contexto em que são estabelecidas as relações entre instituições e indivíduos; a assimetria de poder que caracteriza a estrutura institucional; a trajetória histórica que define os rumos do desenvolvimento das instituições; e, por fim, os processos políticos mais amplos, externos ao contexto institucional específico.

Argumentando sobre mudanças em instituições, LEVI (1991:80) considera que um dos fatores de mudança institucional corresponde ao abandono de um comportamento submisso em relação aos arranjos institucionais correntes. Segundo a autora, os arranjos institucionais estruturam-se a partir de relações de poder assimétricas, sendo que a mudança institucional é um problema de redistribuição de recursos de poder coercitivo e de barganha. Portanto, a mudança institucional corresponde à alteração de regras e procedimentos de implementação dessas regras, resultando no fato de os comportamentos alternativos passarem a ser estimulados ou reprimidos.

As mudanças institucionais são complexas, não acontecem de forma linear, sendo que as alterações verificadas no presente podem condicionar conteúdos e formas de ação dos atores no futuro, uma vez que as instituições são

dependentes da trajetória (parth-dependent). As mudanças institucionais devem ser consideradas como resultado de negociação política. Ao analisá-las, torna-se necessário considerar o processo de mudança como um todo, em especial os diferentes estágios em que as mudanças se dão, suas respectivas fases, e as diferentes formas e conteúdos que implicam essas mudanças (STEINMO et al., 1997).

Além disso, as mudanças em instituições podem ser afetadas por circunstâncias, como:

“1) temáticas que não têm maior importância em determinado contexto poderão vir a ser centrais pouco tempo depois, devido às transformações recém-ocorridas; 2) desfechos possíveis em certas conjunturas não o serão mais no momento seguinte, e vice-versa; 3) instituições cujo funcionamento mostra-se extremamente restritivo em um determinado momento e tornam-se mais frouxas em novas situações; 4) decisões tomadas no presente e as estruturas construídas inicialmente condicionam os possíveis caminhos a serem traçados” (COUTO, 1998:54-55).

As mudanças institucionais, quando acontecem, ou melhor, quando estão em curso, beneficiam-se em grande parte do arranjo institucional existente. Deste modo, os ordenamentos institucionais decorrentes do processo de mudança devem ser compreendidos à luz da maneira como as instituições desempenharam suas funções em certo contexto. A forma que assumirão, posteriormente, é contingente à pretérita. De acordo com COUTO (1998:55), esta é uma preocupação razoável. Justifica-se:

“a) mudanças institucionais ocorrem ainda em contextos muito influenciado pelos ordenamentos anteriores b) os procedimentos de operação determinados para certos contextos são ainda os que legitimam o processo de mudança institucional; e c) conjunturas prévias condicionam o desenvolvimento das subseqüentes”.

Por outro lado, uma vez conformadas, as instituições, ainda que contenham relativa flexibilidade e autonomia em relação à mudança, possuem certa estabilidade relativa ao longo do tempo, o que faz com que sejam de difícil alteração, capazes de suportar mudanças de conjunturas, e de adequar-se a estas, constituindo, assim, uma trajetória histórica. Neste sentido, "a maioria das mudanças institucionais, caracteriza-se por ser um processo incremental, ao invés de totalmente reconstrutivo ou destrutivo" (LEVI, 1991:91).

A literatura internacional do novo institucionalismo histórico apresenta duas perspectivas de interpretação dos processos políticos que envolvem a mudança institucional, isto é, uma a partir do cálculo e a outra cultural. Na perspectiva do cálculo, são focalizados os aspectos do comportamento humano de caráter instrumental que se baseiam no cálculo estratégico. Assume-se que os indivíduos procuram maximizar a realização de um conjunto de metas dadas por uma função de preferência. Ao agirem em busca de máximo benefício, comportam-se estrategicamente. Na aproximação do cálculo, as metas ou preferências dos atores são definidas fora do arranjo institucional. As instituições afetam o comportamento dos atores, principalmente ao fornecer a estes, em maior ou menor grau, certezas a respeito do comportamento presente ou futuro de outros atores, que funcionam como parâmetro para suas ações.

O enfoque cultural enfatiza que o comportamento dos atores não é totalmente estratégico, mas limitado por uma visão de mundo. Ou seja, em vez de cálculo estratégico, a escolha de um curso de ações, por um ator, depende da interpretação que este faz de uma situação específica. A interpretação é afetada por rotinas estabelecidas ou modelos familiares de comportamento. A visão de mundo dos atores passa a ser determinante para sua escolha, mas, em grande parte, é determinada com base na relação estabelecida entre atores e instituições. Neste caso, as últimas fornecem modelos cognitivos ou morais para interpretação e ação dos primeiros. Em última instância, na perspectiva cultural, as instituições não apenas fornecem informações estrategicamente úteis, mas, também, afetam as verdadeiras identidades, auto-imagens e preferências dos atores.

De qualquer forma, portanto, os processos políticos podem ser compreendidos e seus resultados explicados, em parte, por meio das relações entre os atores políticos e entre estes e as instituições. A centralidade da questão, entretanto, está na estrutura de poder subjacente a essas relações, quase sempre assimétrica.

No Brasil, uma abordagem interessante sobre a relação entre instituições políticas e sociedade é feita por NUNES (1997). O autor apresenta quatro formas básicas de relações, historicamente construídas, entre a sociedade e as

instituições políticas, colocadas em prática no país. Elas representam as formas características de estruturação das relações sociais na sociedade brasileira, sendo reproduzidas em diversas escalas da vida social, de forma combinada ou não.

A arena política é marcada pela combinação de quatro padrões institucionalizados de relações ou "gramáticas" que estruturam os laços entre a sociedade e as instituições políticas formais: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimento (NUNES, 1997:17). De acordo com o autor, a partir dos anos 50, esses padrões desempenharam, por meio de diferentes formas institucionais, papel fundamental na vida política do país.

5. POLÍTICA PÚBLICA PARA A AGRICULTURA FAMILIAR

5.1. Dinâmica da política pública agrícola voltada para a agricultura familiar

A política pública para a agricultura familiar – leia-se Pronaf – é resultado de um processo político que culminou com a formulação de um arcabouço legal e institucional, que traça e determina a orientação básica da institucionalização da política nacional de fortalecimento da agricultura familiar, mas que já está sendo parcialmente implementada. A formulação e implementação dessa política é complexa, e compreende várias etapas que se desenvolvem em conjunturas específicas. A dinâmica desse processo é marcada pela interação política de diversos atores (representantes de produtores, atores políticos e institucionais, agências públicas, órgãos governamentais, grupos de ambientalistas, ONGs, etc.).

A participação desses atores dá-se por via direta (participação em assembleias, audiências públicas) ou indireta, por meio de representantes, em várias instâncias de negociação. Normalmente, pressões desses atores acontecem nas diversas fases da formulação da política. No entanto, em algumas, aumenta a intensidade das pressões, como as que envolvem tomada de decisão, podendo afetar, assim, o curso dos programas de ação.

SILVA e PEDONE (1988) advertem para a complexidade do estudo de políticas públicas setoriais, uma vez que, na prática, não há separação clara entre as etapas de institucionalização da política, como, por exemplo, a formulação/decisão/implementação. Há casos nos quais essas fases coincidem. A política agrícola de fortalecimento da agricultura familiar constitui um desses casos, pois, enquanto algumas diretrizes estão sendo implementadas, outras são formuladas ou reformuladas. Mesmo assim, formalmente pode-se estabelecer as seguintes etapas do processo de institucionalização de política pública que, contudo, não acontece de forma linear na prática, pois uma etapa não evolui, necessariamente, para a outra. Pedone (1986), citado por SILVA e PEDONE (1988:206), consideram a seguinte divisão:

“a) formação de assuntos públicos e de políticas públicas: instante em que as questões públicas surgem e formam correntes de opinião ao seu redor, ou seja, formação da agenda governamental com questões que merecem ter políticas definidas; b) formulação de políticas públicas: que é o processo de elaboração de políticas no Executivo, no Legislativo e em outras instituições públicas; c) processo decisório: interligado com a anterior porém com delimitações próprias, onde atuam os grupos de pressão exercendo poder e influência sobre os decisores, em qualquer instância citadas; d) implementação de políticas: processo de execução das políticas resultantes, que interrelaciona as políticas, os programas, as administrações públicas e os grupos sociais envolvidos ou que sofrem a ação governamental ou problemas sociais; e) avaliação de políticas: os padrões distributivos das políticas resultantes (quem recebe, o quê, quando e como) e que diferença faz com relação à situação anterior à implementação. Analisam-se aqui os efeitos pretendidos e as conseqüências indesejáveis, e os impactos mais gerais na sociedade, na economia e na política”.

A política agrícola faz parte de um conjunto de políticas públicas que pode ser definido como **política de programa de ação (policy)**. Este tipo de política caracteriza-se por apresentar um componente de risco, ao envolver **escolha** entre atos futuros, e por ter de apresentar respostas às demandas sociais do presente. Neste caso, a escolha é sempre uma decisão política, significando uma opção de policy dentre várias,

"uma decisão que estabelece parâmetros optando entre diversos riscos, com base numa apreciação que varia de indivíduo para indivíduo sobre uma determinada conjuntura" (LAFER, 1978:45).

Por outro lado, a policy encerra um caráter deliberado, ou proposital, por parte de seus formuladores (policy-maker):

"uma política (...) é um curso de ação (ou inação) conscientemente escolhido e orientado para um determinado fim" (King, 1975, citado por MONTEIRO, 1982:8).

Neste sentido, é possível a reformulação conceitual de política pública, como sugerem SILVA e PEDONE (1988:204), qualificando-a "como o encontro (confronto) entre valores sociais e institucionais". Segundo estes autores, esta reformulação sugere a relevância de questões como democracia e seus dilemas, a natureza dos grupos políticos e a interação de forças políticas e de grupos de pressão em instâncias específicas do Estado, ao longo de todo o processo de elaboração do programa de ação (policy-making).

Pode-se, ainda, qualificar a política agrícola como sendo, também, uma **política de regulação**. Políticas regulativas, normalmente, visam a controlar o comportamento dos atores, ou de grupos de atores, surgindo ganhadores e perdedores, pois há a escolha de algumas ações em detrimento de outras. De maneira geral,

“as políticas regulatórias são articuladas no conflito entre facções de policy-makers entre facções de indivíduos na sociedade e entre uma e outra facção (Lovi, citado por MONTEIRO, 1982:23).

Considerando a política agrícola, pode-se afirmar que a escolha de instrumentos legais e institucionais para a gestão da agricultura familiar decorre, em grande parte, da concepção que os atores têm da questão como problema social, da determinação de concepções e papéis com relação à gestão da produção familiar, das demandas societais e da capacidade de resposta do poder público, tendo em vista a articulação de outras agendas governamentais e a limitação dos recursos fiscais. A escolha, neste caso, é definida por meio de disputas políticas, em arenas específicas, envolvendo os principais atores político-institucionais e os grupos de interesse.

Um dos problemas que surgem no processo de formulação das políticas governamentais refere-se à participação diferenciada dos diversos atores no jogo político. Em última instância, esta participação é definida em função do acesso a recursos econômicos, político-institucionais, incentivos e informações por parte dos atores. Estes fatores definirão também, via de regra, a apropriação dos

benefícios produzidos pelas políticas. Neste ponto, há de reportar-se a NUNES (1997), ao sustentar que "os resultados políticos dependem sempre do padrão das escolhas feitas pelos principais atores políticos em dada seqüência temporal".

Em processos de policy-making, a atuação de alguns atores, ou grupos de atores, destaca-se em função de seu acesso diferenciado a recursos políticos e institucionais, quase sempre definidos pelo poder econômico; ao intervirem no jogo político, fazem-no de modo a afetar suas regras e, por conseguinte, influir nos resultados deste.

Para OFFE (1984), os elementos que definem a forma e o conteúdo da prática dos grupos de interesse, em processos de formulação de política estatal, são definidos historicamente. Os incentivos e recursos dos grupos de interesse, isto é, sua capacidade relativa para influir em processos políticos, alteram-se em função da mudança da natureza dos conflitos, das formas de cooperação política e, por conseguinte, da posição estratégica dos grupos de interesse³.

Segundo LAFER (1978), o problema é que nem todos os programas de ação que buscam atender à gestão da sociedade são compatíveis e consistentes em determinado momento e que, no momento da **escolha**, há intervenção do poder que configura o processo pelo qual se decide e escolhe entre diversas alternativas de ação, ou seja, momento em que o poder político se traduz em políticas concretas.

Posto que a política pública tende a ser um resíduo da interação de conflitos de grupos de atores, são os conflitos emergentes em torno da elaboração do Pronaf que conformam as **arenas** políticas e, portanto, o contexto no qual a política agrícola de fortalecimento da agricultura familiar é definida. Assim, pode-se considerar arenas públicas como espaços de ação e debate em que

³ Claus Offe, tratando da organização dos grupos de interesse, sugere três níveis simultâneos para a análise de sua formação e atuação: "1) el de la voluntad, la consciencia, el sentido de la identidad colectiva y los valores de los miembros *integrantes* de los grupos de interés; 2) el de la "*estructura de oportunidad*" socioeconómica de la sociedad en cuyo seno aparece y actúa esse grupo de interés; y 3) el de las formas y *prácticas institucionales que proporcionan al grupo de interés el sistema político y que le confieren un estatus particular como base para sus actuaciones* (...). La forma y el contenido concretos de la representación de los intereses organizados son siempre un resultado de esos intereses más la oportunidad más el estatus institucional. (...) podemos decir también que la representación del interés está determinada por parámetros ideológicos, económicos y políticos (OFFE, C. La atribución de un estatus público a los grupos de interés, p. 156, citado por BERGER, 1988).

transcorrem os processos políticos regulados por arranjos legais e institucionais que fixam os parâmetros e limitações para a participação dos atores.

Referindo-se a Hilgartner e Bosk (1988), FUKS (1998:89) afirma:

“Sistemas de arenas públicas é onde estão em curso as atividades reivindicatórias de grupos, o trabalho da mídia, a criação de novas leis, a divulgação de descobertas científicas, os litígios e a definição de política públicas”.

Igualmente, as arenas, correspondem ao **cenário** em que acontecem as lutas políticas, ou seja, o jogo político, o embate e a composição de forças entre atores específicos sobre temas públicos. De qualquer forma, as arenas políticas estruturam as relações de poder, bem como a concepção de problemas sociais e suas possíveis soluções, tendo como pano de fundo a mediação de interesses entre grupos, em um contexto marcado pelo conflito. NUNES (1997:17) usa a denominação de **domínio público** como sendo "espaço abstrato onde as contradições entre a lógica da produção capitalista e as demandas das sociedade são reconciliadas".

Os resultados das lutas políticas são, em parte, decorrência das regras do jogo político, no sentido de **regras em uso** que, em boa parte, se tornam responsáveis pelo padrão de resultados alcançados, resultados estes que nem sempre correspondem ao padrão esperado, dada a possibilidade de alteração das regras.

À medida que se institucionalizam, em uma perspectiva de longo prazo, os arranjos⁴ podem ser vistos como **políticas** que, por incorporarem no processo decisório a necessidade de consultar grupos específicos e seguir procedimentos e rotinas específicos, aumentam a probabilidade de certos tipos de decisão e reduzem a de outros (MONTEIRO, 1988).

⁴ Os arranjos institucionais são pensados como "jogos", que, em nível micropolítico, estabelecem os mecanismos de governança de determinada arena política setorial (JEFERSON et al., s.d.).

5.2. Contexto atual da política agrícola brasileira

Quais os rumos da política agrícola brasileira na atualidade? A resposta para esta questão está centrada no texto de BARROS (1999). Como o autor sugere, o enfoque adotado para traçar esses rumos leva em consideração as imposições e restrições decorrentes da abertura econômica e da crise fiscal do Estado.

“A abertura permite reduzir certas despesas (relativas a intervenção nos mercados), sendo compatível com a contenção fiscal, mas demanda mais investimentos em produtividade, pressupondo realocação dos recursos fiscais” (BARROS, 1999).

A proposição básica é que a abertura econômica e a crise fiscal reduzem a capacidade de governos nacionais de implementar programas econômicos autônomos de gerenciamento das economias, esgotando o arcabouço da política anterior e impondo uma nova estratégia. Um quadro-resumo da política anterior pode ser composto pelos seguintes elementos: a) taxa cambial sobrevalorizada; b) política comercial protecionista; c) intervenção no sistema de preços; d) crédito abundante e barato. Por outro lado, um novo quadro exige: a) racionalização dos gastos públicos (produtividade e bem-estar); b) liberalização comercial; c) maior realismo cambial.

Os principais resultados dessas políticas, sobretudo na década de 80, foram:

- “1) As lavouras de subsistência, que normalmente acompanham a abertura de novas áreas, foram sobrepujadas por lavouras comerciais como café, cacau, milho e soja. O Sudeste tendeu para a especialização em café e cana de açúcar enquanto no Centro-Oeste reforçou-se a produção de grãos.
- 2) O crescimento da agricultura deu-se mais em substituição do que pela incorporação de novas áreas. Algodão arbóreo e produtos alimentares foram as lavouras sobre as quais incidiu a quase totalidade do efeito substituição, tendo cedido, conjuntamente 3,4 milhões dos 3,9 milhões de hectares substituídos.
- 3) Os produtos alimentares perderam mais área no Sudeste do que no Centro-Oeste, sendo que a cana de açúcar e o café foram os principais responsáveis pela substituição.
- 4) Observou-se o enfraquecimento do modelo de crescimento extensivo, baseado na expansão de área, em direção a outro, em que o crescimento da produtividade agrícola foi o principal responsável pelo aumento da produção. Também, relevante foi a mecanização, principal fator de expansão da agricultura, exceto no Nordeste. Chama a atenção o fato de a mecanização ter ocorrido de forma muito intensa em regiões novas como Norte e Centro-Oeste,

onde vem se apoiando, principalmente, no uso de máquinas de grande porte” (GASQUEZ e VERDE, 1990:14).

O novo quadro exige uma redefinição das funções do Estado e do setor privado, que passa a assumir maior responsabilidade na formação de preços na comercialização de grãos, café, borracha, trigo, açúcar e álcool e liberar recursos para outras áreas, como ciência e tecnologia.

O que realmente pôde ser verificado foi uma grande redução de gastos públicos no setor agrícola no período entre 1987 e 1997 – 30% nos gastos e 70% no crédito rural –, sendo que, somente em dois anos (1987 a 1989), as reduções alcançaram 46% nos gastos e 35% no crédito rural.

Diante disso, cabe observar se teria havido uma racionalização dos gastos públicos por meio da realocação dos recursos em favor de investimentos em produtividade e bem-estar. Pelo lado fiscal, observou-se aumento crescente de recursos destinados à organização agrária, setor que foi tomado como prioridade. Com relação à verba destinada a ciência e tecnologia e recursos hídricos, esta se manteve flutuante, obtendo relativa prioridade. Extensão e produção vegetal e animal obtiveram recursos muito reduzidos. Já o abastecimento, mantém-se a tendência de recuperação a partir de 1992, depois de um período de recursos decrescentes.

Quanto ao crédito, observa-se uma diminuição das fontes tradicionais de financiamento. Recursos do Tesouro, exigibilidade e poupanças financiavam, em 1987, 94% do crédito e, em 1996, reduziram-se para apenas 20%. Enquanto as fontes de novos recursos, leia-se juros de mercado, passaram a ser responsáveis por 80% do crédito em 1996. A combinação de corte de recursos e planos econômicos tem sido responsável por uma conjuntura de inadimplência e renegociação, quando ainda se está avaliando a política de preços mínimos.

Ante a possibilidade de uma retomada do governo quanto à política agrícola, cabe perguntar como foi sua atuação no passado. Esta esteve assentada em dois critérios básicos: relação preço mínimo/preço de mercado; e excesso ou falta de aquisição. Como resultado, os preços mínimos caíram muito, dando a impressão de a eficácia da política ter aumentado. Duas foram as situações

típicas: de um lado, o preço mínimo relativamente alto, mas sem aquisições suficientes em tempo hábil; de outro, preço mínimo relativamente baixo, mas com a presença do governo afastando o setor privado, e aquisições volumosas (raramente em tempo hábil) sem sustentação do preço.

O texto de BARROS (1999) apresenta alguns instrumentos alternativos para o gerenciamento de riscos de mercado, criados tanto pelo setor privado quanto pelo público, alguns vinculados a financiamento de curto prazo. São eles: a) modalidades informais de vendas a termo e de financiamento (adiantamento) – não há informações precisas, mas consta que chega a ser expressivo o movimento; b) contratos futuros da Bolsa de Mercadorias e Futuros (BM&F) para café (mais expressivo), boi e algodão (alguma importância) – demais produtos são insignificantes; c) instrumentos de iniciativa do governo. Dentre estes, citam-se os contratos de opções de venda, opções sobre mercado físico oferecidas pelo governo. O direito ao preço de garantia é mais sólido que o preço mínimo, reduz gastos e envolvimento operacional do governo. Dificuldades apresentadas até então são falta de agilidade operacional do governo como participante do mercado e disponibilização oportuna de recursos – com relação ao produto milho, por exemplo, esses contratos apresentaram relativo sucesso em 1997.

Outro instrumento é o Prêmio de Escoamento do Produto (PEP), que oferece maior agilidade e menor custo, permite operar a preço mínimo ou de referência, além de contar com pouco envolvimento operacional do governo – apresentou relativo sucesso com trigo e milho em 1997.

Cabe observar que os contratos de opções e o PEP foram sucesso apenas relativo do ponto de vista operacional. Mas falharam como instrumentos capazes de sustentar preços no mercado (só se beneficiaram os produtores diretamente envolvidos). Como estão concebidos, apresentarão sempre esse problema por falta de agilidade do governo como operador do mercado.

De forma conclusiva, um quadro geral da política agrícola brasileira pode ser definido a partir dos principais pontos: a) redução de gastos na agricultura via cortes em políticas de intervenção no mercado, mas também em

políticas essenciais para a produtividade e competitividade (extensão e produção vegetal e animal); b) investimentos em ciência e tecnologia estagnados, se não atrofiados; c) riscos de que os escassos recursos públicos aplicados à agricultura voltem para funções de absorção de riscos e financiamento, por deficiências dos mercados nesses segmentos; d) perigo da volta à política intervencionista por concorrer com os investimentos em ciência e tecnologia e por ter-se mostrado pouco eficaz no passado.

5.3. Política pública para a agricultura familiar: Pronaf

O Pronaf, enquanto programa de política pública, para que possa efetivar-se, torna necessário uma ampla rede de articulações entre vários órgãos do governo. Por isso, seus objetivos, sua realização relacionam-se com o grau de coesão institucional proporcionado pela dinâmica do Programa. Na prática, significa que um de seus principais objetivos passa a ser articular-se com órgãos do governo como Ministério da Agricultura e Abastecimento, Ministério da Fazenda, Ministério da Previdência e Ação Social, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério da Reforma Agrária, dentre outros.

A articulação entre as organizações do governo coloca-se como desafio e condição para o sucesso do Programa. Seu sucesso depende da articulação entre os órgãos do governo para sistematização das políticas de apoio à agricultura familiar e da promoção do desenvolvimento rural a partir de uma visão global e sistêmica. O desafio, no entanto, corresponde à dificuldade de estabelecer uma relação dialógica entre esses órgãos.

Historicamente, não há uma tradição de comunicação mais flexível entre esses órgãos, agências, ministérios, ou seja, uma cultura de cooperação institucional capaz de garantir a implementação e sustentação de programas como o Pronaf. Pode-se questionar, por exemplo, a capacidade do Programa de sensibilizar o Ministério da Fazenda para liberar recursos e reduzir o preço do crédito, diante de uma política deliberada de restrição monetária do Ministério da Fazenda.

Por outro lado, as inovações conceituais de desenvolvimento rural, a definição de apoio à agricultura familiar e a participação nas decisões, normalmente, não são assimiladas integralmente na prática imediata, tanto pelas organizações, seus agentes e técnicos, como pelos produtores, suas famílias e suas organizações. Isso requer outros arranjos institucionais.

Os novos conceitos e os mecanismos de participação do Pronaf exigem mudanças de comportamento institucional que muitas vezes não são confirmadas, pelo menos no curto prazo. Mudanças nas instituições são determinantes para impor novos padrões de comportamento.

Assim, o Pronaf implica mudança na estrutura institucional dos sistemas de política agrícola e sua articulação com outros órgãos do governo. Suas formulação, regulamentação e implementação requerem uma organização institucional condizente com as metas (missões) do Programa, seus objetivos, ações, estratégias, orçamentos, planos de aplicação etc., com determinado desenho institucional que permita sua coordenação e articulação.

Deve-se considerar ainda, enquanto desafio, que esse processo dá-se em meio a outros eventos que se desenvolvem paralelamente como novas legislaturas, políticas de governos estaduais, fenômenos climáticos como seca e enchentes, dentre outros aspectos, que de alguma forma podem alterar as condições em que esteja sendo implantado o Programa. Neste sentido, torna-se relevante enfatizar as condições sob as quais os agentes envolvidos formulam suas preferências e definem suas estratégias.

A gestão do Pronaf impõe uma discussão teórica em torno da questão do poder e da participação nas instâncias de decisão. Como já observado neste trabalho, as mudanças institucionais significam redistribuição de poder (LEVI, 1991).

A gestão social do Pronaf, conforme proposta no documento, está fundamentada em três princípios básicos: a) descentralização; b) participação; e c) parceria. No entanto, como salientado na análise de CORBUCCI (1995) sobre o documento, esses três princípios são observados na execução do Programa, mas

o mesmo não acontece nas instâncias de decisão, muito menos ainda naquelas que se referem aos recursos financeiros.

As três instâncias gerenciais são: Conselho Nacional do Pronaf, sob a presidência do Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária, encarregado de aprovar normas e princípios que orientarão a condução do Pronaf (a esse Conselho são integradas as Secretarias-Executivas do Comunidade Solidária e do CODEFAT, e a CONTAG); Comissão Nacional de Gestão – também sob a coordenação do MAARA e integrada por Comunidade Solidária, CONTAG, CODEFAT, CONAB, EMBRAPA e INCRA, está encarregada de definir as prioridades, alocar recursos mediante contrato de gestão, definir critérios para credenciar agentes do Pronaf, com poder para credenciar agricultores familiares aos benefícios do programa; Conselho Municipal de Desenvolvimento, que tem atribuição de preparar o Plano Municipal de Desenvolvimento (as representações que integram esse Conselho não são definidas no documento).

Assim, pode-se observar que a descentralização prevista no documento será por meio da formulação e implementação dos planos municipais de desenvolvimento, portanto, na esfera do levantamento de propostas e na execução das metas, enquanto a definição de diretrizes, prioridades e recursos do Programa é centralizada em instâncias federais, pelo Conselho Nacional do Pronaf e pela Comissão Nacional de Gestão. O modelo de gestão social do Pronaf reproduz, assim, uma forma de arranjo institucional em que as decisões são fortemente centralizadas.

De acordo com COUTO ROSA (1995:190),

"Ao se analisar o considerado **novo modelo de gestão social**, percebe-se que a distância entre as intenções e a realização tenderão a ser grandes. O tripé descentralização/participação/parceria, que coloca os produtores e o município como os gestores do processo, se esbarra imediatamente no destaque dado à centralização da coordenação do Programa. Esta será feita pelo MAARA e pelo Conselho Nacional do PRONAF. Tal composição verticalizada apenas reforça a presente estrutura de tomada de decisões, mesmo incluídas as representações sindicais e as organizações de classe, descaracterizando, de fato, o papel dos produtores em suas localidades. Com exceção do Conselho Municipal de Desenvolvimento, todas as demais comissões serão coordenadas pelo MAARA".

O Pronaf desconsidera, a partir da sua estrutura organizacional, a interseção entre os diferentes atores e agentes sociais que compõem as realidades agrícolas familiares e os seus interesses, uma vez que continuam submetidos à hierarquia organizacional.

5.4. Descrição do Pronaf

De acordo com CARVALHO e KUHN (1999), o Pronaf busca fortalecer as condições técnicas e econômicas de inserção da agricultura familiar no desenvolvimento local. Foi concebido como instrumento de transformação do ambiente institucional brasileiro, para fortalecer os movimentos sociais por meio de sua construção flexível, orientada pelas reivindicações sociais dos diferentes estados. Não têm sido poucas as dificuldades e os problemas encontrados durante sua gestação e implementação.

De maneira geral, a condução eficaz dessa política tem de enfrentar não só as restrições financeiras próprias do momento atual, mas também o corporativismo dos diversos órgãos envolvidos, que buscam adequar o Programa às suas linhas tradicionais de atuação: o clientelismo na distribuição de verbas do Poder Legislativo federal e o oportunismo dos órgãos estaduais e municipais para receber o dinheiro sem comprometimento com os agricultores familiares⁵.

O Pronaf é composto de quatro linhas de ação identificadas como pontos de estrangulamento para o desenvolvimento econômico do público beneficiado. São elas: negociação de políticas públicas com órgãos setoriais; financiamento de infra-estrutura e serviço nos municípios; financiamento da produção da agricultura familiar; e capacitação e profissionalização de agricultores familiares por meio da destinação de recursos aos órgãos públicos de pesquisa e extensão rural (PRONAF, 1994).

⁵ Em Minas Gerais, em particular no Município de Governador Valadares, não são poucas as incongruências presentes na implantação do Programa, principalmente com relação aos problemas de articulação entre a Empresa de Assistência Técnica (EMATER-MG) e os interesses do Poder Executivo local. Mas nada que se compare a São Paulo, onde existem dois órgãos de extensão, o que tem acarretado problemas de articulação institucional na implantação do Programa no estado (CARVALHO e KUHN, 1999).

5.4.1. Negociação de políticas públicas com órgãos setoriais

Esta linha de ação tem como objetivo promover ajustamentos nas políticas públicas, por meio da articulação dos órgãos setoriais, de modo a adequá-las à realidade da agricultura familiar (PRONAF, 1994). Esta linha de ação tem recebido várias críticas, principalmente por não incorporar, ainda, questões como os ajustes da política macroeconômica em particular, o comércio internacional e o Mercosul.

De acordo com CARVALHO e KUHN (1999:17), "enquanto efetivamente não se inserir na formulação da política macroeconômica diretamente associada à atividade agrícola, constitui-se em política dispersiva e paliativa".

5.4.2. Financiamento de infra-estrutura e serviço nos municípios

O objetivo desta linha do Programa é financiar a implantação, ampliação, modernização, racionalização e realocação da infra-estrutura necessária ao fortalecimento da agricultura familiar, de forma a dinamizar o setor produtivo e assegurar sustentação ao desenvolvimento rural (PRONAF, 1994). Para a obtenção de recursos do Programa, é necessário que o município tenha sido selecionado e aprovado pelo Conselho Nacional do Pronaf, tenha um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR) e que possua um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR), aprovado pelo CMDR. Os recursos são negociados, ano a ano, pelos órgãos e entidades parceiros.

O PMDR é entendido como o documento oficial do município para orientar sua estratégia de busca de recursos para implementação do programa de desenvolvimento, voltado para o fortalecimento da agricultura familiar. Deve ser elaborado com a participação efetiva dos agricultores familiares. Em Governador Valadares, esse conselho não foi criado e, por conseguinte, não há um plano municipal de desenvolvimento. De acordo com técnicos da EMATER-GV, as dificuldades de reunir os agentes interessados era o maior impedimento, no

entanto, quando se conseguiu formar uma comissão provisória para compor o Conselho, as dificuldades aumentaram. Ainda segundo depoimento dos técnicos, durante as primeiras reuniões para formular o Plano, os conflitos se evidenciaram e as disputas, em vez de enriquecer o debate, serviram para dispersar o que seria o germe da criação do Conselho.

Em nível nacional, os planos formulados têm apresentado pouco envolvimento dos interessados em sua elaboração, de acordo com VEIGA e ABROMOVAY (1998).

5.4.3. Linhas de financiamento do Pronaf

Os financiamentos do Pronaf são compostos por quatro linhas distintas que representam modalidades diferentes de investimentos. As quatro linhas são: Convencional, Agregar, Integrado Coletivo, Agroindústria⁶.

5.4.3.1. Linha convencional

Os créditos dessa linha de investimentos destina-se a implantação e modernização da infra-estrutura de produção e serviços agropecuários e não-agropecuários. São voltados para pessoas físicas individuais (agricultores familiares e trabalhadores rurais) com renda bruta anual familiar superior a R\$ 1,5 mil e teto máximo de R\$ 8 mil, desde que tenham o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento e mão-de-obra assalariada apenas eventualmente de acordo com as demandas sazonais da atividade agrícola. Também estão aptos a acessar esta linha de crédito os produtores individuais com renda bruta familiar que exceda R\$ 8 mil, mas que não seja superior a R\$ 27,5 mil, e que mantenham até dois empregados permanentes;

⁶ Para fins de enquadramento nessas linhas de financiamento, a renda bruta advinda das atividades de avicultura, aquíicultura, bovinocultura de leite, caprinocultura, fruticultura, olericultura, ovinocultura, sericultura e suinocultura deverão ser abatidas em 50%. Além disso, os produtores individuais beneficiários dessas linhas de crédito do Pronaf não poderão usufruir de financiamento dos Programas PROSOLO e PROLEITE (PRONAF, 1994).

admite-se, no entanto, ajuda de terceiros, remunerada ou não, quando a natureza sazonal da atividade demandar.

O nível de participação na Linha Convencional pode chegar a 100% e o preço do crédito (taxa de juros) deverá ser 50% do resultado da soma da TJLP mais taxa de 6% ao ano. No entanto, o cliente que não cumprir suas obrigações como devedor, isto é, não manter os pagamentos da operação nas datas de vencimento previstas, ou em caso de desvio ou aplicação irregular do crédito, perderá o referido desconto. Já no caso do beneficiário que efetuar o pagamento de suas prestações após o vencimento, deverá incorrer em sanções pecuniárias ajustadas livremente pela instituição financeira encarregada de oferecer o crédito.

Com relação aos prazos, para restituição do crédito, são 60 meses, dos quais 24 correspondem ao prazo de carência para clientes com renda familiar bruta superior a R\$ 1,5 mil e menor ou igual a R\$ 8 mil. Para renda bruta familiar superior a R\$ 8 mil ou até R\$ 27,5 mil, o prazo total são 96 meses, incluída a carência de 36 meses.

Uma perspectiva mais crédula admite que os valores e prazos das

"(...) linhas iniciais de crédito estão se diversificando para garantir melhor atendimento aos agricultores familiares. Foram ampliadas para outras atividades que não agropecuárias e passaram a atender diferenciadamente segmentos economicamente distintos do público-alvo" (CARVALHO e KUHN, 1999:20).

Essa perspectiva toma como exemplo a Resolução 2.436/97, do CMN/BACEN, que institui o "Pronafinho", voltado ao atendimento de agricultores familiares com renda bruta de até R\$ 8 mil, que tenham 100% da renda familiar proveniente da atividade agropecuária ou extrativa vegetal e que não empreguem nenhum trabalhador permanente. O crédito disponível são R\$ 500,00 a R\$ 1,5 mil, com rebate de R\$ 200,00 na liquidação. Além de atender às outras condições estabelecidas para o Programa, em geral, o beneficiário desta linha não pode ser detentor de nenhuma outra operação de custeio em vigência e só pode ser atendido por três vezes consecutiva. As demais condições do crédito não diferem daquelas previstas na linha geral do Programa.

5.4.3.2. Linha agregar

É voltada para investimentos, inclusive em infra-estrutura, que visem a beneficiamento, processamento e comercialização da produção agropecuária ou de produtores artesanais, desenvolvidos por famílias rurais, de forma individual ou coletiva. Destina-se ainda à exploração de turismo e lazer rural e à evolução do processo de produção agropecuária, mediante a garantia de repasse de tecnologia ao agricultor por parte de indústrias adquirentes e processadoras do produto e a inserção da produção familiar no mercado.

Os critérios de enquadramento são os mesmos dos da Linha Convencional, isto é, o crédito destina-se a pessoas físicas produtoras individuais (agricultores familiares e trabalhadores rurais) com renda bruta anual familiar superior a R\$ 1,5 mil ou até R\$ 8 mil e que têm a produção do estabelecimento mantida predominantemente pelo trabalho familiar, utilizando-se apenas eventualmente o trabalho assalariado de acordo com as exigências da atividade produtiva, sua natureza e sazonalidade. O nível de participação chega a 100%, correspondendo, no caso de aquisição de veículo utilitário rural, até 50% do valor do bem, desde que destinado especificamente à atividade rural.

Nesse caso, as taxas de juros também correspondem a 50% do resultado obtido com a soma da TJLP e da taxa de juros de 6% a.a. Os prazos total e de carência são até 96 meses, incluída a carência de até 36 meses.

5.4.3.3. Linha integrado coletivo

Esta linha de financiamento destina-se exclusivamente às pessoas jurídicas representativas dos agricultores familiares, como cooperativas, associações ou outras formas associativas. As taxas de juros são idênticas às praticadas nas outras linhas de financiamento. Neste caso, o prazo total e de carência são 96 e 24 meses, respectivamente. Segundo o documento do PRONAF (1994:20),

“O limite do valor do crédito por projeto é de R\$ 200.000,00, observando-se que o valor da responsabilidade individual por produtor participante do projeto

não poderá ultrapassar a R\$ 5.000,00 por produtor. Este valor de responsabilidade individual não será considerado para fins de comprometimento do limite global de R\$ 15.000,00, determinado para beneficiários do PRONAF (que incluem no somatório as operações realizadas anteriormente às Res. 2.629 e operações repassadas pelo BNDES). Os projetos destinados a agroindústrias e prestação de serviços poderão conter parcelas de capital de giro associado aos investimentos até o montante equivalente a 35% do valor do investimento total”.

5.4.3.4. Linha agroindústria

Esta linha destina-se tanto a pessoas físicas (agricultores familiares) quanto a pessoas jurídicas. As primeiras deverão estar agrupadas sob a forma de crédito coletivo, enquanto as últimas compõem-se de associações, cooperativas ou outras pessoas jurídicas formadas por agricultores familiares. De acordo com o documento "Linhas de financiamento do Pronaf" (PRONAF, 1994), a Linha Agroindústria

"Destina-se somente aos projetos que tenham por objetivo a formação de conglomerados de agroindústrias interligadas a uma Unidade Central de Apoio Gerencial - UCAG que irá prestar serviços de controle de qualidade do processamento, de *marketing*, de aquisição de insumos e de comercialização da produção. Os financiamentos serão concedidos às agroindústrias, sendo que os investimentos nas UCAG serão divididos entre as unidades fabris que compõem o conglomerado" (PRONAF, 1994:23).

As taxas de juros são idênticas às das linhas anteriores e os prazos total e de carência, 96 e 36 meses, respectivamente.

Ainda de acordo com o documento,

"Em cada agroindústria, a parcela do investimento destinada à UCAG está limitada a 15% do valor do investimento total. O valor do crédito para cada projeto agroindustrial está limitado em R\$ 600.000,00, observando-se que o valor da responsabilidade individual por produtor participante do projeto não poderá ultrapassar a R\$ 15.000,00. No projeto agroindustrial será admitida a inclusão de investimento na produção agropecuária até o montante equivalente a 30% do valor do investimento total do projeto. Neste caso também será admitida a inclusão de uma parcela destinada ao capital de giro (associado ao investimento) até o montante equivalente a 30% do valor do investimento total" (PRONAF, 1994:24).

Em todos os casos de financiamento, os prazos de carência deverão ser definidos pela instituição financiadora de forma tal que as prestações de amortização se iniciem levando em conta o fluxo de rendimentos da atividade

financiada. Durante a carência, não haverá pagamento de juros, os quais serão capitalizados, na mesma periodicidade de pagamento que vier a ser pactuada.

O documento observa que o limite global do Pronaf, no caso de os beneficiários do financiamento serem pessoas físicas, o valor a ser comprometido por determinado produtor será o montante do financiamento a ele concedido individualmente. No caso de pessoa jurídica (agroindústria), o valor a ser comprometido por determinado produtor corresponde à sua parcela de responsabilidade no financiamento. Em ambos os casos, o limite do valor do crédito por produtor são R\$ 15 mil, observando-se que o valor da responsabilidade individual por produtor participante do projeto não poderá ultrapassar R\$ 5 mil por produtor. Este valor de responsabilidade individual não será considerado para fins de comprometimento do limite global de R\$ 15 mil, determinado para beneficiários do PRONAF (que inclusive contam no somatório as operações realizadas anteriormente à Resolução 2.629 e às operações repassadas pelo BNDES).

5.4.4. Infra-estrutura

Os recursos destinados ao programa visam a financiar a infra-estrutura básica dos municípios como forma de sustentação do desenvolvimento rural. De acordo com o documento do Pronaf, seu objetivo é

"(...) financiar a implantação, ampliação, modernização, racionalização e realocação de infra-estrutura necessária ao fortalecimento da agricultura familiar, de forma a dinamizar o setor produtivo e assegurar sustentação ao desenvolvimento rural" (PRONAF, 1994:26).

Deverão ser financiadas aquelas atividades que compõem as demandas contidas nos PMDRs, por sua vez elaborados pelos CMDRs, desde que submetidas e aprovadas pelas Secretarias Executivas Estaduais e pela Secretaria Executiva Nacional.

A escolha dos municípios a serem beneficiados segue critérios técnicos definidos pelo Conselho Nacional do Pronaf, que priorizam aqueles com maior predominância de agricultores familiares.

A infra-estrutura a ser financiada deve servir para assegurar a sustentação ao desenvolvimento rural. Deste modo, compreende toda aquela considerada imprescindível ao processo de desenvolvimento, como telefonia rural, melhoria e, ou, recuperação de estradas vicinais, armazéns comunitários, secadores comunitários, microssistemas energéticos, unidades didáticas, saneamento básico, depósito de lixo tóxico. Além de serviços de assistência técnica, extensão rural e pesquisa, desenvolvidos por entidades públicas e privadas⁷.

Aos municípios selecionados e respectivos estados, cabem contrapartidas com índices estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) aprovada anualmente. Essas contrapartidas podem ser em dinheiro, bens ou serviços mensuráveis monetariamente. Somente as prefeituras dos municípios que atendam às exigências legais e estejam selecionados no Programa poderão receber recursos do governo federal para esses financiamentos. Os repasses dos recursos serão por meio de contratos entre o Ministério da Agricultura e do Abastecimento e os agentes financeiros credenciados, obedecendo aos instrumentos normativos que disciplinam as transferências de recursos da União.

Resultados parciais dessa linha de ação para o biênio 1997/1998 mostram que foram beneficiados 100.373 agricultores familiares em cerca de 57 municípios, cabendo a cada um, em média, R\$ 126,3 mil de um volume total de R\$ 7,2 milhões repassados⁸.

Enquanto meta, no entanto, o Programa estava previsto para beneficiar 1.018 municípios em 1999 e, em 2000, mais 2.000. As fontes de recursos são as contrapartidas municipais e o Orçamento Geral da União. A previsão, neste caso, alcança R\$ 151,4 milhões para 1.018 municípios em 1999. E R\$ 500 milhões para 2.000 municípios em 2000, assim distribuídos: R\$ 400 milhões para transferência a municípios; R\$ 80 milhões para transferência a estados; R\$ 20 milhões para municípios sob coordenação do Pronaf (Tabela 11).

⁷ Desde que essas empresas estejam ajustadas conceitual, metodológica e gerencialmente às necessidades da agricultura familiar.

⁸ Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento (SEAB).

Tabela 11 - PRONAF - infra-estrutura: municípios beneficiados e recursos repassados de 1997 a 1999

Unidade da federação	Municípios beneficiados	Recursos repassados (R\$ 1.000,00)		
		1997 ¹	1998 ¹	1999 ²
AC	9	291	1.252	1.440
AM	15	321	272	2.400
AP	8	299	519	1.200
PA	42	1.147	2.078	6.300
RO	27	495	2.563	4.050
RR	8	152	754	1.120
TO	18	581	2.470	2.880
Norte	127	3.286	9.908	19.390
AL	16	331	3.157	1.610
BA	84	3.397	8.328	13.440
CE	60	2.350	6.176	8.400
MA	32	1.176	3.116	5.120
PB	35	1.257	5.285	5.600
PE	60	2.337	4.531	9.600
PI	32	1.176	6.940	5.120
RN	45	1.380	2.177	7.200
SE	30	1.347	6.172	4.500
Nordeste	394	14.751	45.882	60.590
ES	45	1.987	7.156	7.200
MG	97	4.428	11.625	13.580
RJ	39	1.895	4.707	5.460
SP	48	1.385	6.350	6.720
Sudeste	229	9.695	29.838	32.960
PR	57	1.789	6.707	7.980
RS	57	1.993	7.132	7.980
SC	57	2.456	7.002	7.980
Sul	171	6.238	20.841	23.940
DF	5	185	450	800
GO	41	922	6.056	5.740
MS	23	731	3.426	3.220
MT	28	869	3.011	4.480
Centro Oeste	97	2.707	12.943	14.240
BRASIL	1.018	36.677	119.412	151.120

Fonte: MA/SDR/DATER.

¹ Contratos concluídos.

² Contrato em andamento.

6. AGRICULTURA FAMILIAR E A IMPLANTAÇÃO DO PRONAF: O CASO DE GOVERNADOR VALADARES

6.1. Contextualização

6.1.1. Perfil regional

A região do Vale do Rio Doce é constituída por 90 municípios do leste de Minas Gerais, com uma população de 1.461.404 habitantes, representando 9,2% da população do estado. Desses habitantes, 33,15% residem na zona rural. A região sofre de intenso processo migratório, sendo que, no período de 1970 a 1998, a taxa de migração rural chegou a 77,8% e a migração total, a 48,3%. Com predominância de relevo montanhoso, temperatura média de 24°C e precipitação média de 1100mm/ano, a região era coberta originalmente pela vegetação da Mata Atlântica, que hoje ocupa apenas 1,5%. Seus rios e córregos estão com sérios problemas de assoreamento e diminuição da vazão de água, sendo que o principal curso de água da região, o Rio Doce, em três décadas, diminuiu sua profundidade média de 3,2 m para 0,9 m.

O setor agropecuário da região dedica-se a: lavoura temporária (arroz, milho, feijão); lavoura permanente (café); e pecuária mista (bovinocultura de

corde e leite). Existem 47.313 propriedades que ocupam 3.380.271 ha, com área média de 71,4 ha.

O Produto Interno Bruto (PIB) da região representava 7,2% do PIB do estado em 1970 e 4% em 1990. A composição do PIB regional é a seguinte: 26,2% provenientes de agricultura e pecuária; 3,1%, extração mineral; 24,1%, indústria; e 46,6%, serviços.

A partir de dois pontos que se notabilizaram no passado, e que ainda hoje servem de marco referencial para a região – Rio Doce e Pico da Ibituruna, localiza-se Governador Valadares, no leste de Minas Gerais. Estes dois elementos geográficos influenciaram, já na segunda metade do século XVI, a criação do Distrito de Santo Antônio da Figueira. Notabilizada tanto pelo acesso ao litoral por meio do Rio Doce quanto pela referência de localização representada pela “pedra negra”(Ibituruna, na cultura dos borun do watu), essa região passou a servir de ponto de convergência e difusão comercial.

Como parte do processo capitalista de produção mais geral, no século XIX, houve a expansão das relações mercantis da região, favorecidas em muito pelo desenvolvimento dos sistemas de transporte. Em 1909, foi implantada a Estrada de Ferro Vitória-Minas, que passou a desempenhar importante papel na economia local e regional, dinamizando as relações mercantis. Por outro lado, nesse mesmo período, consolidou-se a vocação de entreposto comercial de Governador Valadares. A pauta de produtos comercializados compunha-se basicamente de mica, madeira, carvão vegetal e pedras preciosas.

Na década de 40, houve asfaltamento da rodovia federal BR-116, fortalecendo e dinamizando ainda mais a região, ao passo que Governador Valadares se foi consolidando como município-pólo. O traçado rodoferroviário ampliou as possibilidades comerciais da região e, portanto, ampliou espacialmente o circuito de realização das taxas de lucros mercantis, criando uma perspectiva de desenvolvimento para as cidades que compunham a região do Vale do Rio Doce, em especial o referido município.

Esse impulso desenvolvimentista, alicerçado na implantação da malha viária, criou correntes migratórias rumo à cidade-pólo, advindas basicamente da

região Nordeste, do sul da Bahia, do norte do Espírito Santo e de regiões vizinhas a Governador Valadares.

Nas décadas de 50 e 60, intensificaram-se as atividades extrativas, gerando excedentes em termos de recursos financeiros canalizados para outros setores emergentes da economia. Paralelamente, cresceu a demanda por infraestrutura, intensificando a produção da indústria da construção civil, produção de energia, bem como a procura por uma série de serviços de caráter urbano. A estrutura urbana concluiu-se e Governador Valadares ganhou destaque, tendo sido instalada no município uma série de ramificações do Estado, como agências e órgãos federais, estaduais e municipais, constituindo na cidade um aparelho administrativo de abrangência regional. Foi durante essas duas décadas que se observou um crescimento demográfico da cidade, da ordem de 100,48% (FIBGE).

O desenvolvimento da região, rápido e concentrado no tempo e com base no extrativismo, teve fôlego curto, mas, antes de esgotar-se, criou um substituto. O processo de desmatamento sistemático, dado em função da exploração de madeira e carvão vegetal, deixou livre grandes áreas logo tomadas pelo capim colônio, que tem na região seu habitat natural. Criou-se um cenário propício para a alocação lógica dos recursos financeiros que agora se destinam às pecuárias de corte e leiteira.

A pecuária mista ganhou significativa atenção sem, contudo, garantir o ímpeto de desenvolvimento inaugurado com a atividade extrativista, mas criou uma forte circulação monetária em função do intenso comércio de gado. A região passou a constituir uma importante bacia leiteira nesse período. O setor pecuário capitalizou-se e se constituiu sob forma de cooperativas, mecanismos de captação e formação de poupanças utilizados na ampliação dos investimentos. Foi nesse período que houve investimentos em laticínios e frigoríficos. Governador Valadares passou a ser conhecida como a “capital do gado”.

A pecuária, no entanto, criou sua negação. O que se pretende dizer é que, à medida que a forma extensiva como a pecuária foi praticada desde o início, com ocupação de grandes áreas, utilização de queimadas, baixa incorporação de

tecnologia e produtividade abaixo da média nacional, culminou com persistentes perdas de competitividade, resultando em conseqüente contração.

O pilar de sustentação econômica extrativismo/pecuária mostrou-se frágil para manter a dinâmica econômica e absorver a mão-de-obra crescente. Esse quadro, conjugado com a conjuntura inflacionária dos anos 70 e 80, se não colocou fim, no mínimo reduziu a dinâmica econômica local e regional, uma vez que o carro-chefe, Governador Valadares, se viu à beira da estagnação econômica.

Esse quadro prevaleceu até a primeira metade da década de 80. A atividade atual assenta-se em setor terciário, comércio varejista, comercialização de gado e pedras preciosas e, em menor expressão, turismo.

Sem conseguir dar conta do problema da baixa absorção de mão-de-obra por parte dessas atividades, persistiram os fluxos migratórios rumo a Governador Valadares, principalmente em função do êxodo rural, em boa medida devido à ocupação do campo pela atividade pecuária e também em função do oferecimento de equipamentos urbanos em detrimento do despreparo das cidades vizinhas.

Durante a segunda metade da década de 80 e o início dos anos 90, uma nova corrente migratória partiu da região, com características distintas das correntes anteriores, desta vez rumo ao Exterior, basicamente Estados Unidos. Esse novo fluxo migratório, contudo, foi resultante da mesma falta de perspectiva econômica da região. A economia de Governador Valadares passou a depender basicamente de remessas de dólares dos Estados Unidos. A cidade passou a ser conhecida como “Valadólares”.

As áreas circunvizinhas ao município notabilizaram-se pela produção agrícola, apresentando um fluxo de comercialização interno na região, sendo o Governador Valadares o principal centro de absorção dessa produção. No entanto, ainda que o setor primário se destacasse no contexto econômico da região como setor motriz, a agricultura apareceu como atividade subsidiária à pecuária mista, não sendo explorada a vocação agrícola da região. Ou seja, ainda não foi dada a devida importância ao setor agrícola enquanto produtor de

alimento. Até mesmo o setor de subsistência foi bastante restringido em detrimento da ocupação das terras para a produção destinada à alimentação dos rebanhos.

6.1.2. Situação da agricultura familiar na região do Vale do Rio Doce e no município de Governador Valadares

A geografia agrária da região do Vale do Rio Doce, apesar de apresentar um número significativo de produtores familiares, caracteriza-se por uma grande concentração de terras, sendo que 15,8% das propriedades possuem mais de 100 ha e ocupam 72,1% da área rural, enquanto 84,2% têm menos de 100 ha, ocupando 29,9% dessa área; entre as propriedades com menos de 100 ha, 71% são ocupados por unidades com até 50 ha de área. O tamanho médio das propriedades familiares são 33,2 ha, e estas estão localizadas nas terras de pior qualidade, tanto no aspecto de fertilidade quanto no de relevo.

Em Governador Valadares, a situação dos agricultores familiares é grave e difícil. O problema central é a dificuldade de sustentação dos pequenos agricultores familiares, causada pela baixa produção, pela degradação dos recursos naturais (solo, água e flora) e, ainda, pelas deficiências dos produtores ao se organizarem para resolver os problemas que afligem a sua produção. As causas desses problemas são de diversas ordens e se entrelaçam. A pouca quantidade de terras para plantar, assim como o aumento de áreas de pastagens e a ocupação das melhores terras pelas grandes fazendas⁹, é uma expressão do problema da concentração fundiária, que causa uma série de outras complicações.

De maneira geral, o segmento dos agricultores familiares do município tem sofrido com problemas referentes a: saída sistemática de indivíduos das comunidades; saúde precária, principalmente das crianças; pequena quantidade de água para as plantações, tanto de chuvas quanto de cursos d'água; alta

⁹ A fazenda típica da região do Vale do Rio Doce e do Município de Governador Valadares, em particular, difere-se das propriedades características de outras regiões do país, por ser apenas um lugar de engorda de gado, sem qualquer espécie de cuidado ecológico. As conseqüências refletem-se sobre o conjunto da agropecuária (CENTRO DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA - CAT, 1996).

incidência de pragas e doenças; baixa produção agrícola; organizações fracas; poucos recursos financeiros para investimento e custeio; limitada fonte de renda agrícola; diminuição drástica de renda.

O entrelaçamento desses problemas configura-se à medida que o desmatamento predatório e a forma de uso da terra são grandes causas, por exemplo, da diminuição de concentração de chuvas e das águas de minas e cursos d'água. A degradação dos solos, causada por queimadas e técnicas inadequadas de produção, por sua vez, causa queda de produção e, conseqüentemente, de renda. A pouca variedade de culturas e a degradação dos recursos naturais provocam o aumento da incidência de pragas e doenças e a má alimentação das famílias, o que prejudica a saúde dos habitantes das comunidades rurais, principalmente das crianças.

Historicamente, a produtividade agropecuária da região tem diminuído consideravelmente. Em três décadas, a produtividade média de milho caiu de 4.200 para 1.800 kg/ha; a produtividade do feijão, que chegava a 900 kg/ha, hoje fica em 500 kg/ha; a capacidade de suporte das pastagens era 1,5 cabeça/ha, e hoje se limita a 0,6.

A produtividade agropecuária diminuiu a níveis alarmantes. A região, que era exportadora de grãos, café e hortigranjeiros, hoje importa grande parte do que consome, sendo superavitária apenas em carne e leite. Feijão e milho são comprados da região Centro-Oeste; arroz, da região Sul. As cidades que tinham um número significativo de pequenos agricultores familiares transformaram-se em região de fazendas decadentes de criação de gado bovino.

Em Governador Valadares, não é muito diferente. Nesse município, nas últimas três décadas, em um hectare, era possível manter até cinco cabeças de gado. Hoje, a mesma área sustenta apenas 0,8 animal. A pecuária voltada para leite e corte gerou divisas aos grandes produtores. Mesmo assim, mais de 80% das propriedades ainda trabalham como no passado. Ordenha mecânica e tecnológica de manejo de pasto e gado são privilégios de poucos.

Se a pecuária de corte e leite vive momentos de crise, a produção agrícola é ainda mais deficiente. Os dados da Empresa de Assistência Técnica e

Extensão Rural (EMATER) mostram que Governador Valadares só produz 1% do que consome. Esse dado é verificado também na Central de Abastecimento (CEASA), que importa 99% de tudo que comercializa. Em depoimento, o gerente regional da CEASA afirmou: “Valadares não é auto-suficiente nem na produção de hortaliças. Os pequenos produtores que comercializam conosco compram de outras cidades, o que as torna uma espécie de atravessadoras”.

Grande parte dos agricultores familiares tem dificuldades na produção de alimento para sua sobrevivência. Quem produz normalmente está fora dos padrões de um mercado cada vez mais globalizado, com exigências que, por falta de recursos materiais e entendimento cultural, não se consegue cumprir.

A exigência de volume de produção é outra dificuldade. Por exemplo: as indústrias de beneficiamento de leite hoje não recebem pequenas quantidades de matéria-prima, assim, ou o agricultor se ajunta a outros para entregar seu leite ou não tem como vender sua produção. Ações de propaganda e marketing para os produtos da agricultura familiar, além de incipientes, não encontram as condições necessárias para serem implementadas.

O problema da degradação dos solos da região é grave. Os agricultores o denominam “**terra cansada**”. O fato é que, principalmente pelo uso contínuo das terras e práticas como as queimadas, que ocasionam erosão, o nível de fertilidade, a estrutura do solo e a matéria orgânica foram afetados, causando queda acentuada de produtividade; e os agricultores não têm sabido lidar com tal situação sem a devida assistência.

A erosão causa um processo de assoreamento contínuo dos cursos de água; e a modificação da estrutura do solo leva a uma diminuição da capacidade de armazenamento de água no solo, afetando as nascentes e diminuindo a vazão dos rios e córregos, o que leva à seca.

A cobertura florestal praticamente inexistente, o que leva ao aumento de pragas e doenças, e à falta de madeira para o custeio da propriedade, afetando o regime de chuvas e a diminuindo a capacidade de armazenamento de água no solo, bem como interferindo na temperatura média ambiente.

Outra característica dos agricultores familiares na região é a dificuldade em organizar-se. É patente a necessidade de organização dos agricultores para enfrentar seus problemas não só no âmbito da moradia, das comunidades, como no das políticas públicas no município, no estado e na União. Os agricultores familiares não se percebem como cidadãos, com direitos e com o direito de propor novos direitos. Percebem-se sempre como os mais fracos, aqueles que têm de dar-se por satisfeitos com as “migalhas”.

A fragilidade das organizações comunitárias de produtores familiares e a ausência de políticas públicas voltadas para esse segmento agravam sua condição, expressa pela falta de sustentabilidade da produção familiar, ou seja, os produtores não conseguem sobreviver em suas pequenas propriedades e se estão tomando assalariados, bóias-frias ou meeiros na zona rural, ou emigrando para centros maiores.

O Estado não tem prestado nenhuma assistência a essas populações, a não ser com ações pontuais e, em sua maioria, clientelistas, como doações de recursos por meio de deputados e prefeitos. De acordo com um instrutor do CAT:

“Os agricultores familiares não contam com linhas de crédito para investimento e custeio em suas propriedades. O governo federal tem uma linha de crédito, o PRONAF, mas este recurso não chega ao agricultor, pois os juros variam de 6% a 12% ao ano e pelos preços recebidos pelos produtos é inviável seu pagamento. Além de médios proprietários terem acesso ao mesmo, normalmente o contratam através das cooperativas de crédito, dominadas pelos grandes fazendeiros, que os orientam e organizam para tal” (CAT, 1996:14).

6.2. Participação do município de Governador Valadares no Pronaf

O município de Governador Valadares foi beneficiado com 36 contratos de crédito rural do Pronaf durante 1997, 1998 e 1999. O total de crédito durante os três anos somou R\$ 190.500,50. Sendo que, no primeiro ano (1997), foram verificados os maiores volumes de crédito repassado e contratos assinados. Ao todo, em 1997, foram repassados R\$ 121.794,00 de crédito para 20 contratos assinados; a média de recursos por contrato foi da ordem de R\$ 6.089,70 para cada produtor. As atividades vinculadas ao crédito foram custeio agrícola e crédito rotativo, com 12 contratos representando um montante de R\$ 50.000,00,

enquanto os recursos para investimentos somaram cerca de R\$ 71.850,00 para um total de oito contratos assinados para essa atividade (Tabela 12).

Tabela 12 - Crédito rural do Pronaf para o município de Governador Valadares, MG, 1997

Atividade	Produto	Cont.	Montante	Média
Custeio agrícola - crédito rotativo	Crédito rotativo	1	3.528,00	3.528,00
Custeio pecuário - crédito rotativo	Crédito rotativo	11	46.416,00	4.219,64
Investimento pecuário - veículos	Camionetas	1	14.300,00	14.300,00
Investimento pecuário - outras aplicações	Outras aplicações	3	15.800,00	5.266,67
Investimento pecuário - aquisição de animais	Bovinos - produção de leite	4	41.750,00	10.437,50
Totais do ano		20	121.794,00	6.089,70

Fonte: Banco Central do Brasil.

Já em 1998, o montante de recursos destinados ao município caiu para R\$ 39.062, em um total de nove contratos assinados, e a média de recursos por produtor também caiu. Nesse ano, tal média ficou em R\$ 4.340,25. As atividades limitaram-se a custeio (crédito rotativo) (Tabela 13).

Em 1999, caiu ainda mais o volume de crédito e o número de contratos assinados. Nesse ano, foram assinados sete contratos, todos destinados a custeio agrícola (um contrato) e pecuário (seis contratos), consumindo um total de R\$ 29.644,25 (Tabela 14).

Tabela 13 - Crédito rural do Pronaf para o município de Governador Valadares, MG, 1998

Atividade	Produto	Cont.	Montante	Média
Custeio agrícola - crédito rotativo	Crédito rotativo	1	4.999,37	4.999,37
Custeio pecuário - crédito rotativo	Crédito rotativo	8	34.062,88	4.257,86
Totais do ano		9	39.062,25	4.340,25

Fonte: Banco Central do Brasil.

Tabela 14 - Crédito rural do Pronaf para o município de Governador Valadares, MG, 1999

Atividade	Produto	Cont.	Montante	Média
Custeio agrícola - crédito rotativo	Crédito rotativo	1	4.999,37	4.999,37
Custeio pecuário - crédito rotativo	Crédito rotativo	6	24.644,88	4.107,48
Totais do ano		7	29.644,25	4.234,89

Fonte: Banco Central do Brasil.

Do total de recursos repassados pelo Pronaf durante os três anos, a parcela destinada ao custeio agrícola foi a que teve menor valor. Foram R\$ 3.528,00 de crédito rotativo para a agricultura durante 1997, com apenas um contrato, contra 11 contratos de custeio pecuário e um total de R\$ 46.416,00 no mesmo ano. Em 1998, foi assinado apenas mais um contrato para o custeio agrícola, R\$ 4.999,37, contra oito contratos assinados para o custeio pecuário, perfazendo um total de R\$ 34.062,88. Em 1999, não foi diferente: houve assinatura de apenas um contrato de custeio agrícola, um montante de R\$ 4.999,37 contra seis contratos para custeio pecuário somando R\$ 24.644,88.

Ao longo dos três anos, foram assinados apenas três contratos para custeio agrícola, enquanto o pecuário somou 25 negociações. Outros oito contratos foram voltados para investimento pecuário, como compra de veículos, aquisição de animais e outras aplicações, representando um montante de R\$ 71.850,00.

6.3. Dinâmica de implementação do Pronaf em Governador Valadares

Nesta seção, são apresentadas algumas análises sobre a dinâmica institucional presentes na implementação do Pronaf, em especial no município de Governador Valadares, Minas Gerais, procurando-se estabelecer alguns nexos entre as falas dos produtores que assinaram contratos com o Programa e dos técnicos envolvidos. A base das informações para a análise a ser apresentada são depoimentos colhidos com produtores e técnicos, dados e pistas observados na leitura dos contratos estabelecidos, além do documento que instituiu o Pronaf.

A iniciativa de criar um programa de fortalecimento da agricultura familiar aconteceu em um contexto de preocupações em evitar a destruição dessa categoria, ameaçada pela marginalidade e pobreza e pelo descaso com que estava sendo tratada pelas políticas públicas agrícolas e macroeconômicas. Uma leitura preliminar do documento do Pronaf, no entanto, permite partilhar a opinião de que seu conteúdo revela a intenção do governo, ao instituir o Programa, de reproduzir a agricultura familiar sob formas diferenciadas, mantendo-a enquanto categoria social, subordinada, mas com algumas concessões.

Foi neste sentido que se criou o Pronaf. Com ele, um conjunto de organizações públicas foi preparado para o exercício de atividades específicas, ao mesmo tempo em que se buscou estabelecer certas coerência e sincronia com os objetivos da política agrícola.

As organizações públicas, vistas como aparelhos do Estado, direcionam a prática social com ações econômico-administrativas, políticas, repressivas, ideológicas, visando, por um lado, à eficiência das atividades produtivas e, por

outro, ao controle das relações sociais de produção, identificando-se com a burocracia do Estado.

Para elaboração, implementação, acompanhamento e avaliação do Pronaf, houve necessidade de uma reestruturação das instituições nos três níveis administrativos – municipal, estadual e federal – para se atingirem os objetivos e metas do Programa. No caso do Pronaf, tal reestruturação implicou a composição de uma matriz institucional formada por órgãos públicos e conselhos destinados a implementar suas ações.

Informações sobre os contratos e falas de técnicos e produtores permitem elaborar algumas análises elucidativas que relacionam a dinâmica institucional aos resultados obtidos pelo Programa até então em Governador Valadares. De início, é possível identificar certa centralidade das atividades decisórias, ao passo que o ônus da execução é concebido a partir de ações complementares segundo as metodologias integradora e participativa. Já a matriz institucional e sua dinâmica, podem ser consideradas como ponto de partida na identificação dos principais estrangulamentos.

Em boa medida, conforme depoimento de um técnico da Agência Pública de Assistência Técnica e Extensão Rural, o aproveitamento da organização existente a nível municipal e a superposição de algumas ações, as atitudes conflituosas entre instituições e o acesso diferenciado às organizações por parte dos produtores locais ainda são responsáveis por sérias dificuldades na implementação e ampliação do atendimento pelo programa.

Foram registradas situações de conflitos e competição entre as instituições e entre estas e outros atores envolvidos no processo, principalmente durante a tentativa de formação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, peça-chave na implementação do Programa. Os Conselhos são a base da perspectiva participativa do Pronaf, cabendo a ele definir demandas e prioridades para a agricultura familiar, daí a necessidade de participação ampla e desimpedida do produtor rural familiar e suas representações.

Depoimentos de técnicos e produtores, além de lideranças rurais, indicam que foram questionados a metodologia participativa e seu conteúdo.

Outra dificuldade refere-se à definição de políticas locais a partir de demandas dos produtores familiares, uma vez que o perfil local dessa categoria ainda é desconhecido, em decorrência tanto da imprecisão conceitual dessa categoria quanto da ausência um conceito operacional por parte dos técnicos. Na perspectiva destes, o que existe é um conceito teórico externo de agricultura familiar.

Deste modo, outro técnico da empresa pública de assistência técnica e extensão rural observou que está havendo determinado isolamento de alguns participantes no programa, explicado em boa medida pela história das instituições, em que o atendimento sempre esteve voltado para alguns segmentos já consolidados, o que por sua vez compromete a proposta das linhas de ação do programa.

O mesmo técnico fez as seguintes afirmações:

- “Muitas ações podem não estar sendo implementadas devido ao fato de algumas instituições não estarem aparelhadas em termos conceituais e por não estarem habilitadas a trabalhar com esta nova realidade na qual se insere a agricultura familiar”.
- “De maneira geral, essas instituições não tinham em seu histórico desenvolvido trabalhos específicos com produtores familiares. Existe a carência de uma proposta metodológica para um trabalho de assistência técnica voltada para agricultores familiares”.
- “Neste sentido, o esforço institucional se esgota no investimento de recursos humanos e materiais para a operacionalização da rotina institucional, não se atentando para os objetivos e metas do programa.”
- “Muitos técnicos estão despreparados, especificamente os profissionais de ciências agrárias, com formação centrada na produção comercial de larga escala. Falta à grande maioria a sensibilidade para um trabalho que exige disposição e disponibilidade para compreender a agricultura familiar como categoria econômica e social”.
- “Outros não acreditam nas inovações conceituais e no potencial da agricultura familiar e muito menos na possibilidade de desenvolvimento rural com base na produção familiar. Para alguns técnicos, a agricultura familiar é um setor impotente e incapaz de dar resposta econômica aos investimentos”.

Em contrapartida, um segmento minoritário de técnicos está disposto a colocar de lado as dificuldades institucionais em favor da participação social. Esse pessoal vê com bons olhos a participação dos produtores no processo como um todo. Acredita na multidisciplinaridade, e que é possível a aproximação entre os saberes técnico e prático.

Para outros técnicos, principalmente aqueles que estão na coordenação dos programas em nível local, de acordo com seus depoimentos:

"Trabalhar a nível de município é interessante, mas muitas vezes bastante complicado. Os poderes locais estão bastante consolidados e este se manifesta muitas vezes na tentativa de ingerência de grupos locais sobre as instituições e organismos públicos. Disso decorre muitas vezes a falta de respeito de alguns órgãos para com outros e na falta de flexibilidade para a convivência. Por outro lado, isso vem demonstrar a ausência de visão de contexto, não percebendo o programa enquanto instrumento de fortalecimento da agricultura familiar e promoção do desenvolvimento rural. Falta sensibilidade para discussões e participação em conjunto. A maioria dos órgãos, inclusive prefeituras e secretarias de Agricultura, não possuem corpo técnico com perfil definido para as ações do programa. Assim, a individualidade dos órgãos com os seus objetivos específicos, a falta de sensibilidade para o trabalho participativo e o descrédito de boa parte do público envolvido, com relação ao potencial da agricultura familiar, estão determinando os desvios do programa."

BURSZTYN (1985), analisando situações da intervenção estatal por meio de suas organizações, destaca a força de influência dos agentes locais, funcionários que exercem as funções estatais de legitimação política e econômica. Enquanto planejadores, responsáveis pela alocação de recursos dos programas, estão no exercício da autoridade que introduz ou mantém uma racionalidade no comportamento dos agentes, adequando-se ao poder local com base em compromisso político.

Já na perspectiva de algumas lideranças de produtores, o Pronaf foi concebido como um instrumento de política alternativa para fortalecer a agricultura familiar, de forma a garantir sua inserção nos mercados globais e ao mesmo tempo desenvolver o meio rural. Admite-se, portanto, que há uma intenção do Estado de manter o agricultor familiar dependente do sistema vigente a partir da aplicação de recursos no setor agrário familiar, levando-o a participar do processo produtivo buscando uma conseqüente melhora socioeconômica

Para COUTO ROSA (1995), no entanto, a ação do governo voltada para o fortalecimento da agricultura familiar tem a conotação de política compensatória, pois, segundo a autora, ao elaborar um Programa para amenizar os efeitos da globalização e de um crescimento econômico combinado e desigual que marginaliza os segmentos familiares, o Estado legitima-se politicamente ao definir como prioridade administrativa investimentos econômicos para reduzir as

desigualdades. Para isso, alia-se a parceiros internacionais e nacionais, racionalizando sua intervenção, que buscam atingir metas como: elevar níveis de produção da força de trabalho; e expandir os mercados prioritários, além de introduzir novos hábitos socioculturais e novos conceitos, sempre em uma perspectiva de implantar a modernidade. Cria, assim, uma aparência de administrador de soluções políticas e socioeconômicas para toda a sociedade, legitimando-se perante esta.

O Pronaf tem apresentado muitas falhas e dificuldades para sua implementação na íntegra. A principal, apontada tanto por técnicos como por lideranças e produtores rurais, deve-se ao fato de que o planejamento participativo, a partir dos Conselhos, no município de Governador Valadares, ainda não foi adotado como estratégia explícita; quando sim, aconteceu timidamente. Desta forma, o processo de mobilização com as comunidades, amplas discussões para identificação de problemas e encaminhamento de soluções não se efetivou. A integração e participação, como linhas básicas para implementação das ações do Programa, ainda não passaram de referências teóricas.

Como na opinião de um dos entrevistados:

“O Programa possui diversos pontos favoráveis, resta saber se estes se sedimentarão ao longo do tempo. Está havendo uma mudança na maneira de ver e abordar o produtor familiar. O Programa está conseguindo levar também um pouco de infra-estrutura para alguns municípios e comunidades rurais, além de estimular o associativismo, a formação de grupos de produtores. A própria organização do componente desenvolvimento comunitário tem sido positiva, ao definir as comunidades rurais de agricultores familiares como elemento propulsor do desenvolvimento rural. Nesse aspecto, Governador Valadares não serve como exemplo, pois boa parte dos contratos firmados foi individual e destinada a investimentos agropecuários. Mas o trabalho da regional no Município de Tumiritinga, MG, é um bom exemplo; lá, procurou-se, já no início, estabelecer parcerias com a Prefeitura, o envolvimento das lideranças locais, representação de produtores e agência pública de assistência técnica e extensão rural. Lá, os resultados têm sido bons, mas é outra realidade. À medida que isso venha a acontecer em Governador Valadares, respostas melhores poderão vir, pois pode surgir uma pressão de baixo para cima das prefeituras, das lideranças locais. No entanto, em Governador Valadares e em outros municípios da região, do ponto de vista do conjunto do programa, a sua lógica, a começar pelo crédito rural, a assistência técnica, a comercialização, mesmo estradas, armazenamento etc., tenho uma visão que ainda não se conseguiu efetivar, ainda está na intenção. E a intenção é promover o fortalecimento da agricultura familiar”.

Uma perspectiva mais pessimista, de outro entrevistado, revela:

“Só aqueles produtores com alguma condição econômica, cultural, social e mesmo política é que têm possibilidade e oportunidade de aproveitar-se das ofertas da maioria dos serviços do Programa. Dentro da população que podia receber os benefícios, havia determinados produtores que se enquadravam em certa categoria do Programa, esses foram os primeiros que tiveram condições de perceber as vantagens oferecidas. Foram os primeiros a entender a necessidade de ter um acompanhamento patrimonial para acessar o crédito, mas a maioria nem sequer consegue fazer o levantamento do seu patrimônio, não possui nenhum tipo de contabilidade, para estes fica tudo mais difícil”

Esses trechos demonstram posições de expectativas positivas combinadas com a angústia do ainda não-realizado. Apontam-se, a partir das falas, evidências de incompatibilidades básicas. O programa propõe-se a um objetivo básico: fortalecimento da agricultura familiar e promoção do desenvolvimento rural, considerando o segmento familiar, na conjuntura globalizada, como elemento dinâmico desse processo. No entanto, deixa de propor instrumentos específicos e adequados para fortalecer o segmento da agricultura familiar em condições viáveis, considerando sua dotação de recursos diante das práticas produtivas e realidades locais e regionais. Deixa ainda de estabelecer sincronias entre as políticas macroeconômica e setorial para a agricultura familiar

Neste sentido, percebe-se que, ao longo dos últimos cinco anos, não tem sido possível generalizar a aplicação do Pronaf, tomando-se sua implementação seletiva, por meio de produtores ou lideranças locais que tomaram a iniciativa e apresentaram condições para serem beneficiários, superando obstáculos institucionais, inadequação técnica, limitações econômicas e financeiras, além dos problemas intrínsecos à estrutura, ao conteúdo e à prática do Programa. As falas apontam, ainda, para limitações de diversas ordens em sua dinâmica, como a negociação das políticas públicas, dos fluxos de crédito rural, dentre outros, relativas à rigidez de operacionalização.

“Até o momento, os impactos sinalizam resultados pouco significativos em relação à estrutura produtiva, ao comportamento da renda familiar e às condições gerais de reprodução social dos produtores beneficiados. Registrou-se o acesso à utilização de recursos por uma parcela de produtores familiares em Governador Valadares, sem que isso, contudo, tenha determinado mudanças que identificassem o alcance dos objetivos e metas definidos pelo Programa”.

A maneira como o Pronaf define seus objetivos, metas e a forma de inclusão dos agricultores familiares em categorias, bem como suas estratégias de implementação, estabelecidas formalmente pelo governo, fornece pistas de que está havendo uma continuidade de processos institucionalizados historicamente.

7. RESUMO E CONCLUSÕES

Ao longo deste trabalho, procurou-se identificar as formas e os meios que constituem o Pronaf e que estão sendo utilizados para garantir as condições do fortalecimento da agricultura familiar e o desenvolvimento rural sustentável. Preocupou-se em identificar, a partir de contextos específicos, as transformações da agricultura familiar no que se refere a sua reprodução. Além disso, outra questão colocada refere-se à identificação de incompatibilidades entre a política agrícola voltada para a agricultura familiar e o universo dos produtores familiares. Neste sentido, o estudo apontou para o estrangulamento da estrutura institucional e creditícia encarregada de implementar a política de fortalecimento da agricultura familiar.

De maneira geral, os novos conceitos/noções – agricultura sustentável e desenvolvimento rural sustentável –, presentes no Programa, parecem ter sido bem assimilados tanto por técnicos quanto por produtores, seja qual for o significado que dão a esses conceitos, mas ainda persiste a ausência de operacionalidade. Esses termos já se tornaram correntes no ambiente institucional das empresas públicas de assistência técnica e extensão rural, fazendo parte do linguajar dos técnicos.

No entanto, o termo agricultura familiar e seu significado como categoria social parecem encontrar mais dificuldade para serem assimilados,

principalmente pelos técnicos e agrônomos das agências públicas. Os depoimentos demonstraram, com graus diferenciados, a dificuldade que é, para alguns técnicos, pensar a realidade dos agricultores familiares e, conseqüentemente, elaborar um diagnóstico claro de seus problemas. Alguns técnicos regionais parecem ter dificuldades para diferenciar os agricultores familiares dos demais, o que certamente impede o envolvimento crescente dos interessados na condução dos processos.

Neste sentido, um aspecto a ressaltar é a ampliação do público a ser atendido, o que determina uma maior importância do componente capacitação técnica, inclusive no fomento à participação e na promoção da mudança de mentalidade institucional. Se o componente técnico, associado à mudança de mentalidade que envolve o planejamento participativo, não for assumido com seriedade na implantação, corre-se o risco de o programa tornar-se mais uma vez discurso político (CARVALHO e KUHN, 1999).

No que diz respeito, por exemplo, à linha de negociação das políticas públicas do Pronaf, as condições da agricultura familiar no município de Governador Valadares são um depoimento forte sobre o quanto tem sido limitada a formulação do Programa, uma vez que não foram estabelecidos os canais de reivindicação dos beneficiários.

O Pronaf propõe-se como instrumento de política a ser gradativamente aperfeiçoado; no entanto, não existem evidências de que tal processo esteja em marcha. A implementação de novas linhas de crédito, que seriam indicadoras dessa mentalidade, não tem acontecido. Recentemente, o Congresso Nacional aprovou em regime de urgência Projeto de Lei do Poder Executivo que destina, no Orçamento Fiscal da União, crédito suplementar de R\$ 31 milhões para reforço de dotação em atividade de assistência técnica na reforma agrária. Os recursos reforçarão as ações do Pronaf na capacitação de agricultores para elaboração e implantação de projetos economicamente sustentáveis (INCRA/Notícias do Pronaf, 19/10/00). Ainda assim, persiste com relação ao Pronaf-crédito, por exemplo, o problema das garantias exigidas. Como bem lembra CORBUCCI (1995), ao crédito rural para o Pronaf aplicam-se as normas

gerais do Manual de Crédito Rural (MCR), desse modo, continuarão a ser exigidos dos agricultores familiares as mesmas garantias e prazos para liquidação dos financiamentos, conforme especificados no MCR, mas que eles não poderão oferecer por não coadunarem com sua condição econômico-social.

Neste sentido, a liberação de novos volumes de recursos do Pronaf-crédito pode contribuir para o aprimoramento da abrangência do atendimento, mas, de fato, não permite a superação do maior gargalo, que é a exigência de garantias. Assim, voltam-se as expectativas para as estratégias de fomento dos fundos municipais de aval que não têm sido efetivamente considerados pelos poderes estaduais e federal.

Mecanismos de apoio para ajuste às crises ou a uma nova ordem precisam começar a ser pensados e discutidos com os beneficiários, principalmente com relação às políticas macroeconômicas. Esta necessidade é ainda maior quando se considera o quadro de incertezas que paira sobre a economia internacional e seus reflexos no Brasil.

A ação dos poderes públicos federal, estadual e local, em Governador Valadares, por exemplo, não foi suficiente para regular e revelar meios de superar as condições perversas de mercado. Neste sentido, o maior envolvimento de técnicos das estruturas institucionais estaduais pode ser fundamental.

O Pronaf deve começar a pensar projetos regionais/locais voltados para o atendimento de situações emergenciais, associadas a produtos dos quais as condições de concorrência estejam exigindo uma transformação tecnológica impossível para o público do Programa, pelo menos a curto prazo. O enfoque local/regional deve privilegiar áreas predominantemente agrícolas e em que a agricultura familiar se baseie no fator mão-de-obra. No entanto, este trabalho aponta para outros rumos, uma vez que não foram identificados no Programa mecanismos para aumentar suas eficácia e eficiência nos próximos anos. Ao contrário, o que se evidenciou foi o reforço da continuidade de uma política de crédito rural disfarçada de política agrícola, deixando de criar condições de reprodução da agricultura familiar.

Permanecem, assim, as distorções dos objetivos do Programa ao permanecerem inalterados instrumentos como aqueles instituídos pela Resolução do Banco Central nº 2.629/99, que permitem a inclusão, como agricultores familiares, de setores da agricultura patronal. Trata-se da admissão destes, com até dois empregados permanentes, na condição de agricultores familiares, conforme afixado no grupo 'D' do mosaico de subcategorias previsto para a classificação de agricultor familiar.

Isto se contrasta com os dados sobre os agricultores familiares, que concentram o trabalho nos membros da família. Para se ter uma idéia, do total de unidades de trabalho utilizadas na agricultura familiar, apenas 4% são contratados, sendo o restante do serviço desenvolvido por membros da família do agricultor, enquanto os agricultores patronais apresentam uma relação inversa, tendo contratados 78,5% do total das unidades de trabalho utilizadas nesses estabelecimentos. Por outro lado, entre os estabelecimentos familiares que contratam trabalho, somente 4,5% empregam mão-de-obra permanente, sendo que, deste total, 2,9% contratam um empregado; 0,8%, dois; e, mais de dois empregados permanentes, apenas 0,6%

Como salientado por TEIXEIRA e HACKBART (2000):

“A manutenção desse deliberado desvio conceitual, combinado com as práticas de fazendeiros que arrendam entre si, ou para parentes, parcelas de seus latifúndios com vistas a burlar o limite de área imposto pelo programa, tem concentrado, nesses setores, a maior parte dos recursos previstos pelo Pronaf. Afirmando a continuidade da conivência do governo em relação a essa fraude, o Ministro Raul Jungmann publicou no Diário Oficial da União de 16.08.99, a Portaria MEPE nº 48, que através do art. P, III, mantém, além da CONTAG e da ASBRAER, a habilitação da CNA e de suas federações, de representação da agricultura patronal, para a emissão da **Declaração de Aptidão** dos beneficiários do Pronaf, inclusive pescadores artesanais e extrativistas de produtos vegetais”.

Em se tratando do caso Governador Valadares, a implementação do Programa sofre uma série de limitações não muito distintas daquelas observadas em um contexto mais geral, apontadas sobretudo por técnicos e por produtores. Com relação ao Pronaf-crédito, por exemplo, apontaram-se como principal problema as garantias exigidas, que, associadas a outras dificuldades, como o aumento do custo dos insumos, têm imposto a necessidade de complementar a

renda da agricultura familiar. Mesmo assim, os produtores, em boa medida, estão procurando reagir por meio da ampliação do nível de remuneração da família e da busca de novas alternativas mais rentáveis. Diante desse quadro, os técnicos têm enfatizado a questão da organização dos produtores e a necessidade de apoio efetivo do poder público local a esse segmento dos produtores agrícolas.

Outro conjunto de dificuldades vividas pelos produtores locais está associado à globalização, fundamentalmente: concorrência dos produtos do Mercosul – estes chegam ao município transportados por comerciantes paulistas; liberação de importações; política cambial do governo; e aumento dos custos de produção – insumos e mão-de-obra. Essas dificuldades incidem sobretudo na produção pecuária de leite e de corte do município.

Os produtores consideram que o Programa teve pequeno impacto na região e no município devido ao baixo limite de custeio e às exigências de garantias reais. A crise das cooperativas, as dificuldades para obtenção de crédito subsidiado e a concorrência com os produtos importados motivaram o questionamento sobre a viabilidade do Pronaf.

Desta forma, constatou-se, neste trabalho, que a política de fortalecimento da agricultura familiar, expressa por meio do Pronaf, faz parte do conjunto de políticas voltadas para a inclusão da economia brasileira no processo de globalização econômica e financeira mais geral.

Assim, a política para a agricultura familiar aparece como um crédito compensatório, com poucos resultados para os agricultores familiares, caracterizando-se como um modelo seletivo de políticas públicas. Neste trabalho, procurou-se apresentar pistas e evidências que apontam para esse modelo, ao demonstrar-se o processo de exclusão dos agricultores familiares com relação aos benefícios do Programa. Processo este que se expressa na impossibilidade de inserção da produção familiar nos mercados globalizados.

As explicações ultrapassam a diversidade das formas sociais e a natureza da produção familiar com sua racionalidade própria, encontrando-se sobretudo na forma excludente com que o Estado, por meio de seus órgãos e agências, procedimentos e rotinas histórica e institucionalmente consolidados, trata os

segmentos da agricultura familiar. Essas explicações revelam uma fragilidade política dos agricultores familiares, impossibilitados de encaminhar suas questões para se organizarem e constituírem recursos e condições produtivas e de mercado.

As políticas públicas para a agricultura familiar, longe de fortalecê-la, na prática, não oferecem rumos para solucionar as questões desse segmento social; ao contrário, parecem agravá-las, ao definirem uma política de crédito que sujeita os produtores familiares ao sistema financeiro de mercado sem propor nenhum mecanismo de aval, e ao imporem à produção familiar um processo de competição com produtos estrangeiros internacionais para os quais o crédito é mais favorável. Tudo isso reforça o equivocado argumento de ineficiência econômica da agricultura familiar brasileira.

Foi possível identificar, ainda, o caráter conjuntural e histórico das políticas (policy), demonstrando que são path-dependent, pois permitem dar respostas e representar diferentes atores sociais com base apenas em mudanças incrementais.

As políticas públicas assumem, portanto, formas de expressão de poder, enquanto são instituídas pelo Estado e pelos grupos que o controlam e influenciam. Desta forma, possibilitam continuidades estruturais como o caráter excludente presente no conteúdo das políticas públicas para a agricultura familiar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARROS, G.S.C. A transição na política agrícola brasileira. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 36, 1999, Foz do Iguaçu. **Anais...** Brasília: SOBER, 1999.
- CARNNOY, M. **Estado e teoria política**. 2.ed. Campinas: Propus, 1988.
- CARVALHO, Y.M.C., KUHN, V.L. Agricultura familiar no Estado de São Paulo: política e condições econômicas. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 29, n. 8, p. 15-51, 1999.
- CENTRO DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA - CAT. **Projeto: promoção de desenvolvimento rural sustentável em comunidades rurais do Vale do Rio Doce**. Governador Valadares: 1996.
- CORBUCCI, R.C. Algumas reflexões sobre o Programa Nacional de Agricultura Familiar - Pronaf. **Reforma agrária**. 1995.
- COUTO, C.G. A longa constituinte: reforma do estado e fluidez institucional no Brasil. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, p. 51-86, 1998.
- COUTO ROSA, S. **Do agrícola e do agrário: política e prática do modelo agrário brasileiro**. Brasília: UnB, 1993.. Tese Doutorado. Universidade de Brasília, 1993.
- COUTO ROSA, S. Desafios do Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. **Reforma agrária**, 1995.

- EHLERS, E. Possíveis veredas da transição à agricultura sustentável. **Agricultura Sustentável**, Jaguariúna, v. 2, n. 1, 1995.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION/INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - FAO/INCRA. **Perfil da agricultura familiar no Brasil: dossiê estatístico**. Brasília: 1996. (Projeto UFT/BRA).
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION/INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - FAO/INCRA. **Agricultura familiar no Brasil: uma análise a partir do censo agropecuário de 1995/96**. Brasília: 2000.
- FUKS, M. Arenas de ação e debate público: conflitos ambientais e a emergência do meio ambiente enquanto problema social no Rio de Janeiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, p. 87-114, 1998.
- GASQUEZ, J.G., VERDE, C.M. **Crescimento da agricultura brasileira e política agrícola nos anos 80**. Brasília: IPEA, 1990.
- GRAZIANO DA SILVA, J. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas: UNICAMP-IE, 1996.
- HALL, P.A., TAYLOR, R.C.R. Political science and the three new institutionalisms. **Political Studies**, p. 936-957, 1996.
- INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA. **Notícias do Pronaf** [19.10.2000]. (www.incra.org.br).
- JEFERSON et alii. **Os aspectos gerais políticos e institucionais da políticas nacional de recursos hídricos**. Viçosa: UFV, s.d. (Relatório).
- KITAMURA, P.C. Agricultura e o desenvolvimento sustentável. In: VEIGA, J.E. **Agricultura sustentável**. Jaguariúna, SP: EMBRAPA-CNPMPN, 1995. v. 2, n. 1.
- LAFER, C. **O sistema político brasileiro: estruturas e processo**. São Paulo: Perspectiva, 1978.
- LEVI, M. Uma lógica da mudança institucional. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 79-99, 1991.
- LOPES, F., GOMES, M. Crédito rural segue insuficiente. **Jornal Valor Econômico**, São Paulo, ano 1, n. 110, 04 out. 2000.

- MARCH, J., OLSEN, J. The new institutionalism: organizational factors in political life. **The American Political Science Review**, v. 78, n. 3, 1984.
- NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.
- O'DONNELL, G. **Análise do autoritarismo burocrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1990.
- OFFE, C. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. Porto: Portucalense, 1971.
- POULANTZAS, N. **O Estado, o poder e o socialismo**. Rio de Janeiro: Grall, 1980.
- PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR - PRONAF. Brasília: Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária - MAARA, 1994.
- PNUD. **Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil**. Brasília: IPEA, 1996.
- RECA, L.G., ECHEVERRÍA, R.G. (Orgs.). **Agricultura, medio ambiente y pobreza rural en América Latina**. BID, 1998.
- SELLTIZ. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. 1975.
- SILVA, P.V., PEDONE, L. Formação de políticas de governo: o caso brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 66, p. 203-220, 1988.
- STEINMO, S., THELEN, K., LONGSTRETH, F. **Structuring politics: historical, institutionalism in comparative analysis**. Cambridge: Cambridge University, 1997.
- TEIXEIRA, G., HACKBART, R. **O Pronaf para o “novo mundo rural” (a Resolução Bacen n.º 2.629/00)**. [01.04.2000]. (www.pt.org.br/agrario.htm).
- VEIGA, J.E. **Agricultura Sustentável**, Jaguariúna-SP, v. 2, n. 1, 1995.
- VEIGA, J.E., ABRAMOVAY, R. **Análise (diagnóstico) da inserção do Pronaf na política agrícola**. IPEA, 1998. 42 p. (Relatório Final do Convênio IPEA/FIPE 01/97).