

Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC
Centro de Ciências Agrárias – CCA
Programa de Pós Graduação em Agroecossistemas – PPGA
Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq

RELATÓRIO TÉCNICO FINAL

DESAFIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTEMPORÂNEAS NO BRASIL: SUPERAÇÃO DA POBREZA RURAL COM ÊNFASE NA SUSTENTABILIDADE PROC. 479697/2012-4

Autores: Ademir Antônio Cazella

Adinor José Capellesso

André Arruda Laskos

André Luiz Nicoluzi

Andréia Tecchio

Carla Morsh Porto Gomes

Diogo Neves Melo

Fábio Luiz Búrigo

Luiza Zitzke Oliveira

Marcelo Santos

Maria Cecília Mireski

Renê Birochi

Tamissa Gabrielle Godoi

Victor Ferreira

Coordenação do projeto: Ademir Antônio Cazella

Organização do relatório: Tamissa Gabrielle Godoi

Revisão do relatório: Fábio Luiz Búrigo e Ademir Antonio Cazella

**Florianópolis
2015**

LISTA DE SIGLAS

ACAR - Associações de Crédito e Assistência Rural
AM - Associações de Municípios
AMAI - Associação dos Municípios do Alto Irani
AMNOROESTE - Associação dos Municípios do Noroeste Catarinense
AMOC - Associação de Municípios do Meio Oeste contestado
ATD - Análise Textual Discursiva
BCB - Banco Central do Brasil
CCIR - Certificado de Cadastro de Imóvel Rural
CNIR - Cadastro Nacional de Imóveis Rurais
CNUMAD - Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
Consea - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
COOPERMOC - Cooperativa de Assentados da Reforma Agrária de Água Doce e Catanduvas
CPF - Cadastros de Pessoa Física
CRAS - Centro de Referência de Assistência Social
DRS - Desenvolvimento Rural Sustentável
Embrater - Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
Epagri - Empresas de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina
FAESC - Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Santa Catarina
FETAESC - Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Santa Catarina
FETRAF - Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
GATT - Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IGP-DI - Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
Incrá - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário
MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra
Nedet - Núcleos de Extensão para o Desenvolvimento Territorial
ONU - Organização das Nações Unidas
PAA - Programa de Aquisição de Alimentos
PAP - Plano Agrícola e Pecuário
PIB - Produto Interno Bruto
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNCf - Programa Nacional de Crédito Fundiário
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
Pronat - Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
PSAF - Plano Safra da Agricultura Familiar
PTC - Programa Território da Cidadania

PTRI - Programa Territórios Rurais de Identidade
Safer - Sociedades de Ordenamento Fundiário e de Estabelecimento Rural
SAR - Secretaria de Agricultura do Estado
SDR - Secretaria de Desenvolvimento Regional
SDT - Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEAF - Seguro da Agricultura Familiar
SERFAL - Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal
SGE - Sistema de Gestão Estratégia
SGT - Sistema de Gestão Territorial
SIGEF - Sistema de Gestão Fundiária
SINTRAF - Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura Familiar
SNCR - Sistema Nacional de Cadastro Rural
SNCR - Sistema Nacional de Cadastro Rural
SRA - Secretaria de Reordenamento Agrário
STR - Sindicatos dos Trabalhadores Rurais
TC - Território da Cidadania
TMOC - Território Meio Oeste Contestado
UFFS - Universidade Federal da Fronteira Sul
UMC - Unidades Municipais de Cadastro
VBPa - Valor Bruto de Produção agropecuária

SUMÁRIO

| | | |
|--------|--|-----|
| 1. | INTRODUÇÃO | 4 |
| 2. | FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA..... | 7 |
| 2.1 | ANÁLISE NEOINSTITUCIONALISTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS | 7 |
| 2.2 | A RELAÇÃO ENTRE SUSTENTABILIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS: ELEMENTOS PARA ANÁLISE | 33 |
| 3. | AS ETAPAS E A METODOLOGIA DE CAMPO | 46 |
| 4. | CARACTERÍSTICAS GERAIS DO TERRITÓRIO | 56 |
| 5. | ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS | 61 |
| 5.1 | PROGRAMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS TERRITÓRIOS RURAIS (PRONAT)..... | 61 |
| 5.1.1A | Política Territorial: empreendimentos como objeto de análise | 61 |
| 5.1.2 | Programa Territórios da Cidadania e sua Matriz de Ações | 73 |
| 5.1.3 | Estratégias de gestão complementares | 77 |
| 5.1.4 | Situação atual da política territorial: o Projeto de Extensão CNPq/MDA | 84 |
| 5.1.5 | A sustentabilidade no Pronat | 87 |
| 5.2 | PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF)..... | 88 |
| 5.2.1 | Redimensionando o acesso ao Pronaf pelos Cadastros de Pessoa Física | 91 |
| 5.2.2 | Potencialidades e limites do Pronaf para o estímulo de processos sustentáveis | 106 |
| 5.3 | POLÍTICAS DE GOVERNANÇA DA TERRA | 115 |
| 5.3.1 | Potencial de aplicação do cadastro de terras nas políticas públicas brasileiras: desafios para o ordenamento fundiário nacional | 116 |
| 5.3.2 | Aspectos locais da regularização fundiária..... | 122 |
| 5.3.3 | Política Nacional de Crédito Fundiário | 128 |
| 6. | CONCLUSÕES: Recomendações de ajustes nas políticas | 144 |

| | | |
|-----|---|-----|
| 6.1 | COOPERAÇÃO, FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL E APRIMORAMENTO DA CAPACIDADE DE PESQUISA..... | 153 |
| 7. | REFERÊNCIAS..... | 155 |
| 8. | ANEXO 1 - LISTA DE PUBLICAÇÕES COMPLETA | 165 |
| 9. | ANEXO 2 - COMPLEMENTO À LISTA DE PUBLICAÇÕES INSERIDA NO RELATÓRIO TÉCNICO VIA PLATAFORMA..... | 170 |

1. INTRODUÇÃO

O presente projeto buscou analisar de forma integrada políticas públicas de enfrentamento da pobreza rural, visando identificar e compreender lacunas nos seus processos de governanças que comprometam o alcance das suas metas. Teve o intuito também de apontar os possíveis ajustes que confirmem maior eficácia à capacidade de inserir famílias mais vulneráveis do ponto de vista socioeconômico e de fomentar a sustentabilidade socioambiental. As principais políticas objeto de análise integram programas operados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a saber: i) Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat) e o Programa Território da Cidadania (PTC); ii) Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); iii) Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) e ações de regularização fundiária.

A fim de alcançar o objetivo geral do projeto, realizou-se um esforço analítico de correlacionar os sistemas de governança dessas políticas públicas com as possibilidades que as mesmas têm de promover a sustentabilidade socioambiental. A compreensão de fundo que norteia este estudo é de que as políticas públicas em geral e especialmente as de desenvolvimento rural tendem a se voltar para categorias sociais intermediárias da estrutura social, não contemplando ou atendendo de forma pontual os estratos sociais da base da pirâmide social. Para tanto, traçou-se os seguintes objetivos específicos:

i) fazer uma síntese de estudos já realizados sobre os programas Pronat/PTC, Pronaf, PNCF e de regularização fundiária de modo a identificar os aspectos considerados positivos, bem como pontos frágeis nos seus sistemas de governanças no que se refere ao enfrentamento da pobreza rural e de promoção da sustentabilidade;

ii) analisar por meio de um estudo de caso como as formulações normativas desses Programas são reprocessadas pelos atores sociais de um território rural e implicações desse processo nos sistemas de governanças implantados na esfera territorial;

iii) propor ajustes nesses sistemas de governanças que confirmem maior alcance e eficácia junto às famílias em condição de alta vulnerabilidade socioeconômica e contemplem a dimensão ambiental do preceito da sustentabilidade;

iv) aprimorar a capacidade de pesquisa e fortalecer a cooperação institucional entre o Laboratório de Estudos da Multifuncionalidade Agrícola e do Território (Lemate/UFSC), Núcleo de Estudos Sociopolíticos do Sistema Financeiro (NESFI/UFSC); Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

(OPPA/CPDA/UFRRJ); Agrosup de Dijon (Université de Dijon-França), Agro Paris Tech e Centre de Coopération Internationale em Recherche Agronomique pour le Développement (Cirad).

Com o intuito de atingir esses objetivos, as análises aconteceram em dois níveis: um primeiro de caráter macro que consiste de análise documental e de estudos já realizados sobre as políticas e um segundo de recorte micro que contempla a realização de estudos de caso num Território da Cidadania. Ambos os níveis tiveram a análise pautada no enfoque neo-institucional das ideias, interesses e instituições (Três “is”) e da sustentabilidade de forma a priorizar aspectos socioambientais contemplados ou negligenciados pelas políticas públicas estudadas, muito embora a abordagem dos Três “is” tenha sido empregada de forma mais sistemática nos estudos de caso sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e do Seguro da Agricultura Familiar.

Com o propósito de tornar operacionais esses enfoques teórico-metodológicos, o projeto promoveu atividades, visando a sua apropriação pelos integrantes da equipe de pesquisa do Lemate. Assim, foram realizados seminários internos como objetivo de avançar no entendimento das discussões teóricas. Um primeiro evento dessa natureza consistiu no estudo da obra “Trajetórias do desenvolvimento: da ilusão do crescimento ao imperativo da sustentabilidade”¹, de Maria Amélia Enriquez. Na sequência, diversos artigos que tratam da abordagem dos Três is foram discutidos e apresentadas suas aplicações empíricas, à medida que integrantes da equipe incorporaram esse enfoque nos processos de elaboração das suas teses e, principalmente, dissertações.

Ao longo do projeto aconteceram atividades paralelas e complementares com os projetos i) “Território, Pobreza e Políticas Públicas: uma abordagem pela territorialização” com apoio do programa CAPES/COFECUB e coordenado pelo OPPA/CPDA/UFRRJ e UMR ArtDev/Université Montpellier da França, e ii) “Análise e intercâmbios técnico-científicos sobre experiências internacionais de ordenamento, regularização e crédito fundiário” realizado em parceria com a Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Fruto dessas parcerias, outras atividades contribuíram e, ao mesmo tempo, reforçaram e fortaleceram vínculos institucionais. Exemplo disso foram as reuniões com os membros do OPPA/CPDA/UFRRJ, que ocorreram em duas etapas. A primeira, em agosto de 2013, possibilitou um avanço na discussão sobre o referencial teórico-metodológico dos Três is.

¹ENRÍQUEZ, Maria Amélia. Trajetórias do desenvolvimento: da ilusão do crescimento ao imperativo da sustentabilidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

Nessa oportunidade houve um encontro no Rio de Janeiro com os parceiros do OPPA/CPDA com a participação do pesquisador Philippe Bonnal do Cirad/França integrante de um projeto de cooperação denominado CAPES/Cofecub. Esse mesmo pesquisador acompanhou uma etapa do trabalho de campo realizado no Território Meio Oeste Contestado de Santa Catarina e animou um seminário interno do Lemate com o propósito de aprofundar a utilização desta ferramenta de análise. Um segundo evento em parceria com o OPPA/CPDA ocorreu em junho de 2014 no Rio de Janeiro com a finalidade de compartilhar resultados preliminares de pesquisas sobre políticas públicas de desenvolvimento rural. Já o projeto financiado pela SRA/MDA possibilitou uma frutífera parceria com a prof^a Yannick Sencebé do Agrosup de Dijon/França em torno do tema da governança fundiária, em particular das políticas públicas de regularização e crédito fundiário².

Um aluno de graduação da equipe do Lemate teve a oportunidade de realizar uma intercâmbio junto à Universidade de Dijon da França por meio do Programa CAPES/BRAFAGRI, que incentiva parcerias universitárias nas áreas de ciências agrônômicas, agroalimentares e veterinária, disciplinas correlatas, exclusivamente em nível de graduação, para fomentar o intercâmbio em ambos os países e estimular a aproximação das estruturas curriculares. O estudante da equipe realizou um estudo sobre ações de governança fundiária naquele país. Por meio desse Programa, teve-se a oportunidade, também, de receber um aluno francês do Agrosup Dijon, que desenvolveu seu TCC sobre os temas do cadastro de terras e da regularização fundiária no Brasil.

Além disso, os integrantes da equipe do Lemate participaram da organização do seminário “Contexto atual, novos desafios e perspectivas para a agricultura familiar em Santa Catarina”, realizado nos dias 19 e 20 de novembro de 2014 na UFSC. A organização do Seminário agregou esforços de professores, pesquisadores e alunos do Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, através dos Laboratórios de Agricultura Familiar (LAF), de Comercialização da Agricultura Familiar (LACAF) e de Estudos da Multifuncionalidade Agrícola e do Território (Lemate) e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, por meio do Núcleo de Pesquisa sobre Agricultura Familiar (NAF), ambos da Universidade Federal de Santa Catarina. A partir desse evento, um número especial da revista de Sociologia Política

²Os principais resultados do projeto de pesquisa financiado pela SRA/MDA podem ser consultados em CAZELLA, A. A. *et al.* (Org.). Governança da terra e sustentabilidade: experiências internacionais de políticas públicas em zonas rurais. Florianópolis: Nova Letra, 2015, 359 p.

encontra-se em fase de organização, no qual um artigo coletivo de membros da equipe do projeto CNPq será submetido para publicação³.

Na sequência deste relatório apresentam-se as principais análises das políticas públicas previstas no projeto de pesquisa. Cabe destacar que desde meados de 2015, este tema de pesquisa foi contemplado com um projeto financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Santa Catarina (Fapesc), visando dar continuidade ao trabalho investigativo iniciado com o projeto CNPq. Com o propósito de sintetizar os principais resultados alcançado inicia-se com a discussão teórica do enfoque do Três is. Entende-se que esse enfoque representa uma inovação nos estudos sobre políticas públicas no Brasil ao evitar as análises meramente descritivas sobre o tema.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A fim de nortear as análises das políticas propostas pelo projeto recorreu-se a duas abordagens teórico-metodológicas: os enfoques neoinstitucionalista de políticas públicas e da sustentabilidade incorporados nas políticas em questão. Para tanto, as duas abordagens estão expostas, a seguir, visando uma maior compreensão das análises expostas na sequência.

2.1 ANÁLISE NEOINSTITUCIONALISTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS⁴

A disciplina de análise de políticas públicas se constituiu ao longo do Século XX com base em distintas abordagens. Seguindo as propostas contemporâneas de integrar correntes teóricas diferentes em um referencial multidimensional recorreu-se à formulação dos “Três Is” do neoinstitucionalismo. Essa formulação é adequada para o caso das políticas públicas voltadas para agricultura familiar brasileira, visto que a diversidade dessa categoria social complexifica a elaboração, implementação e avaliação da ação pública. Mesmo no campo científico é muito comum a análise descritiva de políticas públicas, o que limita a capacidade explicativa dos fenômenos. As três vertentes do neoinstitucionalismo desenvolveram análises que priorizam as ideias, os interesses e as instituições. O enfoque das ideias ou abordagem

³Uma versão em francês desse artigo foi apresentada no 52ème Colloque de l'Association de Science Régionale de Langue Française: CAZELLA, A. A. ; CAPELLESSO, A. J. ; MEDEIROS, M. ; TECCHIO, A. ; SENCEBE, Y. Politiques publiques de développement rural au Brésil : le dilemme entre l'inclusion productive et laide sociale. In: 52ème Colloque de l'ASRDLF, 2015, Montpellier.

⁴Este tópico foi elaborado a partir da revisão bibliográfica elaborada pelo doutorando Adinor José Capellessso para sua tese, em parte apresentada no trabalho CAPELLESSO, A. J. ; CAZELLA, A. A. ; SCHONS, P. F. Análise de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar: Articulação das Abordagens dos Três Is. In: V Seminário Nacional de Sociologia & Política, 2014, Curitiba. Anais do V Seminário Nacional de Sociologia & Política, 2014.

cognitiva, ao incorporar crenças e representações portadas por grupos setoriais, analisa em que medida os quadros de interpretação do mundo constroem e direcionam os atores e elaboradores de políticas públicas. Enquanto as ideias são muito estáveis no tempo, os interesses dos atores podem mudar segundo cada contexto. Com o objetivo de mediar as decisões entre o estável e o ocasional são criadas ou reproduzidas instituições, existindo múltiplas interações possíveis entre tais elementos.

Com o objetivo de delimitar esse referencial teórico, este item é estruturado em três partes, além desta breve introdução. Inicialmente resgatam-se as distintas concepções de “política”, entre as quais se distingue a disciplina de políticas públicas. Embora seu surgimento alinhe-se mais a um entendimento empirista e funcionalista, a mesma incorporou gradativamente distintas concepções metodológicas e teóricas presentes na ciência política. Avançando nessa delimitação, a segunda parte aprofunda o recorte analítico dos “Três Is” do neoinstitucionalismo. Ao articular ideias, interesses e instituições pretende-se dar conta das múltiplas dimensões que afetam o funcionamento da ação pública, ampliando suas possibilidades explicativas e melhor contemplando a diversidade presente no interior da agricultura familiar. Por fim, a terceira parte mobiliza o referencial dos “Três Is” para reconstruir os referenciais agropecuários adotados na política agrícola brasileira.

O Surgimento da Análise de Políticas Públicas Enquanto Campo Analítico

Até a década de 1950, a teoria política representava o conjunto da Ciência Política e dedicava-se a estudar os clássicos a partir de duas abordagens (filosófica e histórica). Para a vertente filosófica, também denominada normativa, as ideias e valores contidos nas obras teriam validade universal, sendo obtidos a partir da leitura e releitura do texto de cada autor e podendo ser aplicados em todos os contextos. Já a vertente histórica enfatizava a necessidade de analisar a intenção das ideias dos autores nos debates em que estava inserido, tendo como base o contextualismo linguístico – reconstrução do diálogo que o texto buscava estabelecer com outros autores do seu tempo⁵. Para além do debate acirrado estabelecido entre as duas abordagens, a crítica de maior impacto sobre a teoria política iria ocorrer somente em meados do Século XX, tendo como pano de fundo a relevância dessa disciplina para a prática política.

⁵ Metodologicamente muito próximas à vertente histórica, outras correntes de pensamento chamavam a atenção para a necessidade de incluir nessas análises aspectos do contexto em que a obra estava inserida. Para além do diálogo entre os autores (contexto linguístico), defendiam que os estudos incluíssem: a) a interferência do contexto econômico sobre as formulações teóricas, bem como das teorias sobre a realidade empírica; b) a importância do contexto social; e c) dos fatores econômicos, sociológicos, psicológicos e culturais do seu tempo.

Esse questionamento resultava da avaliação que o estudo de obras passadas, praticado até então, não gerava mais conhecimentos aplicáveis ao fazer política presente, motivo pelo qual essa nova vertente recebeu a denominação de empirista (GUNNEL, 1981).

A gênese do empirismo é resultante da ascensão do comportamentalismo (behaviorismo) na década de 1940, nos EUA, defendendo a objetividade nas ciências sociais pela análise do comportamento observável. Essa escola tem seu fundamento metodológico no esquema de estímulo-resposta criado na psicologia, com destaque para as obras de John Broadus Watson e Burrhus Frederic Skinner. Em detrimento da consciência e dos estados mentais (enfoque cognitivo), a análise behaviorista muda o foco para as respostas automáticas geradas diante de certos estímulos. Ao observar o comportamento, a recorrência das respostas e sua correlação com os estímulos seriam identificadas pelo tratamento quantitativo, necessário para eliminar os juízos de valor, chegando-se a objetividade já alcançada nas ciências naturais. Ou seja, elaborar teorias para prever com rigor e precisão o comportamento humano. Embora se oponha aos métodos de análise cognitivos utilizados até então, o comportamentalismo ganhou força na psicologia, espalhando-se daí para o interior das Ciências Sociais (HOMANS, 1999; PERES, 2008).

Em Ciência Política, a ascensão do behaviorismo ocorre em um contexto de retração do institucionalismo, especialmente, em virtude das dificuldades desse último em explicar vários fenômenos políticos do seu tempo, tais como fascismo, nazismo e socialismo, bem como o fracasso de experiências orientadas pelo capitalismo democrático norte americano. Ao oferecer uma nova metodologia para o estudo desses fenômenos (Quadro 1), o comportamentalismo criou grandes expectativas no interior dessa disciplina.

Quadro 1: Síntese de diretrizes metodológicas do comportamentalismo (behaviorismo).

- | |
|---|
| <p>1° Somente uma Ciência Política com orientação empírica e positiva é capaz de explicar cientificamente os fenômenos políticos.</p> <p>2° O cientista político deve se ocupar apenas de fenômenos observáveis, evitando qualquer especulação dedutiva.</p> <p>3° Os dados analisados devem ser quantitativos ou, então, quantificados [em números].</p> <p>4° A pesquisa deve ser orientada e dirigida por uma teoria conceitualmente rigorosa.</p> <p>5° A análise deve ser pautada pela neutralidade axiológica [, ou seja, a isenção de valores].</p> <p>6° As pesquisas devem ter caráter analítico [padrões e correlações estatísticas] e não meramente descritivo.</p> <p>7° É recomendável utilizar abordagens multidisciplinares, uma vez que a Ciência Política como tal orientação seria apenas uma das ciências do comportamento.</p> <p>8° A adoção do máximo de rigor metodológico, seguindo a lógica do sistema de inferência indutivo [em que as conclusões gerais são tomadas a partir de dados particulares segundo a probabilidade dos fatos observados].</p> |
|---|

Fonte: Peres (2008, p. 59).

Em síntese, essa vertente buscava se afastar da teoria política a favor de uma ciência instrumental isenta de valores e avaliada pela sua utilidade prática na solução de problemas políticos presentes, aos moldes positivistas das ciências naturais (PERES, 2008). Ou seja, o objeto de estudo não é mais os textos clássicos e sim a realidade empírica, mudança que vem acompanhada de duras críticas às vertentes de maior expressão na teoria política: a) a histórica, ao restringir as análises dos conceitos ao contexto histórico que levaram os autores a formulá-los, só se preocupava com um passado longínquo; e b) a filosófica, por considerar que os grandes conceitos tinham validade universal e que poderiam ser reinterpretados sem o contexto de surgimento, restringia suas análises ao *dever ser* (teoria política = filosofia política) (GUNNEL, 1981).

A importância atribuída à prática política, associado ao magnetismo da novidade, conferiu ao behaviorismo um forte crescimento inicial no interior da Ciência Política. No entanto, essa abordagem começou a perder espaço nos anos 1960, antes mesmo de se tornar hegemônica. Entre os motivos destaca-se o limite de seu individualismo metodológico em explicar os fenômenos políticos a partir de recorrências no comportamento observável dos indivíduos, enquanto desconsidera as motivações da ação e os constrangimentos das instituições (Quadro 2).

Quadro 2: As principais críticas ao comportamentalismo.

- | |
|--|
| <p>1° A negação de que a Ciência Política pudesse vir a ser uma ciência capaz de estabelecer leis como as ciências naturais.</p> <p>2° O comportamento seria apenas uma das dimensões do fenômeno político.</p> <p>3° A impossibilidade de quantificar todos os dados relevantes à análise política.</p> <p>4° A discrepância entre as pretensões teóricas do comportamentalismo e os resultados de suas pesquisas.</p> <p>5° A necessidade de adoção de algum tipo de pesquisa aplicada.</p> <p>6° A necessidade de comprometimento moral do pesquisador com a pesquisa realizada, o que afastaria ou pelo menos relaxaria a premissa comportamentalista da radical neutralidade axiológica.</p> <p>7° A necessidade de uma redução dos enfoques multidisciplinares, a fim de manter a especificidade da análise da Ciência Política.</p> <p>8° Um excesso de rigor teórico e metodológico, o que poderia levar à anulação da criatividade do pesquisador e, consequentemente, à estagnação teórica e metodológica [uma clara preocupação com o “contexto da descoberta” (como chegou à descoberta) e não apenas com o “contexto da justificativa” (avaliação do produto da descoberta)].</p> |
|--|

Fonte: Peres (2008, p. 61).

A retração do behaviorismo abriu espaço para a retomada do pensamento institucionalista, reconfigurado pelo diálogo com outros enfoques analíticos (neoinstitucionalismo). Em teoria política, as vertentes histórica e filosófica recuperaram suas forças ao reiterar que os estudos de autores passados oferecem a base para ampliar a capacidade cognitiva a ser aplicada às análises presentes. Uma das principais heranças do behaviorismo é o

caráter empírico que possui atualmente a Ciência Política, sendo a rearticulação com o campo da teoria política um debate contemporâneo (WOLIN, 1969; GUNNEL, 1981; ROSANVALLON, 1995; BERLIN, 2002; SKINNER, 2005; PERES, 2008).

De forma geral, a Ciência Política tem como objeto de estudo a “política”, termo marcado pela polissemia tanto no Brasil como em países francófonos. Para melhor delimitar tais significados, nos países anglo-saxônicos têm-se a distinção entre três noções, mas sem negar que essas se encontram entrelaçadas e se influenciam mutuamente (FREY, 2000). A *polity* analisa os sistemas políticos, englobando o sistema jurídico e a estrutura institucional do sistema político-administrativo (regime e estrutura). A *politics* aborda os processos políticos, com destaque para os atores envolvidos, conflitos e negociações políticas (ex. disputas eleitorais, alianças). Por fim, a *policy* analisa os programas de **ação pública**, na qual se inscreve a disciplina de **análise de políticas públicas** (*public policy*). Nesses termos, embora esta pesquisa analise a ação pública específica para a agricultura familiar (*policy*), a presente análise mobiliza elementos explicativos relacionados com os demais aspectos da política.

Ao surgir durante a segunda metade do Século XX, especialmente, ligada ao enfoque prático proposto pelo behaviorismo norte americano, a “*policy science*” trouxe como grande diferencial o estudo do Estado a partir de suas ações (*outputs*). Segundo Muller (2000; 2013), a sua penetração na Europa ganhou força nos anos 1980, sendo resignificada a partir do entendimento de Estado como estrutura de dominação da sociedade⁶. De forma gradativa, essa disciplina assumiu o papel de sociologia da ação pública, mobilizando principalmente conceitos de atores, conhecimento, poder, estratégia e informação. Ou seja, passou a estabelecer relações entre as ações de governo e as bases teóricas referentes ao papel do Estado e suas instituições. Ainda segundo esse autor, as contribuições dessa disciplina permitiram a renovação de uma série de questões relacionadas ao político, a começar pela natureza do poder político; a superação das visões de Estado como estrutura central na solução de problemas e como dominador que impõem a ordem política; a demonstração dos limites da racionalidade na ação pública (visto que os resultados podem diferir dos objetivos); e, de forma mais ampla, que a representação política via disputa eleitoral não é o único elemento explicativo das políticas públicas, pois existem decisões políticas que podem ser impostas a um governo mesmo contrapondo suas vontades.

⁶ De acordo com a teoria weberiana, o Estado se constitui pela autoridade e legitimidade, existindo três formas de dominação legítima: a) tradicional: pelo hábito ou costume enraizado na cultura da sociedade, tendo sua legitimidade na tradição; b) carismática: crença em uma capacidade superior do líder, de ordem sobrenatural, coragem ou intelectual; e c) legal: em que a sociedade aceita regras formalmente definidas (QUARESMA, 2009).

Por representar um campo de análise em construção, são comuns as críticas relacionadas ao caráter descritivo nos estudos de políticas públicas. Quando do seu surgimento, nos EUA, a vertente comportamentalista questionava a própria necessidade de teorias para as análises empíricas. Confrontando-se com o behaviorismo, os enfoques neoinstitucionalistas ganharam força em Ciência Política, apontando a importância das instituições na definição do comportamento de indivíduos e de suas organizações no espaço público (PALIER; SUREL, 2005). Essa superação do comportamentalismo vem acompanhada da formulação de arcabouços teórico-analíticos de forma segmentada em distintas escolas, por vezes, críticas entre si. As diferenças no neoinstitucionalismo refletem as concepções presentes no seio da Ciência Política: a) a escolha racional recebeu influências do individualismo metodológico empirista, pois busca explicar o aparecimento das instituições a partir de ações individuais; b) ao definir as instituições como elementos normativos (ideias) que orientam a decisão dos atores, o neoinstitucionalismo sociológico se aproxima da vertente filosófica da teoria política; e c) ao valorizar o contexto institucional, os neoinstitucionalistas históricos aproximam-se, como seria de se esperar, da vertente histórica da teoria política que, no caso de obras clássicas, atribui importância ao contexto linguístico.

Criadas a partir de análises empíricas, a consistência teórica de cada corrente neoinstitucionalista se deve à sua capacidade de elucidar determinadas situações políticas concretas. Já as suas limitações metodológicas se referem à incapacidade de uma escola analisar as demais situações, que são mais bem explicadas por outras correntes. Na perspectiva de superar o caráter compartimentado das teorias e mobilizar sinergias explicativas, alguns autores passaram a apontar a necessidade de articulação entre essas distintas concepções teóricas neoinstitucionalistas (HALL; TAYLOR, 2003; PALIER; SUREL, 2005). Para Grisa (2010), o neoinstitucionalismo pode ser complementado por três abordagens teóricas – neomarxismo, redes de políticas públicas e cognitiva. Essas quatro escolas possuiriam os elementos basilares para efetuar a análise de qualquer política pública: respectivamente, as instituições, o papel dos capitalistas, dos grupos de interesses e das ideias.

Para Grisa (2010), o neoinstitucionalismo pode ser complementado por três abordagens teóricas – neomarxismo, redes de políticas públicas e cognitiva. Essas quatro escolas possuiriam os elementos basilares para efetuar a análise de qualquer política pública: respectivamente, as instituições, o papel dos capitalistas, dos grupos de interesses e das ideias. Entende-se que as dimensões de análise neomarxista e das redes de políticas públicas são parcialmente contempladas pelas formulações neoinstitucionalistas. Ao analisarmos de forma conjunta as ideias, interesses e instituições, como propõem o enfoque dos “Três Is”, são

identificados os distintos atores e suas redes. Essa abordagem não desconsidera o papel da burguesia (ou oligarquia agrária), que se diferencia pela maior capacidade de intervenção na representação de seus interesses. Além disso, na busca de construir uma síntese, embora Grisa (2010) diferencie abordagem cognitiva e neoinstitucionalismo, seguiu-se a formulação de Hall e Taylor (2003), em que os autores classificam o enfoque das ideias como um tipo de neoinstitucionalismo, o sociológico. Logo, sem desconsiderar a relevância das distintas escolas, o presente estudo faz o recorte teórico tendo por base os “Três Is” do neoinstitucionalismo.

As abordagens neoinstitucionalistas entendem as instituições como regras formais ou informais, práticas enraizadas e mapas mentais que condicionam as dinâmicas na esfera pública. Inicialmente acreditava-se que a sociologia abordava as instituições, a economia os interesses e a ciência política (teoria política) as ideias. Théret (2003) resgata vários estudos para demonstrar que as três dimensões estão presentes nas três disciplinas. O autor elabora o conceito ideal de instituição como a mediação entre as estruturas e o comportamento individual, ficando a meia distância entre o holísmo e o individualismo metodológico, bem como entre as normas gerais (universalismo nomológico) e as culturas específicas e individuais (culturalismo idiográfico)⁷. Como se destaca a seguir, esse conceito permite a adoção de diferentes elementos como instituições, o que explica a existência de distintas correntes neoinstitucionalistas.

As Abordagens Neoinstitucionalistas na Análise de Políticas Públicas

Na segunda metade do Século XX, o institucionalismo se reconfigurou na articulação com outros enfoques analíticos. Disso resultou um conjunto amplo de abordagens que entendiam representar todo o neoinstitucionalismo. A partir das diferentes abordagens explicativas sobre as relações entre as instituições e o comportamento dos indivíduos (cálculo/cultura), bem como sobre o processo de formação e transformação das instituições (conflito/coordenação), Hall e Taylor (2003) propuseram a distinção de três tipos de neoinstitucionalismo em Ciência Política: histórico, sociológico e da escolha racional. Essa classificação foi realizada com a função de demonstrar o caráter parcial das análises centradas em só um tipo de instituição, o qual justificaria a proposta de diálogo entre as três entradas de leitura neoinstitucionalistas.

⁷A instituição é definida como a construção de uma norma social que orienta a decisão dos indivíduos. Contudo, esse termo também é adotado com o significado de organizações – empreendimento público ou privado. Deve-se atentar que, em alguns momentos, as organizações podem converter-se em instituições. Ou seja, sua forma de fazer passa a ser reproduzida, realizando mediações entre as estruturas e os indivíduos, orientando suas decisões e seu comportamento.

Na relação entre o comportamento individual e as instituições há uma diferença entre o “enfoque do cálculo” e o “enfoque cultural”. O primeiro enfoque constitui a base do institucionalismo da *escolha racional* ao enfatizar o caráter instrumental e estratégico do comportamento, entendendo que os indivíduos usam do cálculo racional para maximizar seus interesses. Nesse enfoque, as instituições são entendidas como mediações que surgem para reduzir a incerteza em relação ao comportamento dos demais indivíduos, dando segurança ao cálculo (coordenação). Em síntese, a escolha racional adota como base o individualismo metodológico, que parte do entendimento que o todo surge a partir da aglutinação de decisões individuais. Em oposição à escolha racional, os neoinstitucionalismos histórico e sociológico apontam que o coletivo impõe limites às decisões individuais, não sendo essas somente resultantes de escolhas subjetivas dos indivíduos (HALL; TAYLOR, 2003).

O enfoque cultural-sociológico enfatiza o caráter rotineiro das decisões relacionadas à interpretação e visão de mundo. Diante da racionalidade limitada, as decisões dos indivíduos são moldadas (coordenadas) pela cultura. Entre as vertentes da escolha racional e sociológica, o institucionalismo *histórico* mescla o enfoque do cálculo com o cultural. Ou seja, entende que as instituições são mecanismos de constrangimento do comportamento humano, mas que persistem possibilidades de escolhas dos indivíduos. Sua diferença em relação aos dois primeiros se refere à gênese das instituições. O neoinstitucionalismo *histórico* entende que a criação das instituições se destina a regular conflitos decorrentes de diferentes interesses e assimetrias de poder, constrangendo ou delimitando as ações dos indivíduos. Já as outras duas abordagens entendem as instituições como mecanismos criados para solucionar problemas de coordenação. O sociológico concebe a coordenação por dispositivos cognitivos, sendo os conflitos de interesses e políticos tratados como periféricos. Já a escolha racional entende que indivíduos iguais têm preferências dadas, carecendo somente de coordenação (HALL; TAYLOR, 2003; THÉRET, 2003).

A partir de estudos empíricos, cada autor neoinstitucionalista buscava contemplar o conjunto das instituições que considerava relevante na análise de políticas públicas. A aglutinação dessa diversidade de abordagens institucionalistas em escolas somente ocorre após o trabalho de Hall e Taylor (2003). Nesse sentido, os “Três Is” (ideias, interesses e instituições) possuem fronteiras fluídas entre si, pois são como tipos ideais criados para realizar uma classificação *a posteriori* das pesquisas. Não por acaso, nem todos os autores aceitam a inclusão das suas abordagens em uma dessas escolas, principalmente, por divergirem da forçosa redução de seus estudos a um tipo de concepção de instituição. Como exemplo, Muller (2000) destaca que a análise cognitiva não se restringe a uma abordagem pelas ideias, pois

interesses e instituições fariam parte da construção dos quadros cognitivos de interpretação do mundo.

Sem buscar diferenciações entre si no contexto de surgimento, as análises empíricas de uma corrente incorporam de forma secundária concepções de instituições classificadas como centrais nas outras escolas, mesmo que com outras explicações. Esse aspecto é importante e tem relação com a dificuldade de se classificar empiricamente cada instituição dentro de uma das abordagens dos “Três Is”. Um estudo sobre as razões de disponibilizar crédito rural subsidiado pode, por exemplo, apresentar explicações com base nos interesses de distintos setores, enquanto outra análise pode explicar esse fenômeno como o resultado da reprodução de instituições normativas baseadas em ideias produtivistas. Para Palier e Surel (2005), mais do que estabelecer um modelo de análise baseado nos “Três Is”, a pluralidade de dimensões resultante da articulação das três escolas neoinstitucionalistas permite formular um “feixe de hipóteses”, que podem revelar-se concorrentes ou complementares *a posteriori*. Ou seja, cumpre o papel de estimular distintos olhares sobre uma mesma política pública, ampliando sua base explicativa.

Os **neoinstitucionalistas da escolha racional**, na qual se inscrevem Oliver Williamson, Douglas C. North, Gary W. Cox, Adam Przeworski e Kenneth A. Shepsle partem do pressuposto que a tomada de decisão dos atores ocorre de forma racional orientada pelos ganhos e preferências. Essa corrente tem como elemento central a tomada de decisão segundo um *cálculo estratégico* (racionalidade completa), que objetiva a maximização dos **interesses**. As instituições surgem a partir das escolhas dos atores, diminuindo a incerteza quanto à tomada de decisão dos outros atores. Dessa forma, configura-se em um meio de tornar as decisões mais eficazes e estáveis com vistas a diminuir os custos de transação. Essa abordagem é relevante quando se objetiva analisar ações coletivas em que os grupos divergentes têm clareza dos seus interesses e se reúnem para negociar. Nela ganha importância a noção de estratégia na definição de um caminho para chegar a um objetivo (alianças), bem como a negociação de conflitos com vistas a construir normas (compromissos) de coordenação baseadas nos interesses coletivos. A sua operacionalização inicia-se com a identificação dos atores e das relações de poder envolvidos. Continua com a análise das lógicas de suas ações e das estratégias mobilizadas em função dos custos e/ou benefícios gerados pela incerteza ou coordenação possível. Os resultados da ação pública devem ser analisados considerando as consequências geradas aos indivíduos e suas organizações pela possível coordenação dos interesses dos atores por meio de normas. As principais críticas a essa escola referem-se à identificação aleatória dos interesses, ao excessivo utilitarismo e, principalmente, por

desconsiderar as limitações da capacidade racional dos atores diante da complexidade social (HALL; TAYLOR, 2003; PALIER; SUREL, 2005).

Os **neoinstitucionalistas históricos**, como Paul Pierson, Sven Steinmo, Kathleen Thelen e Scott Page, destacam a necessidade de considerar como as **instituições** pré-existentes afetam cada novo processo decisório, tendo efeito através do tempo. Enfocando a trajetória e suas transformações, essa escola oferece profundidade histórica ao objeto de estudo. As instituições são entendidas como um tecido de regras, práticas e quadros mentais enraizados que se estabilizam no tempo e limitam as novas escolhas, bloqueando as decisões, o que é relevante para explicar a estabilidade. Uma das explicações para essa dependência de caminho (*path dependence*) refere-se à noção de “retorno crescente”, em que decisões aparentemente menos favoráveis são adotadas para garantir a continuidade dos ganhos diante do risco e do custo das modificações. As mudanças institucionais podem ocorrer de forma incremental e por rupturas (bifurcação em momentos críticos), podendo essas formas estarem articuladas como duas fases da mesma mudança (começa marginal até atingir o momento crítico em que ocorre a bifurcação). Em sua aplicação prática, destaca-se a necessidade de formular hipóteses sobre a influência das instituições pré-existentes sobre o objeto estudado. Diante de sua ênfase na continuidade, sua principal limitação está na dificuldade de explicar as mudanças institucionais, raramente incorporadas nos estudos (HALL; TAYLOR, 2003; PALIER; SUREL, 2005)⁸. Como uma primeira interação entre as escolas neoinstitucionalistas, Palier e Surel (2005) apontam que os interesses não podem ser entendidos fora do contexto institucional em que estão inseridos, como supõem a escolha racional. Ou seja, para certo interesse se efetivar são mobilizadas regras e normas que o legitimam. Como ilustração, sem propriedade privada (norma) seria impossível explicar os conflitos de interesse em torno do acesso à terra e da reforma agrária.

Para Muller (2000), as tentativas de explicar a sociedade global a partir do comportamento e estratégias dos atores esquecem que o global transcende as estratégias individuais e coletivas. Ou seja, o individualismo metodológico desconsidera que os atores são constrangidos pela estrutura global, que limita as margens de possibilidades e as liberdades. Para melhor contemplar essa dimensão, propõe a análise cognitiva de políticas públicas a partir dos quadros de interpretação do mundo adotados pelos atores, consideradas aqui como

⁸ Kathleen Thelen aponta que as mudanças institucionais ocorrem por fusões e dinâmicas de conversão institucional. A primeira exige negociações entre as formas de fazer institucional que se fundem. Já a segunda reflete a necessidade de mudar as regras do jogo para assumir: a) novos objetivos; b) novas funções; ou c) pela incorporação de grupos antes marginalizados. Avançando nesse tema, denomina cinco grandes tipos de mudanças institucionais: deslocamento, estratificação, deriva, conversão e exaustão (PALIER; SUREL, 2005)

integrantes do **neoinstitucionalismo sociológico**. Para Hall e Taylor (2003) e Palier e Surel (2005), as distintas abordagens cognitivas⁹ têm em comum a ênfase nas **ideias**, analisando como elas moldam o campo de visão dos indivíduos em sua dimensão mais subjacente, a exemplo das dimensões simbólicas (Quadro 3). Ao adotar uma perspectiva cultural na relação entre as instituições e o comportamento individual, trabalha com a noção de racionalidade limitada segundo a qual os atores buscam uma escolha satisfatória, reproduzindo padrões de significado culturalmente construídos. Segundo esses autores, o crescimento da abordagem das ideias na análise de políticas públicas ocorreu a partir da segunda metade do Século XX, valorizando preceitos normativos e cognitivos como elementos explicativos. Ao atribuir importância às dimensões simbólica e retórica (argumentativa), configura-se em uma perspectiva de análise diferente daquela existente até então, que privilegiava os interesses racionais (*escolha racional*).

Quadro 3: Quadro síntese das principais características dos "Três Is" do neoinstitucionalismo.

| | Sociológico | Histórico | Escolha Racional |
|--------------------------------|--|---|--|
| Variável central | Ideias | Instituições | Interesses |
| Por que do nome? | Ênfase no efeito das ideias sobre as decisões dos indivíduos | Ênfase nas instituições pré-existentes (reprodução histórica) | Ênfase no cálculo estratégico (escolha racional) |
| Cálculo <i>Versus</i> Cultura | Reprodução cultural de ideias (racionalidade limitada, irrefletida) | Cálculo estratégico, mas com racionalidade limitada pelas instituições | Cálculo estratégico utilitarista (maximizar interesses individuais) |
| Origem das instituições | Tem origem em normas e valores fundamentais, reproduzindo-se como quadros cognitivos | Normas pré estabelecidas no tempo que limitam a criação de novas instituições | Surgem para reduzir incertezas sobre as decisões dos demais indivíduos |
| Principais fatores de críticas | Falta clareza sobre a seleção das ideias; suposta coerência entre níveis macro e micro | Dificuldade para explicar as mudanças institucionais; ênfase na continuidade. | Excessivo utilitarismo; identificação aleatória de interesses |

Fonte: elaborado pelo autor.

Nas abordagens cognitivas, a elaboração das políticas públicas é condicionada pelas ideias, crenças e representações portadas por grupos setoriais. O elemento central da análise são as **ideias** sobre as quais se organizam noções de “referencial”, “fóruns e arena”, “coalizão de

⁹ Considerando as ideias, valores e representações, três abordagens foram formuladas em separado nos anos 1980: paradigma (por Peter Hall), quadro de coalizão de causa (Paul Sabatier) e referencial (Bruno Jobert e Pierre Muller). Essas vertentes têm em comum o fato de considerar as interferências das normas sociais globais sobre as políticas públicas. No presente estudo mobiliza-se a abordagem a partir de referenciais. Uma apresentação detalhada das três concepções pode ser encontrada em Surel (1998).

causa”, “paradigma”, “narrativas” e “discursos”. Mais que elementos cognitivos e de conhecimentos, tratam-se de quadros mentais globais que alimentam os mecanismos coletivos de decisão/aceitação. Ou seja, um sistema coerente de elementos normativos e cognitivos (“matriz cognitiva e normativa”) que define os campos de visão de mundo, a identidade, os princípios de ação e pressupostos metodológicos, mas também as ações e as práticas dos atores (SUREL, 1998). Esses quadros se configuram como representações que cada sociedade faz para compreender e agir nas situações reais. É a partir de um referencial (ou paradigma¹⁰) que representa a realidade que se constrói o “referencial de uma política pública”, permitindo identificar o problema, confrontar soluções e orientar a ação. Os valores são a representação mais ampla e fundamental do que é bom ou mau; a ação é definida pela diferença entre o real observado e o real desejado, sendo orientada por relações causais (algoritmos¹¹) segundo os resultados esperados, imagens simplificadas de valores e normas (SUREL, 1998; MULLER, 2013).

O referencial é dividido em global – interpretação de mundo da sociedade em um determinado momento – e setorial – representação do setor segundo normas, valores, regras de funcionamento, papéis sociais e estrutura. A representação setorial mais coerente com a global seria a adotada como referencial na elaboração de políticas públicas para o setor. A formulação e articulação dessas ideias ficariam a cargo dos *mediadores*, que podem ser representantes do Estado, academia ou dos atores sociais interessados. As políticas públicas são construídas e transformadas segundo essa relação global/setorial, no sentido de ajustar o setorial ao global toda vez que o global sofra mudanças, tarefa desempenhada pelos *mediadores* administrativos (MULLER, 2013).

Entre os diferentes tipos de *mediadores* (Estado, academia e atores sociais interessados) por vezes existem diferenças marcantes de conceber e operar as políticas públicas e o modelo de desenvolvimento do setor agrícola. Como essas diferenças afetam a ação pública, entende-se ser relevante mobilizar o conceito de interface social formulada por Norman Long. Em síntese, a interface pode ser apresentada como intersecções entre diferentes estilos de vida, campos sociais e níveis de organização, nas quais podem ser identificadas discontinuidades sociais discrepantes, representadas por diferentes interesses e apoiadas em distintos recursos (LONG, 2001).

¹⁰ Embora os conceitos de referencial e paradigma apresentem particularidades nas abordagens propostas por Hall e Muller, o presente trabalho aborda esses conceitos como sinônimos para se referir aos quadros de interpretação do mundo.

¹¹ Algoritmo é uma sequência lógica, finita e definida por instruções sobre como fazer. No caso das políticas públicas, trata-se de considerar o que fazer na relação causa efeito para alcançar os objetivos esperados.

Na execução de políticas públicas, Muller (2013) destaca que os resultados esperados podem ser afetados pela adoção de referenciais distintos entre os mediadores administrativos (elaboradores da política) e os mediadores profissionais (executores nos espaços locais). Assim, a abordagem cognitiva busca identificar as diferentes representações da realidade sobre a qual o ‘problema político’ se relaciona: os referenciais da política pública que organizam as percepções dos atores sobre a situação, a confrontação de soluções e definição de suas propostas e ações. A construção desses referenciais pode estar permeada por interesses contraditórios no quadro dinâmico da sociedade, surgindo conflitos de paradigma que perduram por algum período até que um se torne hegemônico, mas não necessariamente exclusivo.

Analisando os processos de mudanças paradigmáticas nas políticas públicas, Surel (1998) aponta que a penetração de um novo referencial pode não ocorrer de forma revolucionária, dependendo de dois filtros pré-existentes: a) da importância e características próprias do paradigma anterior: em vez de substituição, trata-se de uma adaptação do antigo ao novo, havendo associação e hierarquização dos novos elementos com os anteriores (coexistência de paradigmas, o que possibilita construções intermediárias); e b) das configurações institucionais específicas: capacidade dos interesses dos atores, das configurações institucionais e suas relações de poder alterar a nova matriz normativa e cognitiva.

A abordagem cognitiva contribui com as análises de políticas públicas ao valorizar questões dinâmicas da sociedade, como crenças, ideias mais ou menos partilhadas, a aprendizagem e o conhecimento científico. Contudo, recebe críticas quanto à representação despreocupada das ideias, sem apresentar o que de fato são elas, como encontrá-las na realidade social, sua influência sobre as políticas públicas, assumindo um caráter mais argumentativo (retórico) do que propriamente uma matriz de análise. Além da falta de clareza metodológica, um paradigma global pode resultar em diferentes aplicações em virtude de elementos espaciais, temporais e visões setoriais. Tal condição reflete variáveis negligenciadas ou subvalorizadas diante das ideias, especialmente, os planos institucionais e os interesses, representando inconsistências na passagem do plano macro aos níveis inferiores¹². Ao adotar a suposição normativa de hierarquia e coerência dos níveis cognitivos mais amplos aos menores (global/setorial), a abordagem cognitiva limita as possibilidades explicativas das anomalias

¹² Como exemplo, no caso da política norte-americana, apesar de ser evidente a defesa da liberdade como um valor universal, esse posicionamento interno contrasta com suas políticas externa e econômica. Quando necessário, para garantir seu domínio sobre algumas regiões, o governo dos EUA não hesitou em apoiar regimes autoritários – como ocorreu na América Latina. Sobre a política econômica, a condição de expoente neoliberal não lhe impediu de direcionar recursos públicos para salvar bancos diante da recente crise internacional.

surgirem nos estratos inferiores, provenientes das ações de resistência dos atores (SUREL, 1998; GRISA, 2010).

Considerando as interações entre ideias e interesses, Palier e Surel (2005) apontam para a lógica da agregação na ação política. Ou seja, para construir maiorias de atores que aprovelem certas políticas ou cheguem a vitórias eleitorais, normalmente, são necessários acordos com base em interesses diferentes e divergentes, bem como entre visões contraditórias, o que dá origem e explica a forte ambiguidade nos discursos e ideias aprovados. Nessa direção, a compreensão sobre a adoção de uma política pública passa pela sua capacidade de agregar tais interesses divergentes e visões contraditórias, o que reflete na polissemia do seu conteúdo. Entende-se assim que a abordagem cognitiva pode ser uma importante entrada de leitura para a análise das mudanças políticas, mas deve ser complementada com a análise, em mesmo nível de importância, dos interesses e das instituições pré-existentes, bem como das relações de poder inerentes aos atores. Partindo dessa complementaridade, os autores reforçam a necessidade de enriquecimento das variáveis de pesquisa sobre um mesmo fenômeno ou política pública via articulação dos três neoinstitucionalismos:

Assumindo que os processos estudados são sempre portadores de conflitos e de compromissos entre os interesses envolvidos, formatados por instituições herdadas do passado e formuladas através de quadros cognitivos, normativos e retóricos, então a primeira tarefa de pesquisa é decompor o objeto de estudo em unidades constitutivas baseadas nos “Três Is”. Analisar as políticas públicas consiste, portanto, em decompor uma realidade complexa em dimensões (ou variáveis) identificáveis, não para simplificar, mas para torná-la compreensível através das categorias de análises existentes, para permitir em seguida efetuar a comparação com outros fenômenos similares e para testar enfim certo número de hipóteses fundadas sobre essas variáveis, tais como já formuladas, por vezes, na literatura (PALIER; SUREL, 2005, p. 11, tradução livre)

Em cada momento e espaço, uma das variáveis tende a se sobrepor sobre as demais, mas essa definição deve ser resultado de constatação *a posteriori*. Para isso, pode-se cruzar a análise dos “Três is” com dois processos analíticos: a) a grade sequencial das dinâmicas da política pública: a emergência do problema político (onde novos instrumentos não podem invalidar os anteriores); sua introdução na agenda (elaboração de soluções reproduzindo a lógica institucional ou opondo-se às normas vigentes); a decisão por uma delas (seguimento de paradigmas e atendimento de interesses que podem estar baseado em um consenso contraditório, que nem sempre reflete na escolha mais racional); a implementação (especialmente as implicações das novas instituições sobre o funcionamento institucional); e a

avaliação (que nem sempre ocorre); e b) a sequência temporal: enquanto as ideias são gestadas no longo tempo e quase não mudam, os interesses são volúveis no curto prazo, cabendo às instituições cumprir o papel mediador entre os extremos; ou ainda, uma proposta de análise temporal baseada na emergência, institucionalização, questionamento e reforma, podendo ainda ser seguido de declínio ou desaparecimento (PALIER; SUREL, 2005).

A adoção de grades sequenciais ou temporais pode auxiliar na delimitação e sistematização das análises. Contudo, os fatores determinantes das políticas públicas são as linhas estratégicas, lógicas institucionais e dinâmicas intelectuais (cognitivas e normativas), os quais devem ser identificados em cada momento e espaço. As diferentes escolas neoinstitucionalistas trazem elementos explicativos relevantes para a compreensão dos fenômenos relacionados às políticas públicas. A articulação entre elas permite a criação de hipóteses complementares com base nas distintas teorias, onde a comprovação ou negação devem ser testadas a partir das condições empíricas de cada política. Em termos analíticos, entende-se que os "Três Is" oferecem três questões a serem lançadas sobre cada elemento analisado: a) Que ideias e noções fundamentais lhe oferecem sustentação? b) Quais interesses lhes são confluentes e contraditórios? c) Quais as limitações e possibilidades diante das instituições formais e informais existentes? Ou seja, atribui-se à análise empírica a identificação da variável central e sua articulação com as demais dimensões explicativas.

Para situar o momento e o espaço, a próxima seção faz uma análise preliminar da esfera pública brasileira, destacando as ligações entre as dimensões de política (*polity*, *politics* e *policy*), as alterações nos referenciais global e agropecuário, o controle do Estado por grupos de interesse e a dependência de caminho que explica a forte continuidade institucional.

As políticas e os referenciais setoriais agrários brasileiros

A análise da ação pública deve considerar o arcabouço institucional na qual se inscreve, sendo relevante resgatar algumas mudanças recentes na configuração no Estado brasileiro. Como destaca Frey (2000), muitas políticas públicas só podem ser compreendidas ao considerarmos as outras dimensões da política (*politics* e *polity*). No caso do setor agropecuário, a representação de interesses econômicos e sociais setoriais tem relação direta com a história política do país. Em síntese, os interesses das oligarquias agrárias comandaram a política brasileira nos períodos Colonial, Imperial e da República Velha, sendo parcialmente afastados do controle direto do Estado a partir de 1930 - quando os interesses industriais ganharam centralidade. Embora a oligarquia agrária tenha ficado em segundo plano no espaço público durante o Regime Liberal Populista (1946-1964), a representação de seus interesses

ganharia força com a mudança de regime político ocorrida no país na década de 1960. Ao se contraporem às lutas sociais (*politics*) em favor da reforma agrária e dos direitos trabalhistas rurais (*policy*), os grandes proprietários rurais constituíram um dos segmentos sociais que deu suporte ao Golpe Militar de 1964 (mudança na *polity*). Como seria de esperar, o novo Regime priorizou os interesses de tal grupo (*politics*) em sua ideia de desenvolvimento, com impactos diretos na ação pública agropecuária. Quando, 21 anos depois, a mobilização social (*politics*) demanda a redemocratização, a mudança de regime e estrutura (*polity*) abriu novas possibilidades para a conquista de políticas públicas (*policy*) específicas para a agricultura familiar (CAPELLESSO; CAZELLA; STROPASOLAS, 2009).

Ao mobilizar os “Três Is” na análise de políticas públicas de desenvolvimento rural para o caso brasileiro, Bonnal *et al.* (2008)¹³ demonstram a falta de rupturas durante a maior parte da história do país. Essa poderosa “dependência de caminho” ocorre, principalmente, em relação ao papel da agricultura na formação econômica e social nacional. Tal condição foi reforçada, especialmente, pelas ausências de revolução ou ruptura ideológica nas mudanças de regime entre Colônia, Monarquia e República, mantendo-se um *continuum*. No plano econômico, isso se expressa na manutenção da base exportadora de produtos agrícolas, com permanência do poder político nas mãos das elites agrárias. Ao priorizar certos interesses econômicos, o Estado usou da violência como controle social junto aos descontentes, registrando-se distintas revoltas combatidas militarmente. Em termos de mudanças no controle do Estado, um primeiro momento crítico ocorreu em 1930, quando Getúlio Vargas afastou setores das elites agrárias do comando do Estado Novo e passou a adotar a política de substituição de importações¹⁴.

Durante a Era Vargas (1930-1945), o Estado dependia de saldos positivos nas exportações para viabilizar a industrialização. Assim, por um lado, a política econômica deixou de ser direcionada prioritariamente aos interesses das oligarquias. Por outro, a dependência de divisas geradas pelo setor primário representou uma continuidade. Embora as taxas múltiplas de câmbio redirecionassem parte das divisas de origem agropecuária à industrialização, o Estado mantinha políticas de crédito rural para garantir a viabilidade do setor (DELGADO, 1985). No único momento em que a ação pública se propôs a contrariar mais diretamente os interesses das oligarquias agrárias, expressa pelas propostas de reforma agrária e difusão dos

¹³ A principal referência para a análise da dependência de caminho para o caso brasileiro será Bonnal *et al.* (2008) e, portanto, serão citados somente autores que sirvam para complementar a análise.

¹⁴ O referencial global keynesiano orientou a ação pública até 1990. Enquanto isso registram-se duas importantes reconfigurações. A primeira ocorre na política setorial agrária, com a reação das oligarquias em apoio ao Golpe Militar de 1964 e a criação de políticas agrícolas modernizantes. A outra refere-se às possibilidades de participação no espaço público, expressas pelo início e fim do Regime Militar.

benefícios trabalhistas ao setor rural, a reação dessa categoria social contribuiu para a deposição do Governo de João Goulart (1961-1964).

Entre as ideias mobilizadas para justificar o Golpe Militar de 1964 destaca-se o contexto da Guerra Fria, ou seja, a disputa de referenciais globais, especialmente, entre capitalismo e socialismo. Com vistas a conter a expansão desse último, o governo norte-americano adotou políticas de controle sobre a América Latina no pós-guerra, realizando ações de apoio ao desenvolvimento capitalista com vistas a demonstrar a sua suposta superioridade. Como exemplo, no setor agropecuário, Lohn (2008) destaca o apoio norte-americano à criação das primeiras Associações de Crédito e Assistência Rural (ACAR), que começou em Minas Gerais (1948) e estendeu-se por outros estados do país. Contudo, essa estratégia norte americana deparou-se com a dificuldade de conciliar interesses internos nos países em que foi aplicada (ex. reforma agrária e direitos trabalhistas rurais x oligarquias agrárias), o que resultou em instabilidade política. Embora as reformas tivessem orientação capitalista com vistas a promover o crescimento econômico, diante do risco de aproximação com as propostas socialistas, os EUA mudaram sua estratégia para a América Latina em favor da via militar, oferecendo apoio a grupos com interesses alinhados, como ocorreu no Golpe Militar de 1964.

Ao longo dos 21 anos (1964-1985) de Ditadura Militar no Brasil, a busca pelo progresso articulou a substituição de importações com a modernização dos latifúndios. Para superar o atraso no campo foram criadas políticas públicas modernizantes, com destaque para os incentivos fiscais e o crédito rural subsidiado, direcionadas, sobretudo, aos proprietários de grandes áreas. Entre os destinos dos recursos encontrava-se a mecanização, necessária para substituir relações de trabalho precárias em ausência de direitos trabalhistas rurais. Grande parte da população antes residente no espaço rural foi forçada a migrar para as cidades, constituindo-se em mão de obra barata para viabilizar a rápida industrialização¹⁵. Com exceção de alguns programas de colonização, a reforma agrária também foi deixada de lado. Ao promover ainda mais a concentração da terra, essa transformação do campo brasileiro foi denominada de “modernização conservadora” (GRAZIANO DA SILVA, 1982; DELGADO, 1985; GUANZIROLI *et al.*, 2001; PIRES, 2009).

¹⁵ A industrialização e urbanização eram adotados como sinônimos de progresso e desenvolvimento. Contudo, a ausência de reforma agrária impactou negativamente o desenvolvimento industrial brasileiro (GUANZIROLI *et al.*, 2001). É que a distribuição de terras realizadas em países desenvolvidos como os EUA criava opções de trabalho e mercado consumidor no espaço rural. Para atrair trabalhadores, a indústria necessitava pagar bons salários, o que exigia o emprego de tecnologias para aumentar sua eficiência. Em sentido oposto, no Brasil, a elevada disponibilidade de mão de obra barata permitiu seu emprego de forma ineficiente, o que desestimula o desenvolvimento tecnológico com vistas a aumentar a produtividade do trabalho, criando-se um círculo vicioso de baixos salários e baixa produtividade.

A modernização conservadora se assenta no referencial global capitalista segundo a qual era possível modernizar a produção agropecuária sem alterar a estrutura fundiária. Diferindo da maior parte dos países capitalistas desenvolvidos que realizaram reforma agrária associada à modernização técnico-produtiva, o atraso no setor foi encarado pela ação pública como um problema exclusivamente tecnológico. Ao conferir centralidade técnica ao aumento de produtividade – para aumentar as exportações, arrecadar divisas e importar tecnologia –, as políticas públicas seguiram os moldes da “Revolução Verde”. Esse referencial “produtivista” se caracteriza pela simplificação e padronização dos sistemas produtivos (pacotes tecnológicos), variedades geneticamente melhoradas, uso intensivo de insumos, monocultura, proteção de cultivos/criações com produtos químicos e mecanização para poupar mão de obra, todos orientados para alcançar aumentos de produtividade, que seria o caminho para a lucratividade e para acabar com a fome no mundo. O estabelecimento desse padrão tecnológico promoveu o uso intensivo de capital, sendo sua implantação viabilizada, em grande parte, com recursos públicos (DELGADO, 1985)¹⁶. Esse direcionamento de recursos subsidiados para apoiar a integração dos agricultores aos mercados de insumos e de mecanização é o que confere tanta importância ao crédito rural até os dias atuais, constituindo-se em uma ideia institucionalizada e hegemônica entre os mediadores administrativos e profissionais do setor agropecuário.

Na década de 1980, a crise internacional reverteu os mecanismos econômicos que viabilizavam os investimentos públicos. Em síntese, Delgado (1985) destaca que a elevação do preço do petróleo gerou inflação, o que fez reduzir os depósitos à vista, sem custo, que eram a principal fonte de recursos utilizados para financiar o setor agropecuário. Embora o Regime Militar tenha buscado recursos internacionais para dar continuidade a sua proposta de desenvolvimento, o risco de moratória reduziu a liquidez dessa fonte. Por fim, devido à crise fiscal, o Tesouro Nacional contava com escassos recursos para manter seu papel ativo. Com a entrada do país em recessão agravaram-se as contradições sociais do modelo de desenvolvimento, o que criou um sentimento de insatisfação favorável à redemocratização. Contudo, essa abertura política ocorreu, novamente, sem rupturas e em um contexto econômico desfavorável, visto que o Estado brasileiro estava desprovido de recursos para promover o crescimento econômico.

Em um contexto de forte mobilização social, distintas propostas para a superação da crise se confrontaram em uma das disputas eleitorais mais acirradas do país. Articuladas aos

¹⁶ Durante a modernização conservadora, o crédito rural subsidiado era destinado a um “pequeno e seletivo grupo de tomadores” (p. 332). A abundante oferta de recursos com custo real negativo resultou no emprego ineficiente e com desperdícios quando comparado com as possibilidades de uso racional (BELIK, 2014).

referenciais globais, os debates giraram principalmente entre dois polos: a) a defesa do Estado de bem estar social de orientação keynesiana, entre os quais encontravam-se setores favoráveis ao socialismo¹⁷; o b) Estado mínimo e o livre comércio de orientação neoliberal. A vitória do Governo de Fernando Collor de Mello, em 1989, ofereceu a base para a adoção do referencial neoliberal. Visto como alternativa para promover o crescimento econômico e sanar as contas públicas, a sua agenda incluiu privatizações de estatais e de recursos naturais, corte de gastos públicos, abertura comercial e delegação de autonomia ao banco central.

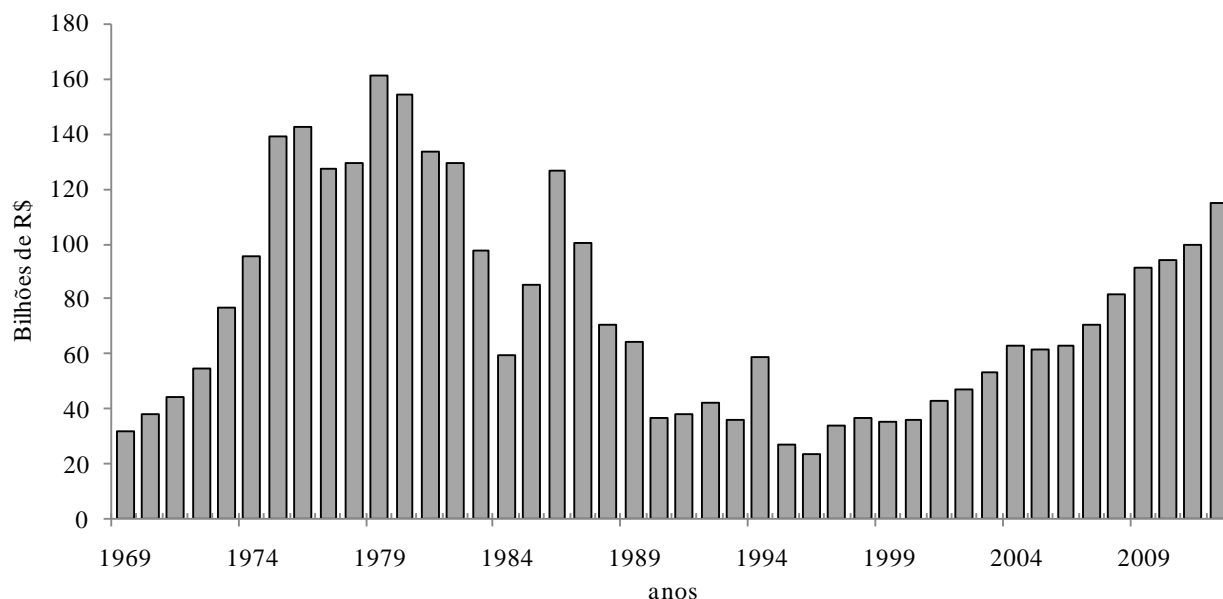
A incorporação do novo referencial global ao setor agropecuário se expressou, por exemplo, na extinção da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater), do Instituto Brasileiro do Café e do Instituto do Açúcar e do Alcool. A isso se somou a redução no montante de recursos liberado para o crédito rural (Figura 1), restando à política de preços mínimos a condição de principal ação pública agropecuária. A decisão de orientação neoliberal com maior impacto sobre a agricultura familiar foi a retirada das barreiras alfandegárias dos produtos agrícolas. Esse tema vinha sendo discutido internacionalmente no âmbito do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras (GATT¹⁸), mas a posição brasileira desconsiderou as divergências de interesses internas. Por um lado, a redução de barreiras alfandegárias era defendida por representantes do agronegócio exportador com vistas facilitar a entrada de seus produtos, especialmente, na Europa. Por outro, mais direcionadas ao mercado interno, várias atividades praticadas pelos agricultores familiares passaram a competir com produtos importados a preços inferiores, sendo economicamente inviabilizadas¹⁹.

¹⁷ Embora diversos segmentos sociais continuem a defender o socialismo, o revés da experiência soviética do “socialismo real” fez com que a defesa desse referencial perdesse adeptos no âmbito geral da sociedade.

¹⁸ O GATT foi criado em 1947 por um grupo de países que buscavam reduzir as diferenças alfandegárias na direção da liberalização comercial. A principal controvérsia girou em torno dos subsídios agrícolas adotados pelos países desenvolvidos e combatidos pelos exportadores primários. Representando a consolidação dessas discussões, em 1995, foi criada a Organização Mundial do Comércio.

¹⁹ Como exemplo do jogo de interesses e das contradições que marcaram a adoção desse receituário, os produtores familiares de leite passaram a competir com as importações de leite em pó provenientes da Europa ocidental, altamente subsidiadas pela Política Agrícola Comum.

Figura 1: Evolução de recursos liberados pelo crédito rural no Brasil, a valores constantes*, para o período 1969-2012.



Fonte: Elaborado a partir de dados do Banco Central do Brasil - Departamento de Regulação, Supervisão e Controle das Operações do Crédito Rural e do Proagro-DEROP, Registro Comum de Operações Rurais – RECOR.
 Nota: * valores deflacionados com base no Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) médio anual registrado pela Fundação Getúlio Vargas, sendo sua base 100 em 2012, último ano da série histórica.

Em síntese, pode-se considerar que o Governo brasileiro assumiu para si a defesa dos interesses do agronegócio, desconsiderando totalmente as contradições do livre comércio sobre a agricultura familiar. Em termos de posição frente ao referencial global (neoliberalismo x keynesianismo), Bruno (2008) verifica um comportamento contraditório nas ideias expressas pelos representantes do agronegócio brasileiro. Embora as elites agrárias adotem discursos pró-mercado quando essa posição lhes favorece, o rompimento com a ideologia neoliberal ocorre toda a vez em que se deparam com situações difíceis, exigindo a tutela e favores do Estado – a exemplo do perdão de dívidas, subsídios ao crédito rural, melhoria de infraestrutura etc.. Nas palavras dessa autora, “a defesa da primazia do mercado ou do Estado dependerá, fundamentalmente, do que melhor convier aos seus propósitos e do que melhor se ajustar aos seus objetivos” (BRUNO, 2008, p.271). Verifica-se, assim, uma clara mobilização de ideias para justificar certos interesses, fenômeno que pode explicar diferenças entre as decisões na ação pública setorial e o referencial global.

Na agricultura familiar, a crise comercial enfrentada na década de 1990 contribuiu para a agregação de interesses e fortalecimento das organizações representativas. À forte

mobilização social representada especialmente pelo Grito da Terra Brasil²⁰ se somou às já expressivas ocupações de terras em favor da reforma agrária organizadas pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST), bem como às elaborações acadêmicas, que orientavam para a necessidade de mudanças na operacionalização da ação pública com vistas a conceber políticas específicas para tal segmento. Como resultado, em 1996, foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004), tema que será mais bem detalhado no próximo capítulo. Por um lado, a oferta de crédito rural específico à agricultura familiar contraria a orientação neoliberal, demonstrando que: a) os governos podem ser forçados a adotar políticas contrárias às suas ideias, na lógica da agregação; e que b) as alterações de referenciais na ação pública não são necessariamente revolucionárias, mas marcadas por decisões orientadas tanto pelo antigo como pelo novo paradigma global.

Se a transformação das condições da agricultura familiar em um problema político representou uma importante inovação na ação pública, a política pública daí resultante expressa a dependência de caminho presente entre os mediadores administrativos setoriais e entre a maior parte dos representantes políticos da agricultura familiar. Enquanto o problema socioeconômico teve origem comercial, a resposta veio pela tradicional política de crédito rural. Além disso, foram reproduzidas normas que orientavam o crédito rural tradicional, a exemplo do financiamento por cultura. Entre as diferenças em relação ao crédito liberado durante a modernização conservadora, a inovação proveniente do referencial neoliberal se expressou pelo baixo nível de subsídios, especialmente, nos anos iniciais. Como exemplo, em 1996, os juros foram de 16% ao ano, enquanto a inflação medida pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) foi de 9,32%. Essa diferença reflete ainda outra dependência de caminho, na medida em que a definição da taxa de juros adota por base a inflação do ano anterior, que havia sido de 28,7%. Com a redução da inflação, a taxa de juros real (juro nominal menos inflação) passou a ser negativa a partir da Safra 1998/1999, permanecendo assim na maior parte dos anos seguintes. Em 2004, a dependência de trajetória entre os mediadores administrativos agropecuários se expressaria novamente no tratamento do problema político relacionado às perdas de safra dessa categoria social, que resultou na criação de um sistema de seguro agrícola específico nos moldes do Proagro tradicional²¹.

²⁰ O Grito da Terra Brasil organiza mobilizações com frequência anual desde os anos 1990. Tais mobilizações envolviam principalmente a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Central Única dos Trabalhadores (CUT Rural) e Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, as quais se somavam outros movimentos sociais rurais.

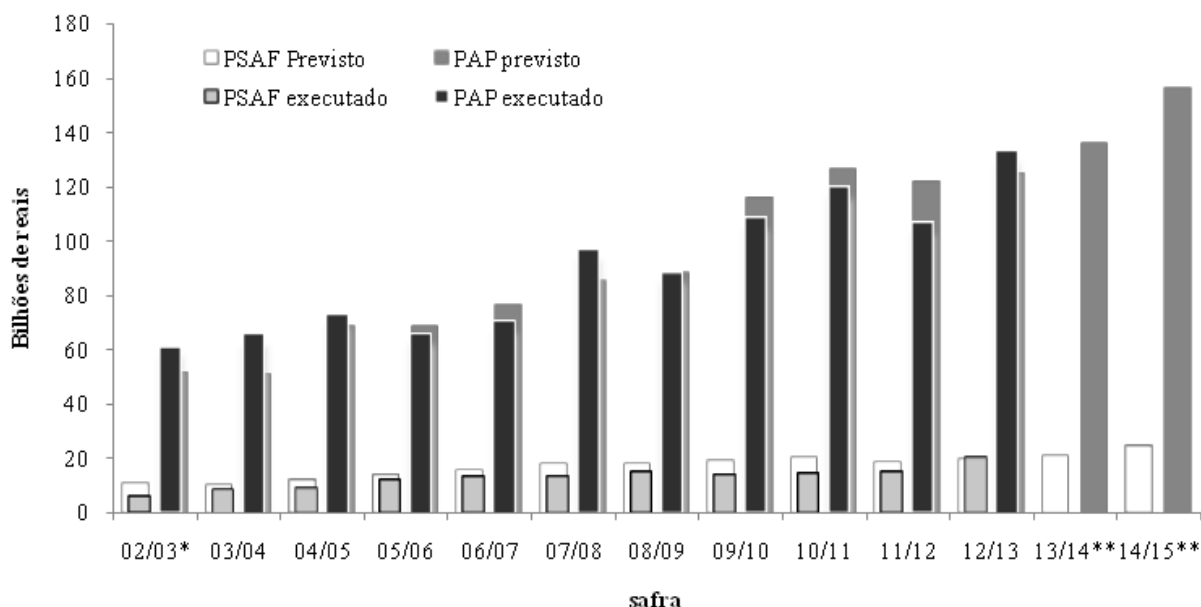
²¹ Por Proagro tradicional entende-se a linha de seguro agrícola criada pelo Estado em 1973.

Em termos de referenciais setoriais, é relevante considerar a persistência de um conflito de ideias em termos de estrutura fundiária. Enquanto a década de 1990 foi marcada por ocupações de terra como forma de pressionar a implementação da reforma agrária, os interesses do agronegócio dificultaram a penetração desse ideário no interior do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). A solução institucional encontrada para esse conflito de referenciais foi a criação de um ministério extraordinário para tratar do tema da reforma agrária, o qual passou por sucessivas reconfigurações até dar origem ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), segundo ministério que trata da ação pública destinada ao setor agropecuário. Ou seja, o reconhecimento da agricultura familiar não resultou em uma mudança de orientação no conjunto do setor agropecuário, expresso pela sua prioridade em relação aos não familiares. Pelo contrário, o tema da reforma agrária perde expressão diante do agronegócio exportador, sendo esse último defendido com argumentos de eficiência produtiva e importância para os saldos positivos da balança comercial²².

Com a mudança de Governo ocorrida em 2003 amplia-se a disponibilidade de recursos à agricultura familiar, mas o montante liberado pelo Plano Agrícola e Pecuário (PAP), coordenado pelo MAPA, continua a ser cerca de seis vezes maiores que o Plano Safra da Agricultura Familiar (PSAF), sob a tutela do MDA (Figura 2). Mesmo que segmentos da agricultura familiar se beneficiem direta ou indiretamente de recursos do PAP, esses casos configuram-se mais em exceção do que regra. Observa-se que os recursos destinados à agricultura familiar expandiram-se gradativamente após 2003 e que as liberações só atingiram o teto disponibilizado em 2012/13. Ou seja, pode-se concluir que o valor contratado não foi limitado pela falta de recursos disponibilizados, mas por particularidades associadas à operacionalização financeira e pela necessidade de políticas complementares ao crédito rural, a exemplo de um aparato de assistência técnica e extensão rural.

²² Como exemplo, Belik (2014) destaca que o PIB do setor cresceu 3,9% ao ano entre 2000 e 2011, acima da média nacional (3,6%), sendo responsável por mais de 40% das exportações nacionais após 2007. Ao longo dos onze anos, registram-se no país aumentos de: a) 43% na produtividade e de 42,5% da área de grãos e oleaginosas, com expansão de 104% na produção; b) 25,2% no efetivo de bovinos; c) 24,5% de suínos; e d) 59,5% nos frangos de granja. Para o autor, esses resultados se assentam: a) no aumento do preço internacional das commodities agrícolas; e b) no aumento da produtividade total dos fatores via emprego mais eficiente do crédito rural subsidiado, principal política setorial, a qual propicia o acesso a inovações e a melhor combinação dos fatores via aumento de escala.

Figura 2: Montante deflacionado de crédito rural disponibilizado e executado via Plano Safra da Agricultura Familiar (PSAF) e Plano Agrícola e Pecuário (PAP) – dados nacionais por ano agrícola para o período 2002-2015.



Fonte: Elaborado em outubro de 2014 a partir de documentos do Plano Safra da Agricultura Familiar e Plano Agrícola e Pecuário.

Notas: valor deflacionado pelo IGP-DI tendo 2013 com base 100. * último ano do Governo Fernando Henrique Cardoso; ** dados de execução não finalizados.

O reconhecimento da agricultura familiar pelas políticas públicas no Brasil não representa uma ruptura de referenciais tecnológicos, mas uma tentativa de adaptação do antigo referencial produtivista modernizante aos segmentos aptos do novo público. Em paralelo à hegemonia do produtivismo, Grisa e Schneider (2014) apontam para o surgimento de um terceiro referencial de política pública, após 2003, que se caracteriza pela criação de mercados de segurança alimentar e sustentabilidade ambiental²³. Como exemplos os autores destacam o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que realizam compras governamentais dando prioridade a alimentos orgânicos e provenientes da agricultura familiar. Inicialmente, é relevante considerar que tais políticas não têm origem nos mediadores administrativos do setor agropecuário, marcados pela dependência de caminho, mas nos debates em torno do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), de caráter interministerial e com participação da sociedade civil e observadores convidados (CAZELLA *et al.*, 2015; CAZELLA & CAPELLESSO, 2015).

²³ Ao distinguir três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar, o referencial da primeira geração seria agrícola e agrário e o da segunda social e assistencial (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Se, por um lado, as novas políticas públicas contribuíram para a expansão no montante de recursos disponibilizados para a agricultura familiar, por outro, sua expressão é ainda inferior ao crédito rural. Como exemplo, na Safra 2013/14 foram alocados R\$ 39 bilhões para o PSAF, sendo que 53,8% dos recursos continuaram sendo disponibilizados via Pronaf (Tabela 1). Como se observa na tabela, 95% dos recursos são direcionados ao conjunto dos agricultores familiares sem critérios relacionados à sustentabilidade, restando somente 5% disponibilizados para políticas públicas que priorizam explicitamente a agroecologia. Em relação à orientação agroecológica, cabe ainda considerar que essa prioridade adotada só se efetiva esporadicamente, o que indica a baixa destinação de recursos públicos para apoiar modelos tecnológicos mais afeitos à sustentabilidade.

Tabela 1: Volume de recursos disponibilizado pelo Plano Safra da Agricultura Familiar no ano de 2013/14 segundo as principais políticas públicas vigentes.

| Política pública | R\$ Safra 2013/14 | Prioridade |
|--|--------------------------|--|
| Pronaf | 21.000 milhões | 95% dos recursos, sem prioridade no interior da agricultura familiar |
| Seguro da Agricultura Familiar | 400 milhões | |
| Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar | 980 milhões | |
| Programa de Garantia-Safra | 200 milhões | |
| Programa de Garantia de Preços Mínimos | 33 milhões | |
| Ações não detalhadas | 13.300 milhões | |
| Programa de Aquisição de Alimentos | 1.200 milhões | Priorizam a Agroecologia e produção orgânica |
| Programa Nacional de Alimentação Escolar | 1.000 milhões | |
| Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural | 830 milhões | |
| TOTAL | 39.000 milhões | |

Fonte: PSAF 2013/14.

Ao confrontarmos os dados setoriais com os referenciais globais, pode-se concluir que a expansão no montante de recursos públicos liberados via crédito rural se aproxima do Estado keynesiano, mas não resulta do abandono da agenda neoliberal. Nesse sentido, deve-se destacar que a bifurcação neoliberal ficou inconclusa em muitos países da América Latina. Sem conseguir alcançar o dinamismo econômico ao qual havia se proposto, a agenda neoliberal agravou as contradições sociais, o que gerou descrédito e abriu espaço para vários governos de oposição, a exemplo do Governo Lula, em 2003. Em resposta, ressurgiu na ação pública o referencial de Estado interventor na economia, o qual caracterizou a formação do Estado de bem estar social na Europa ocidental. Sem ocorrer completa hegemonia de um sobre o outro, na

América Latina, originam-se Estados com referencial híbrido. Muitos governos passaram a mesclar livre comércio com intervenções na economia e políticas públicas voltadas a amenizar as contradições sociais e a promover o dinamismo econômico, a exemplo das ações públicas específicas para a agricultura familiar.

O contexto atual brasileiro se aproxima da condição de Estado Social, analisado por Castell (2009) para o caso francês, segundo o qual o Estado assume a mediação entre capital e trabalho, sendo criados dois tipos de políticas sociais após 1970: a) a continuidade da seguridade, destinada aos indivíduos atuantes no mercado de trabalho; e b) a assistência, que surge para tratar dos “invalidados socialmente”. Respeitadas as diferenças históricas e de configuração do Estado entre os dois países, essa dicotomia na ação pública está incorporada no contexto da agricultura familiar brasileira, segundo a distinção entre os segmentos “aptos” e “inaptos” ao processo modernizante: a) políticas setoriais específicas, como o Pronaf e SEAF, que visam promover a inclusão social por meio de atividades produtivas, com foco na integração dos segmentos aptos dessa categoria ao processo de modernização técnica e produtiva; e b) políticas sociais assistenciais, como o Bolsa Família²⁴, que se destinam a aliviar o sofrimento imediato dos inaptos. Nesse segundo caso, as políticas sociais dificilmente buscam promover as dinâmicas produtivas, pois entende a família como inapta (invalidada socialmente) para desenvolver a agricultura. Essa abordagem desconsidera a agricultura como espaço de vida e de alimentação, restando o êxodo rural em busca de ocupações em outras atividades econômicas.

Diante dos desafios contemporâneos, segundo Castell (2009), para que o Estado Social consiga tratar dessas situações com maior pertinência e sustentabilidade é necessário incorporar um papel ativo. O Estado Social Ativo passa pela descentralização dos recursos e serviços com vistas a tratar das situações locais e trajetórias pessoais. Ao entender que a descentralização não é um bem em si mesmo, defende que sua aplicação deva vir associada da criação de mecanismos de contrapartida, não segundo a lógica de mercado (pagar para poder acessar), mas com foco no reforço das capacidades dos indivíduos, tratando-os como sujeitos com direitos e deveres. Em síntese, deve-se atribuir ao beneficiário da ação pública um esforço que evite a automatização do acesso, com foco na intervenção sobre si próprio com o objetivo de reforçar as capacidades de se tornar responsável para conduzir a sua própria vida. Como se busca demonstrar nos próximos capítulos, o Pronaf e o SEAF não dão conta de contemplar as

²⁴ O Bolsa Família é um programa nacional destinado às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza e que objetiva o alívio imediato de seus efeitos mediante a transferência de renda. Como recorte operacional para definição de pobreza, em 2015 adotou-se a renda per capita na família é inferior a R\$ 77,00 mensais.

“heterogeneidade de situações locais e a diversidade de trajetórias pessoais” (CASTELL, 2000, p. 42) da agricultura familiar, sobre as quais se poderiam ampliar as capacidades e opções de futuro para as famílias de baixa renda rurais.

2.2 A RELAÇÃO ENTRE SUSTENTABILIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS: ELEMENTOS PARA ANÁLISE²⁵

Este item tem por foco a discussão sobre sustentabilidade e sua relação com o público-objeto de estudo: os agricultores familiares beneficiários das políticas públicas analisadas. Para tanto será discutido a evolução do diálogo que envolve o tema do desenvolvimento sustentável por meio de acontecimentos históricos, discussões teóricas e de iniciativas de políticas nacionais e acordos internacionais já existentes. Em um primeiro momento serão levantadas as principais abordagens teóricas sobre sustentabilidade cunhadas ao longo do tempo, com foco nos avanços relacionados ao tema da agricultura familiar. A discussão avança, em seguida, para uma explanação das diferentes abordagens acerca do tema da sustentabilidade na ótica da multifuncionalidade da agricultura familiar e como esse enfoque auxilia as análises propostas neste trabalho.

A evolução do debate sobre sustentabilidade

Assim como outras ideias importantes para a evolução da humanidade, a definição de sustentabilidade é contraditória, uma vez que nunca é encontrada em estado puro (VEIGA, 2010). Este conceito gera uma multiplicidade de discursos, trazendo para si uma ambiguidade que se nota na forma pela qual diferentes teóricos observam e analisam os fatores que integram o termo sustentabilidade (TRUJILLO-ORTEGA, 2013). Para um melhor entendimento dessa contradição é importante que se entenda a construção desse conceito ao longo do tempo. É notório que o termo sustentabilidade teve origem enquanto parte do conceito de desenvolvimento sustentável e, portanto, esse resgate histórico incorpora os dois termos que, por vezes, se confundem e, por vezes, se contrapõem. Ademais, dissociá-los totalmente seria um equívoco, uma vez que um processo de desenvolvimento sustentável não deve resultar apenas da coexistência de novas iniciativas de caráter ambiental com velhas ações de desenvolvimento (VEIGA, 2013).

Para tornar a explanação mais didática e considerando a relação com políticas públicas, é válido ressaltar alguns aspectos teóricos sobre a construção do conceito de desenvolvimento, já que pensar as políticas públicas significa compreender também os projetos de desenvolvimento que essas apoiam. Nesses termos, o próprio desenvolvimento tem relação com um referencial

²⁵ Esta parte do relatório foi elaborada a partir da dissertação de mestrado de GODOI, Tamissa Gabrielle. Dilemas e perspectivas da sustentabilidade nas políticas de crédito para a agricultura familiar: estudo de caso no território do Meio Oeste Contestado (SC). 2014. 126 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Florianópolis, 2014.

de sociedade almejado pelos atores e o conjunto da sociedade, o qual se constrói na relação entre distintos grupos de interesses e tem suas possibilidades delimitadas pelo arcabouço institucional.

O termo desenvolvimento já é amplamente usado, mas somente recentemente houve uma mudança fundamental no modo de concebê-lo. Uma das contribuições importantes para o entendimento do desenvolvimento foi dada por Celso Furtado (2004). Esse autor distingue crescimento econômico de desenvolvimento, o que para alguns economistas tinha o mesmo significado prático. Desse modo crescimento econômico está fundamentado na “preservação dos privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização”, enquanto o desenvolvimento “se caracteriza pelo seu projeto social subjacente”. Assim, quando o projeto social tem como propósito melhorar a condição de vida da população, o crescimento se transforma em desenvolvimento. Em síntese, trata-se de contemplar os interesses do conjunto dos atores de forma diferenciada, em que os mais favorecidos pela geração de riqueza sejam os mais necessitados e não os já privilegiados pela estrutura econômica.

Amartya Sen insere no debate sobre desenvolvimento um discurso que está muito ligado à sua crítica sobre o conceito de sustentabilidade adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU). Para Sen, o desenvolvimento deve ser encarado como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Essa formulação contrasta com as visões mais restritas de desenvolvimento. O crescimento econômico pode ser um importante meio para expandir as liberdades dos membros de uma dada sociedade, mas essas liberdades dependem também de outros determinantes, como as disposições sociais e econômicas, os serviços de educação e saúde, os direitos civis e a liberdade de participar de discussões e averiguações públicas. Em suma, o desenvolvimento com liberdade acontece quando os principais mecanismos de privação são removidos (SEN, 2000).

Privação de liberdades remete o pensamento às populações pobres. A pobreza geralmente é consequência do modelo de desenvolvimento econômico adotado pelas nações, o que implica numa parcela significativa da população desprovida de bens materiais, excluídas socialmente e privadas de cidadania. Essa situação ocorre notadamente entre as populações urbanas e rurais, embora com diferentes intensidades. Dados do Banco Mundial apontam que, em 2007, havia nas áreas rurais 800 milhões de pessoas pobres, o que equivale a mais da metade dos habitantes do meio rural no mundo (MATTEI; MALUF, 2011).

Veiga (2013) considera que o enfrentamento global das desigualdades é a questão mais importante para a governança global do desenvolvimento. Esse autor observa que mesmo nas abordagens mais positivas, como o vigésimo Relatório do Desenvolvimento Humano intitulado

“Sustentabilidade e equidade: um futuro melhor para todos”, essa questão fica só no âmbito dos princípios.

Embora existam soluções em curso para a redução da pobreza pela ótica do consumo, quase nada se sabe sobre políticas públicas capazes de aumentar a capacitação dos menos favorecidos para que ganhem mais e também conquistem mais acesso aos bens públicos (VEIGA, 2013, p. 42).

Ignacy Sachs destaca a importância da introdução do viés ambiental no debate sobre desenvolvimento. Segundo esse autor, a noção de desenvolvimento sustentável “obedece ao duplo imperativo ético da solidariedade com as gerações presentes e futuras, e exige a explicitação de critérios de sustentabilidade social e ambiental e de viabilidade econômica” (SACHS, 2004, p. 36). A incorporação dessa vertente ambiental pode ser vista em termos de políticas públicas no Brasil, como é o caso do Programa Agricultura de Baixo Carbono (ABC), uma das políticas de produção sustentável no campo do Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Esse programa teve sua origem no compromisso assumido pelo governo brasileiro na Conferência da ONU sobre Mudanças Climáticas em 2009 e visa estimular a implantação e o desenvolvimento de “sistemas produtivos agrícolas ambientalmente sustentáveis” (MAPA, 2012, p.27-28).

A inserção da questão ambiental no debate sobre desenvolvimento foi o principal responsável pela construção do conceito de sustentabilidade, e que está estreitamente relacionada ao surgimento do conceito de desenvolvimento sustentável. O primeiro acontecimento marcante foi um relatório do famoso Clube de Roma, em 1968. Esse trabalho, intitulado “Limites do Crescimento”, de autoria principal de Dennis L. Meadows e Jorge Randers e só divulgado efetivamente em 1972, às vésperas da Conferência em Estocolmo. Esse foi o primeiro documento internacional a questionar o modelo de desenvolvimento (muito mais de crescimento) seguido até então. A sua abordagem sofreu ampla rejeição, pois apresentava uma perspectiva muito negativa das consequências do desenvolvimento do modo como ele estava sendo feito (VEIGA, 2013)²⁶. Apesar do termo sustentabilidade ainda não estar explícito, as ideias que o conceito carrega já estão presentes no documento. Como exemplo, um trecho das conclusões afirma: “o estado de equilíbrio global poderia ser projetado para que as necessidades básicas de cada pessoa na Terra sejam satisfeitas e que todas as pessoas tenham oportunidade de realizar seu potencial humano individual” (VEIGA, 2013, p. 90).

Mais tarde, em 1987, o Relatório Brundtland, mais conhecido como Nosso Futuro Comum, trouxe pela primeira vez a definição de desenvolvimento sustentável. Essa definição

²⁶Essas controvérsias culminaram na criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que é considerada uma virada histórica nas discussões mundiais sobre desenvolvimento.

ainda é a mais aceita internacionalmente e afirma que “o desenvolvimento sustentável é aquele que defende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades” (COMISSÃO MUNDIAL..., 1991). Essa definição recebeu uma crítica de Amartya Sen, prêmio Nobel de Economia de 1998, com relação ao termo “necessidades”. Sen acredita que além das necessidades das atuais e futuras gerações, as pessoas têm também valores, e estes estão ligados principalmente à sua capacidade de pensar, avaliar, agir e participar. Diz então que as prioridades ambientais também precisam ser encaradas em termos de sustentação das liberdades humanas (SEN, 2004). Essa crítica demonstra que o debate sobre a sustentabilidade ainda possui antagonismos, revelando estar bem menos amadurecido em relação ao que circunscreve a questão do desenvolvimento (VEIGA, 2010).

Entretanto, a ideia da sustentabilidade passou a ser aceita de maneira mais ampla na medida em que conseguiu reunir posições teóricas e políticas contraditórias e até mesmo opostas. A principal razão disso é que o conceito de sustentabilidade passou a representar o carro-chefe do processo de institucionalização do tema do meio ambiente na agenda política internacional, além de fazer com que essa dimensão passe a fazer parte de políticas públicas em vários níveis (NOBRE; AMAZONAS, 2002). Por conta disso, o processo político global relacionado à sustentabilidade com o foco da conservação do meio ambiente é frenético. Nota-se esse fato, pois a cada semestre os corpos diplomáticos têm sido chamados a participar de uma média de quarenta reuniões de negociações multilaterais sobre questões ambientais (VEIGA, 2013).

Ao considerar que desenvolvimento não é um conceito teórico, mas sim normativo²⁷, pode-se entender que o desenvolvimento sustentável também se pauta nessa premissa. Tanto é verdade que desde que o conceito surgiu, os principais avanços nas discussões se deram nas conferências e encontros internacionais que buscam acordos entre os países para que haja avanço na ótica do desenvolvimento sustentável.

Na década de 1990, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) lançou Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que tem como objetivo avaliar o desenvolvimento para além do crescimento econômico (VEIGA, 2010). Até então, o cálculo do Produto Interno Bruto (PIB), que mede somente o grau de riqueza econômica, era o mais

²⁷Entende-se o desenvolvimento como normativo pois o seu conceito é construído muito mais baseado em experiências de normas aplicadas do que em discussões teóricas. Sendo assim, assume-se que o caráter normativo tem maior influência no que é considerado desenvolvimento pelos governos e seus diplomatas.

utilizado para tal. No entanto, o IDH agrega o econômico com fatores educação e saúde, demonstrando a importância da vertente social da sustentabilidade para o desenvolvimento.

A vertente ambiental passou a ser incorporada de forma mais efetiva nas diretrizes de ação dos países a partir de 1992, durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD) realizada no Rio de Janeiro no âmbito da Eco 92. Essa conferência foi um marco na incorporação da questão ambiental nas preocupações internacionais devido à realização da Cúpula da Terra no evento e da criação da Agenda 21, primeiro instrumento de planejamento para promover o desenvolvimento sustentável.

A visão da sustentabilidade como sendo fundamentada em três pilares – econômico, social e ambiental – pode ser um problema, pois dá ideia de que cada pilar é responsável por uma proporção do desenvolvimento sustentável em vez de promover a necessidade de integração das dimensões envolvidas na questão (VEIGA, 2013). Há, por vezes, o entendimento de que se for fortalecido um dos pilares, mesmo em detrimento de outro, ainda sim pode haver um equilíbrio. Além dessas três esferas, há outras também igualmente importantes e que, mesmo que tornem o conceito de sustentabilidade mais complexo, não devem ser esquecidos, como a esfera política, a ética e a cultural (COSTABEBER; CAPORAL, 2003).

Essa preferência pelo olhar segmentado em pilares ficou evidente por parte dos representantes do governo brasileiro durante a preparação da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio +20). Eles afirmaram na ocasião que tal conferência deveria ser “sobre desenvolvimento, não sobre meio ambiente”. Até mesmo pregaram a necessidade de “desambientalizá-la” (VEIGA, 2013, p. 111).

Devido ao seu caráter normativo, o debate sobre sustentabilidade está intimamente relacionado aos processos de governança²⁸. Veiga (2013) entende que as principais questões do debate sobre a governança da sustentabilidade não diferem daquelas relacionadas à governança global do desenvolvimento, e que estão também vinculadas aos temas das desigualdades, tendências de mudanças e arquitetura organizacional. O autor afirma que a existência de inúmeras contradições entre as governanças do desenvolvimento e da sustentabilidade pode ser o motivo para a sustentabilidade não estar no topo da agenda “das mais altas instâncias de governança” no plano internacional, como são, por exemplo, o Conselho de Segurança da

²⁸A governança, no âmbito global, se refere às atividades geradoras de instituições/normas que garantem que um mundo formado por Estados-nação se governe sem que se disponha de um governo central. Além da sociedade civil, os governos nacionais e organizações internacionais também contribuem para a governança.

Organização das Nações Unidas, o G-20, o Fundo Monetário Internacional, a Organização Mundial do Comércio, o Banco Mundial, entre outros.

Em paralelo ao aspecto normativo, entre as décadas de 1980 e 2000, o debate da sustentabilidade avançou em termos teóricos, recebendo contribuições de autores como Ignacy Sachs, que defendeu sua ideia de ecodesenvolvimento, e Edgar Morin, que frisou a necessidade de se incorporar o enfoque sistêmico na ideia do desenvolvimento sustentável (SACHS, 1986; MORIN, 2008).

Baseado no exposto entende-se que a sustentabilidade depende de pelo menos três vertentes principais – a social, a ambiental e a econômica –, sem considerá-las como pilares, mas sim como indissociáveis entre si. Ou seja, sem uma plena integração dessas vertentes ou dimensões não há a manifestação da sustentabilidade. Todavia, em determinados momentos nota-se um privilégio em alguma das dimensões, muito influenciado por características particulares de cada política de desenvolvimento. No entanto, um olhar interdisciplinar não pode deixar de considerar as demais vertentes que envolvem a sustentabilidade, sendo tratadas também como categorias de análise, mesmo que com um enfoque menor. O tópico seguinte discute o tema da sustentabilidade correlacionado à noção de agricultura familiar, em particular, do caráter multifuncional desse tipo particular de agricultura.

Agricultura familiar e sustentabilidade: a multifuncionalidade agrícola em debate

Para analisar a sustentabilidade em ambientes rurais faz-se necessário correlacioná-la com a agricultura familiar. Não serão abordadas aqui questões acerca da construção do conceito de agricultura familiar, mas sim as características que tornam a agricultura familiar um objeto de estudo para se entender o avanço (ou retrocesso) da incorporação do referencial de sustentabilidade nas lógicas de desenvolvimento e na aplicação de políticas públicas no Brasil.

Diversas são as abordagens teóricas que cercam a relação da agricultura familiar com a sustentabilidade. No entanto, na busca por uma abordagem que seja capaz de direcionar a análise das informações obtidas nas pesquisas de campo entende-se que o enfoque da multifuncionalidade da agricultura familiar se adequa a esse propósito.

Como ponto inicial, pode-se refletir sobre a origem da relação entre a agricultura e a sustentabilidade. A agricultura, praticada em sua grande maioria no ambiente rural, carrega os traços culturais presentes nesse espaço, ou seja, a forma de construção do rural depende diretamente dos atores sociais envolvidos. Se há em curso um processo de reconstrução do rural por meio de atores que desenvolvem projetos ecológicos, pode-se identificar ali a presença de um rural considerado, ao mesmo tempo, moderno e pré-moderno. Esse novo modo

de enxergar o rural pode ser denominado de “rural socioambiental”, local esse que não é composto apenas pelos agricultores, e sim por múltiplos atores, de espaços e conhecimentos diferenciados (BRANDEMBURG, 2010).

Por outro lado, no Brasil a modernização da agricultura não englobou todos os agricultores e não se realizou em todos os territórios. Por isso ainda há resquícios do rural denominado tradicional, ao lado de um rural em processo de intensa modernização. “O rural brasileiro é, portando, o rural da diversidade, e é esse o rural do socioambientalismo.” (BRANDEMBURG, 2010).

Sobre essa nova abordagem do rural (novas ruralidades), pergunta-se em que medida as práticas de conservação ambiental, ecológicas ou de gestão de recursos naturais relacionam-se com práticas de sociabilidade que reforçam a identidade dos agricultores, bem como as relações interpessoais associadas a projetos coletivos que se contraponham a uma massificação de um estilo de vida, apoiado em um modelo hegemônico²⁹? Segundo Brandenburg (2010), essa questão passa pelo pressuposto de que a ecologização do rural é realizada por atores sociais que articulam práticas sociais e ambientais. Ou seja, “são atores que, ao resgatar natureza e tradição em seus projetos, recriam um ambiente de vida em que as relações com a natureza estão associadas às relações sociais”. Sendo assim, se na modernidade a tradição é seu oposto a ser ultrapassado e a natureza é objeto de controle, na modernidade avançada desse rural em reconstrução, a natureza é parceira e parte integrante das relações sociais. Nesse caso, a tradição é uma recriação contínua, que tendo fortes raízes reforça a identidade e um estilo de vida.

A presença ou ausência de correlações entre as práticas ambientais e sociais pode ser mais bem entendida quando se analisa as diferentes vertentes que definem o conceito de agricultura sustentável. Costabeber e Caporal (2003), autores de referência na área de agroecologia, classificam o desenvolvimento sustentável ligado à agricultura em duas correntes: a ecotecnocrática e a ecosocial. Ambas propõe transformações na direção do desenvolvimento sustentável, denominadas de processo de ecologização, mas o fazem a partir de duas vias: a intensificação verde e a transição agroecológica.

A corrente ecotecnocrática parte do pressuposto de que os recursos naturais estão disponíveis em quantidades infinitas para a humanidade. Essa constatação permitiria o crescimento da produção e do consumo ao longo do tempo. Sob esse olhar, impera um

²⁹Neste texto, hegemonia corresponde a algo preponderante entre os demais, e se refere ao modelo de agricultura intensamente baseado em insumos e guiado por uma lógica produtivista, que é preponderante aos outros modos de agricultura, como o familiar de pequena escala e grande diversificação, o orgânico, o agroecológico, etc.

otimismo tecnológico, de modo que todo limite ocasionado da escassez de recursos pode ser superado pelo uso da tecnologia. Acredita-se na capacidade humana de viabilizar um processo de “substituição sem fim” dos recursos naturais não renováveis, entendendo assim que a natureza é um subsistema da economia e, por isso, deve se submeter a sua lógica.

Na perspectiva ecotecnocrática, as mudanças na agricultura têm enorme relação com os estímulos de mercado, representadas pelo estabelecimento de formas da chamada intensificação verde que, continuariam próximas ao padrão tecnológico dominante. Sob essa ótica, o modelo convencional de produção agrícola estaria adaptando-se à incorporação de uma nova geração tecnológica da Revolução Verde (COSTABEBER; CAPORAL, 2003). Conway e Barbier (1990) reportam também esse fenômeno, denominando-o de Revolução Duplamente Verde. Essa corrente prioriza, por exemplo, o uso de insumos de origem industrial intensivos em capital e energia, a valorização do conhecimento científico como a única forma de conhecimento válido, a especialização da produção agrícola, o aumento da economia de escala e os ganhos de produtividade física à custa de uma crescente artificialização dos agroecossistemas, colocando em cheque a produtividade agrícola no médio e longo prazo devido à utilização dos recursos naturais de forma a esgotá-los (COSTABEBER; CAPORAL, 2003).

Por outro lado, a corrente ecossocial privilegia a cautela e a prudência tecnológica, pois assume que os recursos naturais necessários para a sobrevivência da humanidade são limitados e finitos. Assim, contrariamente à ecotecnocrática, essa corrente assume que a economia é um subsistema da natureza, e não o contrário. Os seguidores dessa perspectiva buscam aproximar e integrar conhecimentos ecológicos, sociais, econômicas e culturais, tendo em conta as várias dimensões que o conceito de sustentabilidade abarca. Suas principais estratégias de ação baseiam-se na articulação do conhecimento científico ao conhecimento local, a fim de gerar novos e mais qualificados saberes socioambientais, elaborar estratégias agrárias de uso dos recursos fundiários baseadas em princípios (agro) ecológicos, estimular a participação da população rural como determinante das formas de manejo dos agroecossistemas, e valorizar a biodiversidade e a diversidade cultural. Sob essa ótica, o processo de produção não ficaria a mercê apenas dos estímulos dos mercados, e apresentaria maior chance de sustentação ao longo do tempo (COSTABEBER; CAPORAL, 2003).

Ou seja, embora a necessidade de mudança da lógica produtiva atual pareça consenso, o modo de fazê-la não é consensual: O processo de ecologização que vem se manifestando na agricultura, em diversas regiões do mundo, não necessariamente seguirá uma trajetória linear, podendo seguir distintas vias, mais próximas ou

alinhadas com a corrente ecotecnocrática ou com a corrente ecossocial (CAPORAL; COSTABEBER, 2000, p. 7).

Pode-se perguntar em qual dessas duas correntes de pensamento a sociedade brasileira pretende basear suas ações de desenvolvimento sustentável para o meio rural, ou seja, qual será o caminho escolhido para promover o desenvolvimento rural sustentável.

Anteriormente, o conceito de desenvolvimento rural assumia um viés bastante normativo. Mas, a partir de 1990 houve mudanças importantes na forma de conceber o desenvolvimento rural, com a inclusão entre seus beneficiários do público que era tradicionalmente excluído por não estar plenamente integrado aos mercados (SCHNEIDER, 2010). Vários fatores contribuíram para o surgimento dessa transformação no modelo de desenvolvimento rural no Brasil, entre elas pode-se citar as discussões em torno da agricultura familiar, a crescente influência do Estado no meio rural por meio de políticas públicas de caráter social, mudanças no âmbito político-ideológico que atuavam no centro do poder, e também o surgimento da discussão sobre a vertente ambiental da sustentabilidade. Sobre esse último aspecto, vale salientar que houve um crescimento do interesse de estudiosos em transformar a sustentabilidade em referencial teórico para mudar a noção de desenvolvimento (SCHNEIDER, 2010). Alguns autores, como José Eli da Veiga e Ricardo Abramovay fortaleceram a discussão em torno de instituições, inovação e sustentabilidade, demonstrando o potencial da agricultura familiar como dinamizador das economias locais. Outros realçaram aspectos que apontam para revalorização do rural nas sociedades avançadas abrindo espaços para a expansão da chamada nova ruralidade (WANDERLEY; FAVARETO, 2013).

O debate acerca do desenvolvimento rural sustentável (DRS) surgiu da necessidade de novos enfoques, mais respeitosos com o meio ambiente, socialmente desejáveis, politicamente aceitáveis e viáveis economicamente (COSTABEBER; CAPORAL, 2003). O DRS é considerado um processo gradual de mudança, baseado em processos educativos e participativos. Baseia-se, portanto, na corrente ecossocial, que tem como preceitos a prudência tecnológica, a ciência de que os recursos são finitos, a visão de que a economia atua como um subsistema da natureza (lógica inversa à ecotecnocrática), estando imersa em relações sociais e nos condicionantes ambientais. Também valoriza as formas alternativas de produção e a participação da população rural no manejo dos agroecossistemas, o que significa que nesse enfoque a agricultura familiar mantém sua centralidade (COSTABEBER; CAPORAL, 2003).

A opção pela agricultura familiar enquanto referência estratégica para o Desenvolvimento Rural Sustentável deve-se às suas características intrínsecas, tais como: estimula a multifuncionalidade da agricultura, desenvolve policultivos e é a principal geradora de produtos

essenciais à segurança e à soberania alimentar. Permite também apostar em novas formas de comercialização, que relevem a maior aproximação entre os produtores e os consumidores (ênfatisando as relações de confiança e os circuitos curtos), a ampliação do consumo institucional, entre outros. A dimensão territorial do desenvolvimento é igualmente importante, pois enfatiza as peculiaridades de cada local, via processos participativos. Ou seja, fortalece uma abordagem de baixo para cima do desenvolvimento, ao contrário de outros tipos de políticas comumente adotadas tanto no meio rural como no urbano (COSTABEBER; CAPORAL, 2003).

Em síntese, a agricultura familiar tem relação direta com o desenvolvimento sustentável por ser capaz de atender requisitos sociais, considerar aspectos culturais, preservar recursos ambientais, apoiar a participação política dos atores rurais e permitir a obtenção de resultados econômicos favoráveis numa perspectiva temporal que inclua presentes e futuras gerações (COSTABEBER; CAPORAL, 2003). Coincidência ou não, essa visão relembra muito a própria definição de desenvolvimento sustentável adotada no Relatório Brundtland, o que indica a potencialidade desse público para se viabilizar as estratégias de desenvolvimento.

Acredita-se, desse modo, que mais do que escolher uma terminologia que descreva um modelo de produção sustentável, como, por exemplo, agricultura orgânica, agroecologia, agricultura biodinâmica, entre outros, a importância real deve estar na valorização da lógica e das características da agricultura familiar. Muito embora ela esteja presente em todas as tipologias citadas, o apoio à agricultura familiar para o estímulo da sustentabilidade ultrapassa a questão puramente técnica. Para tanto, a abordagem teórica que mais se encaixa nesse contexto é o que reconhece a importância da multifuncionalidade da agricultura.

A primeira menção a multifuncionalidade da agricultura e do território ocorreu no Rio de Janeiro, durante os debates da Eco-92 (CARNEIRO; MALUF, 2003). Curiosamente, o termo apareceu exatamente na mesma conferência que trouxe avanços importantes na discussão conceitual sobre desenvolvimento sustentável. Porém, a ideia da multifuncionalidade da agricultura ganhou força e aplicabilidade prática nas políticas públicas somente alguns anos mais tarde. No final da década de 1990, a França relançou esse conceito como para base de uma política de revalorização dos ambientes rurais. A proposta tinha como objetivo fortalecer as dimensões ambientais e sociais da agricultura francesa, considerada pelos gestores como excessivamente reduzida à sua função produtiva e atrelada a uma estrutura “verticalizada” – baseada na lógica das cadeias produtivas. Almejava-se com isso restabelecer a “horizontalidade” da agricultura, ou seja, sua inserção no território (REMY, 2010). Em termos operacionais, essa política se traduziu na criação do chamado Contrato Territorial de

Estabelecimento Agrícola³⁰, em que o agricultor recebia recursos subsidiados com o compromisso de direcionar sua unidade produtiva na ótica da multifuncionalidade.

Posteriormente, a ideia da multifuncionalidade foi também adotada, embora com algumas ressalvas, por autores que estudavam as dinâmicas do meio rural brasileiro:

A noção de multifuncionalidade é útil à realidade brasileira à medida que for considerada um instrumento de análise dos processos sociais agrários que permite enxergar dinâmicas e fatos sociais obscurecidos pela visão que privilegia os processos econômicos, ainda que se concorde em que, no Brasil, a promoção da multifuncionalidade tenha de ser combinada com o estímulo à produção de alimentos (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009, p. 48-49).

A partir de então, pesquisas realizadas em parceria do Brasil com a França permitiram enfatizar quatro características da multifuncionalidade na realidade rural brasileira (CARNEIRO; MALUF, 2003). Elas se manifestam a partir das particularidades de cada contexto territorial, podendo haver, portanto, a presença simultânea dessas características e uma articulação entre elas de acordo com a dinâmica de cada território (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009).

Para Cazella, Bonnal e Maluf (2009), as características da multifuncionalidade da agricultura são as seguintes:

a) reprodução socioeconômica das famílias rurais: diz respeito à geração de trabalho e renda que permita às famílias rurais se manterem no campo em condições dignas, função proeminente num contexto de elevado desemprego e de baixa renda para amplos segmentos da população. A agricultura continua a desempenhar papel central na reprodução econômica e social das famílias rurais no Brasil, mesmo que, para um bom número delas, sua contribuição menos importante é a renda monetária obtida pelas famílias com a produção agrícola própria;

b) promover a segurança alimentar das próprias famílias rurais e da sociedade: a segurança alimentar é aqui considerada nos sentidos da disponibilidade e acesso aos alimentos e o da qualidade destes. Há fortemente a importância da produção voltada para o autoconsumo, num contexto de crise da produção familiar mercantil e do desemprego urbano e rural. Com relação ao provimento alimentar da sociedade, poucos agricultores reconhecem, segundo pesquisa dos autores, que conseguem cumprir adequadamente este papel;

c) manutenção do tecido social e cultural: essa característica da agricultura decorre das anteriores e também de fatores ligados à identidade social e às formas de sociabilidade das famílias e comunidades rurais. A agricultura continua sendo o principal fator definidor da

³⁰No original: *Contrat Territorial d'Exploitation* (CTE).

identidade e condição de inserção social das famílias rurais brasileiras; contudo, as expectativas dos agricultores são quase sempre pessimistas em relação ao futuro da atividade agrícola e à intenção de permanecer no campo;

d) preservação dos recursos naturais e da paisagem rural: as pesquisas dos autores revelaram conflitos generalizados entre o objetivo da preservação dos recursos naturais e a prática da agricultura por parte da agricultura familiar, relacionados com o uso sustentável dos recursos naturais e, principalmente, com o confronto entre as práticas agrícolas (algumas tradicionais) e aspectos da legislação ambiental. Quanto à preservação da paisagem, trata-se de uma questão pouco ou quase nada tratada no Brasil, observando-se um menor grau de percepção acerca da paisagem rural.

Outra questão é que essas características da agricultura familiar existem independentemente do estímulo do poder público, ou seja, são inerentes à sua própria condição (CARNEIRO; ROCHA, 2010). Contudo, como fica claro na descrição das categorias acima, cada território tem suas características próprias e abriga, portanto, formas de agricultura familiar específicas. Sendo assim, o debate conduzido no nível local deveria permitir identificar quais funções devem ser privilegiadas em quais territórios (CARNEIRO; ROCHA, 2010; REMY, 2010).

A escala territorial se mostra então pertinente, pois permite evidenciar relação da valorização da multifuncionalidade da agricultura com o Desenvolvimento Territorial Sustentável. No entanto, como bem salienta Piraux:

a explicitação das diferentes funções da agricultura e, portanto, as grandes orientações do desenvolvimento territorial dependem também dos sistemas de valores sociais e dos modelos de desenvolvimento subjacentes. Esses últimos resultam da representação que a sociedade constrói sobre o papel da agricultura e também do desenvolvimento sustentável (PIRAUX, 2010, p. 282-283).

Nesse mesmo trabalho, o autor levanta outras questões pertinentes para os objetivos desta pesquisa. A primeira é como, tendo como base a ideia da multifuncionalidade da agricultura, pode-se levar em conta as relações econômicas que não pertencem ao domínio das trocas mercantis, para valorizar com isso os dispositivos coletivos ou institucionais que assegurem as funções sociais e ambientais da agricultura familiar, e ao mesmo tempo reforcem o enfoque territorial sustentável.

Diante do exposto, avalia-se que o olhar na multifuncionalidade da agricultura traz subsídios interessantes para se analisar como um grupo de atores rurais (os agricultores familiares) pode ao mesmo tempo estar inseridos em mecanismos de mercado que valoram e

influenciam a sua atividade produtiva, e manter traços culturais que os tornam agentes preferenciais para a construção de uma lógica de desenvolvimento diferente da dominante, justamente por estar calcada na valorização de outros atributos do território rural que não apenas o econômico/produtivo.

3. AS ETAPAS E A METODOLOGIA DE CAMPO

A pesquisa de campo foi realizada em oito etapas principais, que visaram o levantamento dos dados empíricos necessários para as análises das políticas em foco neste trabalho. Das oito etapas, sete ocorreram na região do estudo de caso e uma em Brasília com os gestores nacionais das políticas. As etapas serão descritas neste tópico, bem como as informações e metodologias específicas para o levantamento dos dados de cada política com vistas ao melhor entendimento das análises descritas posteriormente.

As etapas

As etapas ocorreram, em sua maioria, com a presença de mais de um pesquisador, cada um responsável pelo levantamento de informações de determinada política. Este levantamento simultâneo visou, além da otimização da ida à campo, a troca de impressões e dados entre os pesquisadores, enriquecendo as análises posteriores de cada uma das políticas. Neste sentido, o planejamento das etapas foi realizado de modo a possibilitar uma maior integração entre todos os pesquisadores envolvidos.

A primeira incursão à campo ocorreu antes mesmo da vigência do projeto, mas já após sua aprovação junto ao CNPq, em novembro de 2012. O auxílio financeiro para essa etapa foi proveniente de recursos do Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas da Universidade Federal de Santa Catarina, do qual a maioria dos pesquisadores faz parte. Esta etapa de campo teve um caráter exploratório e de familiarização com a região do Território Meio Oeste Contestado (TMOC), bem como identificar os principais atores envolvidos com as políticas a serem analisadas: Pronat, Pronaf e PNCF. Nessa oportunidade foram visitados os municípios de Joaçaba, Capizal, Água Doce, Coronel Martins e Passos Maia, ao longo de cinco dias. A escolha dos municípios para as realização das entrevistas neste primeiro momento foi aleatória.

Em Joaçaba realizou-se uma entrevista com uma liderança da Associação de Municípios do Meio Oeste contestado (AMOC), quando foram questionadas as relações estabelecidas entre as demandas de acesso à terra e as articulações das políticas de desenvolvimento territorial. No âmbito do Pronat foram entrevistados atores locais com intuito de analisar os avanços e entraves do processo de implementação e execução do Programa à luz da perspectiva do desenvolvimento territorial. Para o levantamento de dados do Pronaf foram entrevistados alguns funcionários e dirigentes de organizações financeiras presentes no Território. Nesse caso, a amostragem que determinou os tipos de organizações financeiras selecionadas foi

intencional. Essa escolha intencional se deu com o propósito de abarcar os vários tipos de organizações financeiras às quais os agricultores recorrem para acessar o crédito do Pronaf. Dessa forma se visitou uma agência do Banco do Brasil em Joaçaba, uma cooperativa de crédito tradicional em Passos Maia e duas cooperativas de crédito solidárias, uma em Água Doce e outra em Coronel Martins. Essa heterogeneidade foi proposital, pois se pretendia conhecer e comparar a visão de todos os principais operadores do crédito rural, tendo em conta as características do Território.

Em relação ao PNCF entrevistou-se um gestor estadual do PNCF e técnicos da Epagri de todos os municípios que, em seguida, acompanharam as visitas aos estabelecimentos agropecuários financiados pelo crédito fundiário. Optou-se por buscar a maior diversidade de situações dessa política, seguindo os seguintes perfis: i) no município de Capinzal foi realizada uma entrevista com um jovem beneficiário do PNCF vinculado à modalidade Nossa Primeira Terra; ii) no município de Água Doce foi entrevistada uma família beneficiada pela política considerada como consolidada pelos técnicos locais; iii) no município de Passos Maia, a entrevista foi efetuada com um mutuário que utilizou o crédito para aumentar sua área por meio do Banco da Terra; iv) em Coronel Martins, a entrevista contemplou um beneficiário do PNCF em situação de inadimplência.

A segunda etapa de campo ocorreu em julho de 2013, também no TMOC, visando levantar informações sobre o Pronat, Pronaf e questões acerca da governança fundiária na região. Os municípios visitados nesta etapa foram os seguintes: Água Doce, Catanduvas, Coronel Martins, Abelardo Luz, Ipuacu, Passos Maia, Xanxerê e Joaçaba. No âmbito da análise da política de desenvolvimento territorial da SDT/MDA, com foco no Pronat, foram analisados projetos executados no Território, cujos recursos financeiros foram liberados e já utilizados. Neste sentido consistiu, especificamente, no aprofundamento da análise de projetos financiados pelo Pronat no Território por meio de entrevistas com atores sociais ligados diretamente aos projetos financiados pelo Pronat. Ou seja, agricultores e técnicos que participaram da elaboração e execução das propostas ou ainda estão envolvidas na gestão dos empreendimentos.

A respeito do Pronaf buscou-se arguir funcionários da assistência técnica, lideranças e agricultores familiares beneficiários. Nesse caso, a escolha dos municípios foi intencional e se baseou nas informações obtidas na primeira etapa do campo. Os entrevistados na primeira etapa afirmaram que existem diferenças marcantes na atuação dos movimentos sociais dentro do TMOC, que se expressam de acordo com a abrangência de cada uma das três Associações de Municípios (AM) que conformam o Território. Considerando essa diversidade optou-se pela seleção de agricultores pertencentes às três associações de municípios, a fim de abarcar

situações distintas em termos sociopolíticos e econômicos e que, possivelmente, alteram os interesses, as ideias e as condições institucionais para a aplicação do crédito rural. Os nove municípios selecionados segundo as três AF foram os seguintes: na Associação dos Municípios do Meio Oeste Contestado (AMMOC) Água Doce, Catanduvas e Joaçaba; na Associação dos Municípios do Alto Irani (AMAI) Abelardo Luz, Passos Maia, Ponte Serrada e Xanxerê; e na Associação dos Municípios do Noroeste Catarinense (AMNOROESTE) Coronel Martins e Galvão. No caso específico dos beneficiários do Pronaf, optou-se pela seleção baseada na diversidade de situações. A indicação das famílias entrevistadas se deu pelos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (STR) e pelos órgãos de assistência técnica. Procurou-se sempre a indicação de mais de um agricultor por município, dando preferência a agricultores distintos tanto quanto ao nível socioeconômico (mais ou menos capitalizados e/ou integrados ao mercado formal) quanto ao tipo de produção (mais ou menos dependente de insumos químicos e do uso de agrotóxicos).

No que tange as questões acerca da governança fundiária, esta etapa correspondeu a estudo de campo exploratório com o objetivo de compreender como se dá o funcionamento do sistema de legalização dos estabelecimentos rurais nos municípios que representam o Território. Para tanto foram realizadas entrevistas semiestruturadas com representantes de organizações que trabalham com o tema fundiário. Assim, as organizações participantes da pesquisa foram o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e suas Unidades Municipais de Cadastro (UMC), Cartórios de Registro de Imóveis, Secretarias de Desenvolvimento Regional e Receita Federal. Também compuseram o quadro de entrevistas representantes dos agricultores familiares e Sindicatos ligados às principais federações sindicais atuantes no estado e na região de estudo (FETAESC, FAESC, FETRAF e SINTRAF). A pesquisa exploratória ocorreu durante aproximadamente uma semana no Território e proporcionou um olhar mais abrangente sobre o sistema de legalização da propriedade fundiária nas zonas rurais. Essa etapa foi realizada em conjunto com um acadêmico francês (Arthur Brachet), para a realização de seu “*Mémoire de fin d’étude*”, por meio da cooperação entre o Laboratório de Multifuncionalidade Agrícola e do Território da Universidade Federal de Santa Catarina e o *Institut National Supérieur des Sciences Agronomiques de l’alimentation et de l’environnement* (Agrosup de Dijon). O foco de estudo foi o sistema de cadastro na região, que auxiliou na compreensão sobre o tema da regularização fundiária.

A terceira etapa de campo compreende uma viagem a Brasília, em setembro de 2013, com a finalidade de entrevistar gestores nacionais de políticas de ordenamento fundiário. Como as ações da Secretaria de Reordenamento Agrário são as mais próximas das práticas de

ordenamento fundiário, o objetivo foi avaliar de que maneira a SRA operacionaliza as políticas públicas de ordenamento fundiário, bem como a situação atual do cadastro rural do INCRA. Outro propósito consistiu em avaliar se é plausível conduzir projetos de ordenamento fundiário a partir do cadastro de terras do INCRA e se novos sistemas de gestão poderão utilizar o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) para localizar regiões prioritárias de ação e promover novas ações de ordenamento fundiário.

Vale ressaltar que o projeto objetivou, inicialmente, a análise da gestão nacional das políticas públicas previstas no projeto. No entanto, não foi possível a investigação de todas as políticas neste âmbito devido à aprovação de valor menor do que o solicitado na proposta enviada ao CNPq. Sendo assim, julgou-se mais importante as etapas realizadas no âmbito do território.

Uma quarta etapa de campo ocorreu em novembro de 2013 no MOC, que contou com a participação do pesquisador francês Philippe Bonnal do CIRAD/França. Neste trabalho de campo o foco preferencial foi entender e analisar questões relacionadas à pobreza no meio rural e a mobilização do enfoque teórico-metodológico dos “Três is” nas dinâmicas de implementação das principais políticas públicas de desenvolvimento rural. Informações sobre regularização fundiária também foram levantadas com entrevistas a agricultores familiares e organizações dos municípios de Xanxerê, Joaçaba e Passos Maia. Os dois primeiros municípios foram escolhidos por representarem as principais cidades intermediárias do Território, enquanto o terceiro município apresenta características rurais com marcada presença de pobreza rural. Esta etapa foi realizada no período de três dias.

Em junho de 2014 ocorreu uma quinta ida a campo para a análise do processo de regularização fundiária nas zonas rurais do MOC. Esta etapa de pesquisa ocorreu nos municípios de Ipuacu, Abelardo Luz, Xanxerê, Faxinal dos Guedes e Passos Maia, durante duas semanas e compreendeu entrevistas com agricultores familiares e representantes das organizações rurais que tratam o tema de regularização nos municípios citados. Dentre os representantes das organizações rurais entrevistados destacam-se as seguintes: Cartórios de Registro de Imóvel, Secretarias de Agricultura, Sindicatos dos Agricultores, Epagri, Unidades Municipais de Cadastro, Incra, Ministério Público de Santa Catarina, Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR), Secretaria de Agricultura do Estado (SAR) e Centro de Referência de Assistência Social (CRAS).

A sexta etapa de campo ocorreu em outubro de 2014 e teve dois eixos: i) a participação em reunião com Núcleos de Extensão para o Desenvolvimento Territorial (Nedet) do projeto “Consolidação da abordagem territorial como estratégia de desenvolvimento rural sustentável

para Santa Catarina”, financiado pelo CNPq e coordenado pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) em parceria com a SDT/MDA, em Chapecó e ii) verificar a situação atual da política territorial no MOC, bem como questões específicas sobre a sustentabilidade da política e modos de repasse de recursos pelos governos federal e estadual. Para este segundo eixo, foram selecionados municípios com índices elevados de pobreza e outros com menor incidência, tendo por base o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Dessa forma foram visitados os municípios de Joaçaba, Luzerna, Abelardo Luz, Faxinal dos Guedes, Entre Rios, Coronel Martins e Xanxerê, onde se entrevistou gestores municipais e representantes e associações de municípios e sindicatos. Esta etapa foi realizada em parceria com a UFRRJ, através da participação de uma aluna de doutorado do CPDA, antiga aluna de mestrado do PGA e atual colaboradora do Lemate.

Em janeiro de 2015 foi realizada a sétima etapa de campo nos municípios de Abelardo Luz, Joaçaba, Ouro, Passos Maia, Xanxerê e Xaxim. O principal objetivo consistiu em identificar e ampliar o entendimento sobre as formas de atuação das cooperativas de crédito no atendimento do público rural nesse espaço territorial, buscando obter elementos para reflexão sobre a relação da governança desses empreendimentos e a promoção do desenvolvimento territorial de zonas rurais, em especial por meio da política de crédito rural. Assim, através de entrevistas abertas com dirigentes cooperativistas e lideranças locais, buscou-se investigar que ações e estratégias as cooperativas desenvolvem para ampliar a inclusão financeira, sua proximidade com o público rural e seu fortalecimento territorial. Essa atividade procurou investigar, também, como se encontra a demanda junto às cooperativas de crédito pela modalidade B do Pronaf (microcrédito), se o tema da sustentabilidade ambiental faz parte dos debates institucionais das organizações ligadas à economia solidária e que desafios se apresentam para se avançar nessas questões. Ademais, tendo conhecimento da presença de diferentes tipos de sistemas cooperativos atuantes com o público das zonas rurais no território, a pesquisa buscou ampliar o escopo de instituições financeiras cooperadas, incorporando novos sistemas cooperativos nas análises, como o Sicredi, o Sulcredi e também o Sicoob. Com isso obteve-se um panorama mais amplo sobre as formas de atuação dos diferentes sistemas cooperativos de crédito na promoção do desenvolvimento territorial de zonas rurais. Em praticamente todas as cooperativas o entrevistado foi o seu presidente, com exceção da Cresol de Xaxim, onde o entrevistado foi o coordenador geral. Nos pontos de atendimento cooperativos, todos os entrevistados foram seus gerentes. Além dos dirigentes cooperativistas, entrevistaram-se lideranças políticas locais como secretários de agricultura municipais, com o

propósito de integrar outras visões sobre o cooperativismo de crédito para além das dos líderes cooperativistas.

Uma oitava etapa de campo ocorreu em outubro de 2015, cujo propósito principal consistiu em revisitar alguns dos atores sociais entrevistados em etapas anteriores e que podem colaborar com a continuidade da pesquisa prevista no projeto aprovado junto à Fapesc. Esta última etapa faz parte do projeto CNPq, durou três dias e priorizou visitas a atores sociais dos municípios de Xanxerê, Ipuacu e Abelardo Luz.

Assim, a soma de todas as etapas compreendem a pesquisa de campo do presente projeto. Vale ressaltar que, por terem sido realizadas por vários pesquisadores e em incursões distintas, as referências às informações dos entrevistados possuem identificação diferenciada a cada política ou tema de análise. A seguir serão destacadas algumas particularidades de coleta e análise referentes a cada política, que abrangeram mais de uma etapa de campo.

Especificidades sobre as entrevistas para cada política analisada

Pronat

Dos entrevistados, onze são responsáveis por empreendimentos coletivos e onze são atores locais que participam da política de desenvolvimento territorial. Dentre os responsáveis pelos empreendimentos, nove são representantes da sociedade civil (identificados ao longo das análises pela sigla RSC) e dois atuam profissionalmente no poder público (identificados pela sigla RPP). Em geral, os responsáveis pelos empreendimentos foram identificados e apresentados à pesquisadora pelos atores locais implicados com o tema do desenvolvimento territorial. Esses atores representam diferentes organizações no Território, a exemplo de sindicatos dos trabalhadores rurais, cooperativas, associações, prefeituras, entre outras. Dentre os atores locais, oito são representantes de entidades da sociedade civil (também identificados pela sigla RSC) e três do governo (identificados pela sigla RPP).

Na análise documental, as informações das ações relacionadas ao Pronat no Território foram obtidas junto ao Sistema de Gestão Estratégia (SGE), disponibilizada pela SDT/MDA em formato *online*, no qual é possível encontrar as ações que foram destinadas pelo Programa para cada município do Território. Além disso, foi realizada uma entrevista aberta com o *Articulador Estadual* da SDT/MDA em Santa Catarina, em setembro de 2012, para obtenção de informações básicas sobre o funcionamento do PTRI, Pronat e PTC. Ao longo da pesquisa manteve-se contato virtual com esse Articulador para esclarecimentos de dúvidas pontuais relativas à implementação dos referidos programas no Território Meio Oeste Contestado, bem

como do processo de constituição desse Território. Os municípios contemplados para análise dessa política foram os seguintes: Abelardo Luz, Água Doce, Capinzal, Catanduvas, Coronel Martins, Galvão, Joaçaba, Passos Maia, Ponte Serrada e Xanxerê³¹.

Sistema Nacional de Cadastro Rural e ordenamento fundiário

Para analisar esta política foram adotados procedimentos metodológicos que se basearam no tratamento de dados predominantemente qualitativos. Para o desenvolvimento do trabalho, foi realizada uma sistematização baseada em informações colhidas em fontes diversas, incluindo dados estatísticos sobre a estrutura fundiária, análise de documentos, projetos e relatórios referentes às políticas estudadas e entrevistas semi-estruturadas com gestores nacional e estadual dessas políticas. Essas entrevistas foram realizadas em Brasília (DF) e Florianópolis (SC) com o objetivo de compreender o funcionamento dos sistemas de gestão que estão sendo implantados pelo Incra e pela SRA. Além disso, se acompanhou uma atividade organizada pela SRA em parceria com a UFSC no município de Beberibe (CE), onde se assistiu um ato de entrega de títulos de terras a habitantes desse município, o que permitiu o encontro com alguns dos agricultores beneficiados com o título de propriedade. Nesse município, a SRA junto com o órgão de terras do governo cearense efetuou um amplo projeto de regularização fundiária com o geoprocessamento de todos os estabelecimentos rurais do município. Além disso, houve uma visita a um projeto contemplado pelo PNCF, quando se teve a oportunidade de conhecer uma experiência consolidada de crédito fundiário e entender melhor o programa de acesso à terra na região Nordeste do país.

Para avaliação das entrevistas foi utilizada a Análise Textual Discursiva (ATD). A opção por essa metodologia foi em função de sua característica dialógica que, segundo Moraes (2007), permite ao pesquisador vivenciar um processo integrado de aprender, comunicar e interferir em discursos. Esse autor afirma que a ATD é considerada um processo integrado de análise e síntese. Para tanto é realizado a unitarização dos documentos, onde após transcrever as falas, as informações significativas são separadas e agrupadas de acordo com semelhanças semânticas e depois são elaborados textos descritivos e interpretativos.

Regularização fundiária

Para a coleta dos dados foram utilizados os procedimentos metodológicos das entrevistas semiestruturadas e de questionários fechados junto aos agricultores, além da

³¹Em Joaçaba e Passos Maia não foram analisados projetos financiados pelo Pronat, apenas realizadas entrevistas com atores locais que atuam na área de desenvolvimento territorial.

aplicação de entrevistas semiestruturadas a representantes de organizações do meio rural, visando analisar a percepção quanto às políticas fundiárias, posições organizacionais e representatividade junto aos agricultores. A análise das informações recorreu ao recurso do enfoque teórico-metodológico da micro-história e da habilidade social das principais organizações sociais implicadas com a política.

Para a delimitação da pesquisa buscou-se os municípios com maior incidência de problemas relacionados à ausência e/ou fragilidade de políticas de regularização fundiária e que, portanto, apresentam parcela importante de agricultores familiares identificados como público potencial para ações fundiárias. Delimitou-se primordialmente a escolha de municípios com alta quantidade da categoria de agricultores familiares ocupantes de terras de acordo com os dados disponibilizados pelo censo agropecuário de 2006, com o objetivo de analisar por que nestes municípios havia grande quantidade de agricultores não proprietários, quais as condições que demarcavam essa categoria ao não acesso à terra, e quais as consequências da fragilidade de políticas de regularização fundiária para esse grupo social? Também incluiu-se na pesquisa de campo municípios onde programas fundiários do Estado de Santa Catarina, a exemplo do Programa SC Rural, e iniciativas do Incra em parceria com a SAR foram implementados.

Os municípios de Passos Maia e Ipuacu foram escolhidos por alta representatividade de agricultores ocupantes segundo os dados do censo, nos quais existem, respectivamente, 195 e 184 agricultores nessa categoria. Abelardo Luz também fez parte da pesquisa visto a possibilidade de análise de ações de usucapião via Incra e SAR, que ocorreram no ano de 2001 na região. Em Xanxerê foram entrevistados apenas representantes das organizações no meio rural, uma vez que as mesmas tiveram dificuldade na determinação de agricultores com problemas fundiários na região e, assim, de proporcionar entrevistas junto a esses atores. No município de Faxinal dos Guedes houve a possibilidade de entrevistas com agricultores beneficiados pelo Programa SC Rural. Esse município não estava previamente determinado para a pesquisa, contudo na impossibilidade de entrevista junto aos agricultores de Xanxerê, também beneficiados pelo SC Rural, optou-se pela escolha do município vizinho de Faxinal para representar o programa.

Em relação aos agricultores entrevistados, analisou-se as famílias com problemas de regularização de seus estabelecimentos e aquelas sem acesso a nenhuma política fundiária em questão. Além dessas situações, agricultores com estabelecimentos agropecuários com parcelas regularizadas e outras não regularizadas e que possuíam problemas de heranças, posse e/ou problemas com divisas de terras também foram públicos para o presente estudo. Nessa etapa foi realizada a identificação das principais categorias de agricultores familiares que se defrontam

com os problemas fundiários através de procedimentos metodológicos de entrevistas semiestruturada e questionários fechados. A escolha dos atores sociais ocorreu com a ajuda das organizações rurais, possibilitando a identificação destes agricultores, e através de conversas com os agricultores familiares que indicavam outros agricultores nas condições fundiárias semelhantes e que contemplariam a pesquisa.

Política Nacional de Crédito Fundiário (CF)

Para o levantamento de dados desta política, foram elaborados três roteiros de entrevistas, um aplicado com técnicos, outro com lideranças comunitárias e um com os beneficiários. O último roteiro foi dividido em cinco blocos temáticos: i) a história de vida e processos de decisão em participar da política de crédito fundiário; ii) histórico da terra e dinâmica de acesso ao CF; iii) concepção do projeto e mudanças de vida após acessar a terra; iv) assistência técnica e acesso a outras políticas de desenvolvimento rural e capacidade de pagamento; v) avaliação da política de crédito fundiário e perspectivas para o futuro. A análise das informações obtidas durante a pesquisa de campo foi dividida de acordo com essas cinco dimensões, além de uma seção para apresentar a visão dos técnicos, gestores e lideranças entrevistados.

Pronaf

Em relação a este programa, visou-se compreender a atuação de diversos atores ligados a aplicação do Pronaf, que se encontram “na ponta”, ou seja, no ambiente onde os recursos são aplicados e devem gerar os benefícios esperados pela política. Foram realizadas um total de 24 entrevistas durante duas etapas de campo. Para facilitar a análise das entrevistas houve uma organização preliminar dos conteúdos por meio do software NVIVO 10.0 (versão demo). Com esse programa codificou-se o conteúdo das entrevistas com atributos comuns, de forma a tornar mais fácil a visualização de relações entre segmentos do texto distantes entre si. Os pacotes de softwares desenvolvidos para a pesquisa qualitativa têm a vantagem de facilitar o processo mecânico de análise do texto, possibilitando um método de comparação constante através desta codificação que o programa possibilita (BAUER e GASKELL, 2003). Após esta codificação, os conteúdos foram analisados de modo a identificar padrões e divergências das informações obtidas dos entrevistados, considerando-se, para tanto, as categorias sociais das quais esses entrevistados fazem parte.

Servindo de ponte entre a política pública e os beneficiários estão as organizações financeiras que controlam o acesso ao crédito rural. Auxiliando na elaboração dos projetos

técnicos e no planejamento da utilização dos empréstimos nos estabelecimentos estão os funcionários das empresas de assistência técnica, em sua maioria engenheiros agrônomos. As lideranças sociais, na forma de dirigentes ou integrantes de sindicatos também podem fornecer pistas sobre as aplicações de Pronaf. Por fim, e por serem os beneficiários diretos da política, os agricultores familiares também são partes importantes nessa reflexão. A soma dos olhares desses diversos atores é vital para se entender como o crédito influencia as iniciativas produtivas, de transformação e de comercialização a luz da questão da sustentabilidade, bem como sobre a maneira pela qual a sustentabilidade se expressa em suas vertentes ambiental (estimulam sistemas produtivos menos agressivos ao meio ambiente), social (favoreçam a autonomia e reprodução social das famílias) e econômica (melhoram a renda e qualidade de vida das famílias).

4. CARACTERÍSTICAS GERAIS DO TERRITÓRIO

Serão descritas aqui algumas características gerais sobre o Território MOC, já que suas particularidades serão abordadas ao longo das análises das políticas específicas. A heterogeneidade de usos da terra e de situações socioeconômicas presentes no MOC torna a região um rico local para se estudar os temas deste projeto em termos empíricos. A sua condição pode ajudar, inclusive, nas reflexões sobre a diversidade de situações presentes no meio rural brasileiro. Além disso, a realização das etapas de campo composta por pesquisadores diversos e estudos conjuntos reforça a importância do Território em termos acadêmicos.

O Território do Meio Oeste Contestado integra o Programa Territórios da Cidadania (PTC), lançado em 2008 pelo Governo Federal, vinculado ao MDA e coordenado pela Casa Civil. O PTC é um desdobramento do Programa Territórios Rurais de Identidade (PTRI), implantado a partir de 2003 pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do MDA. O PTC tem entre outros objetivos, gerar renda no meio rural por meio de um projeto de desenvolvimento territorial sustentável (DELGADO; LEITE, 2011), compreendendo para isso a articulação entre diversos Ministérios com foco na superação da pobreza rural em escala territorial (MEDEIROS; DIAS, 2011). A ideia do PTC é identificar, a partir dos PTRI, os territórios que apresentam os menores índices de desenvolvimento socioeconômico. São 120 os Territórios da Cidadania pelo Brasil, sendo dois no estado de Santa Catarina: o MOC e o Território do Planalto Norte (TERRITORIOS DA CIDADANIA, 2014).

O Território Meio Oeste Contestado (Figura 3) localiza-se na mesorregião oeste do estado de Santa Catarina. É composto por 29 municípios, que compreendem uma área total de 8.255 km² e representam 9% da superfície do estado (SDT, 2006)³². Dados do último Censo Agropecuário indicam que de um total de 15.473 estabelecimentos agropecuários no Território, 13.155 (85%) são de agricultores familiares e 2.318 (15%) são de agricultores não familiares. A proporção de estabelecimentos familiares encontrados no Território é um pouco menor do que a verificada para Santa Catarina (87%) e muito próxima da nacional (84,5%) (IBGE, 2006).

Um aspecto que chama atenção é que esse Território apresenta um elevado dinamismo socioeconômico decorrente da existência de agroindústrias com atuação em mercados regional, nacional e externo. Apesar disso, boa parte das famílias rurais da região não se integrou às

³²Integram o Território os municípios de Água Doce, Catanduvas, Coronel Martins, Entre Rios, Ipuacu, Lajeado Grande, Luzerna, Ouro Verde, Passos Maia, Ponte Serrada, Vargem Bonita, Xaxim, Abelardo Luz, Bom Jesus, Capinzal, Erval Velho, Faxinal dos Guedes, Galvão, Herval d'Oeste, Ibicaré, Joaçaba, Jupiá, Lacerdópolis, Marema, Ouro, São Domingos, Treze Tílias, Vargeão e Xanxerê.

Alguns municípios ou grupos de municípios possuem características socioeconômicas particulares. Abelardo Luz, por exemplo, possui um grande número de famílias assentadas e o único abatedouro de peixes do território. O objetivo desse empreendimento é industrializar pescados produzidos em açudes e lagos presentes nos diversos municípios do Oeste catarinense.

Existem duas atividades que demandam forte prestação de serviços e a presença de trabalhos terceirizados: a erva-mate e o reflorestamento. Os serviços são necessários para o manejo de viveiros de produção de mudas, sendo desenvolvidos por empresas especializadas no plantio, nos tratos culturais, no corte, no transporte e outros. As indústrias de erva-mate possuem grande importância econômica em Catanduvas, Ponte Serrada, Vargeão, Xanxerê e Xaxim. No entanto, os ervais (tanto nativos quanto cultivados) estão presentes em grande parte do MOC. Já a produção de madeira de *Pinus* em tora ocorre em aproximadamente metade dos municípios da região. São destaques da produção de papel e celulose os municípios de Ponte Serrada, Água Doce, Vargem Bonita e Catanduvas. Também possuem destinos relevantes as toras para a fabricação de móveis, compensado e para lenha destinada ao aquecimento de animais, aquecimento doméstico e para cozinhar alimentos (TECCHIO, 2012).

Durante o trabalho de campo notou-se que havia uma segmentação sócio-política, evidenciado pela existência de três associações de municípios distintas no interior do MOC: Associação dos Municípios do Meio Oeste Contestado (AMMOC), Associação dos Municípios do Alto Irani (AMAI) e Associação dos Municípios do Noroeste Catarinense (AMNOROESTE)³⁴. Essa divisão reflete a ideia de “território dado” *versus* “território construído”, considerando que um território dado é uma delimitação político-administrativa e um território construído é resultado do encontro e da mobilização de atores sociais que integram certo espaço e identificam e resolvem problemas comuns (PECQUEUR, 1996). Sendo assim, dada a existência de distintas associações de municípios dentro de um mesmo Território da Cidadania (TC), considerou-se que o território possui características distintas que resultou na divisão de três territórios construídos – formados por relações de proximidade – dentro de um território dado – um TC instituído pelo Estado. Portanto, é de se esperar que haja diferenças importantes na distinção na economia inter-regional. Ao longo das análises das políticas,

³⁴ A AMMOC é composta pelos municípios de Água Doce, Capinzal, Catanduvas, Erval Velho, Herval d'Oeste, Ibicaré, Joaçaba, Lacerdópolis, Luzerna, Ouro, Tangará, Treze Tílias e Vargem Bonita. A AMAI, pelos municípios de Abelardo Luz, Bom Jesus, Entre Rios, Faxinal dos Guedes, Ipuçu, Lajeado Grande, Marema, Ouro Verde, Passos Maia, Ponte Serrada, São Domingos, Vargeão, Xanxerê e Xaxim. Por fim, pertencem à AMNOROESTE os municípios de Coronel Martins, Galvão, Jupiá, Novo Horizonte, São Bernardino e São Lourenço do Oeste.

algumas diferenças entre as zonas que envolvem as distintas associações de municípios serão destacadas.

Após traçar as características gerais do Território é importante detalhar as algumas características dos agricultores familiares inseridos na região. Em todas as regiões visitadas, foi comentada a redução da quantidade de famílias rurais. Como a produção de soja e de milho são muito significativas na região, ao longo dos anos beneficiou-se dessa situação quem tinha mais terra, uma vez que essas culturas são consideradas commodities e que trazem bom retorno financeiro somente quando produzidas em grande escala. Entende-se, então, que o estímulo dado à produção dessas culturas não beneficia os agricultores com pouca terra, que em muitas regiões representa a maior parte das famílias. Em Coronel Martins, por exemplo, cerca de 80% das famílias possuem menos de 50 hectares de terra.

Observam-se também algumas diferenças marcantes entre os assentados e os demais agricultores familiares. Segundo os entrevistados, os assentados têm dificuldade para obterem renda, suas áreas produtivas são menores e há uma dependência extrema das políticas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Além disso, em todos os municípios visitados onde haviam agricultores assentados foram relatados casos de endividamentos antigos que atingem grande parte das famílias, o que impede a contração de novos empréstimos, inclusive pelo Pronaf.

Devido às características físicas e socioeconômicas do Território, a produção de leite pelos agricultores familiares é importante e abrangente, sendo a atividade que mais gera excedentes monetários, especialmente entre os menores produtores. Vários entrevistados afirmaram que a produção de leite é a atividade que mais recebe incentivos regionais (municipais ou estaduais), e por isso vem crescendo bastante. Outros salientam a importância do gado de leite para a estabilidade da renda da família, uma vez que ela garante um rendimento mensal e depende menos de fatores externos para a sua manutenção. Afirmam que com um bom plantel e um bom manejo da pastagem a atividade é bastante estável em termos econômicos. Há consenso também quanto à importância não se estimular os contratos de integração na cadeia produtiva do leite, exatamente pelo risco de que o poder de coordenação das empresas sobre os agricultores poderia afetar a estabilidade da atividade.

Na contramão dessa estabilidade estão as atividades de avicultura e de suinocultura integradas, que são caracterizadas pelas lideranças sociais e pela assistência técnica como fortemente dependentes dos preços praticados no mercado nacional e internacional. Essa instabilidade é mais forte, segundo os entrevistados, na suinocultura que na avicultura. Relatam

que o risco de haver queda de consumo e nos preços sem aviso prévio é muito grande, causando sobras de produto no chiqueiro e prejudicando o agricultor.

Outra característica marcante no MOC é a diminuição da diversidade agrícola destinada ao autoconsumo, havendo um aumento da produção voltada à comercialização. Essa situação comprova que a produção agrícola baseada em pacotes tecnológicos coordenados pelas grandes agroindústrias está cada vez mais presente no Território. A forte dependência de insumos externos e do mercado acaba por acarretar maior insegurança e perda de autonomia das famílias (LAMARCHE, 1998). Além dessas limitações, há também a perda de outras características típicas da agricultura familiar, como capacidade de trabalhar em grupo, por exemplo. Foi relatada a dificuldade, em alguns locais, de se estimular os agricultores a trabalhar em conjunto. Essa característica reforça que o modelo de agricultura baseado em monoculturas, concentração da propriedade da terra e no uso de pacotes tecnológicos, concebidos na ótica produtivista. Também desqualifica o valor e as formas de uso o manejo dos recursos naturais utilizados pelas populações tradicionais do campo (PÁDUA, 2003).

Não obstante, existem algumas experiências que caminha ao contrário dessa lógica. Um exemplo são os assentamentos da região de Água Doce, onde existem agricultores que deixaram de cultivar o tabaco e passaram a produzir hortaliças e leite. A mudança se deu devido à queda do preço do fumo no mercado e à intoxicação dos agricultores. A partir do acompanhamento da Cooperativa de Assentados da Reforma Agrária de Água Doce e Catanduvas (COOPERMOC) os agricultores passaram a cultivar as hortaliças e vende-las para o Programa de Aquisição de Alimentos, o que estimulou ainda mais a sua reconversão produtiva. Agora, a discussão se dá em torno da certificação orgânica para aumentar o valor dos produtos e consequentemente a renda das famílias.

5. ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As análises a seguir concernem tanto as relativas ao levantamento de dados secundários acerca das políticas públicas de desenvolvimento rural estudadas, quanto as referentes às pesquisas empíricas realizadas no Território Meio Oeste Contestado. Dividiu-se este por políticas pública específica, aprofundando aspectos particulares de cada uma delas, mas sempre mantendo o eixo da contribuição para o propósito de um estilo de desenvolvimento rural sustentável. A utilização do enfoque dos Três is encontra-se melhor mobilizado na discussão do Pronat e do Pronaf, em função a apropriação relativamente desigual dessa abordagem pelos integrantes da equipe de pesquisa, bem como pela particularidade de cada estudo específico que, por vezes, demandou o aporte de outras referências teóricas. No tópico seguinte serão discutidas as principais conclusões, realizando um compêndio de todas as políticas analisadas e possíveis recomendações de ajustes em cada uma delas.

5.1 PROGRAMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS TERRITÓRIOS RURAIS (PRONAT)

5.1.1A Política Territorial: empreendimentos como objeto de análise³⁵

Apesar da implementação do PRONAT confirmar o compromisso do governo federal com a abordagem do desenvolvimento territorial, sua criação não está estruturada apenas na racionalidade técnica ou numa opção burocrática deliberada por instrumentos de intervenção específicos. Essa nova abordagem do desenvolvimento se assenta em interesses de segmentos específicos historicamente excluídos, que agora passam a encontrar nesse referencial um subsídio para disputar a estrutura do Estado. “Trata-se da maturação de um processo histórico protagonizado por extratos sociais singulares, com raízes nas lutas agrárias e que se fortalece com a entrada em cena de diversas organizações rurais, principalmente a partir da redemocratização da década de 1980” (KARAM, 2012, p. 118). As ideias e interesses da agricultura familiar correlacionados às políticas públicas se tornaram mais nítidos no final dos anos 1990 sob a influência da execução descentralizada do Pronaf. A partir de então, novos

³⁵Este tópico foi elaborado a partir da dissertação de mestrado de OLIVEIRA, Luiza Zitzke. Análise do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT): o caso do Território Meio Oeste Contestado (SC). 2014. 213 p. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

arranjos institucionais e organizacionais se tornam possíveis, viabilizando a formulação e implementação de políticas públicas com graus de abrangência e densidade inéditos no setor (KARAM, 2012).

Para Oliveira e Perafán (2012), apesar da estratégia territorial representar um avanço em termos de políticas públicas no Brasil, o processo de gestão social via representação democrática dos interesses dos atores é frágil. Tal condição decorre da dificuldade dos atores envolvidos realizarem a gestão compartilhada de um programa que envolve uma diversidade de interesses e atores, o que ocasiona disputas e conflitos que por vezes inviabilizam o processo de desenvolvimento. Para Montenegro Gómez (2006), a estratégia de desenvolvimento territorial funciona como uma forma de controle social intermediada pelo Estado, a qual:

[...] deverá ater-se às limitantes impostas pelas restrições orçamentárias, financeiras e humanas, que reduzem a capacidade de intervenção convencional, lançando mão de estratégias de descentralização, de participação da sociedade, de planejamento ascendente e de valorização dos recursos locais, fatores que, combinados, obrigam à reinvenção de processos de articulação, ordenamento e apoio ao desenvolvimento, e do próprio papel do Estado (BRASIL, 2003, p. 21).

De acordo com Fernandes (2007), a definição de território utilizada em projetos ou propostas de órgãos governamentais não leva em consideração as características e interesses dos diferentes tipos de territórios contidos dentro de um espaço geográfico³⁶. As políticas públicas territoriais adotadas no Brasil têm definido externamente os limites do território e lhes atribuído papel decisório sobre a alocação de recursos públicos. Nesse contexto, o autor aponta para o risco de ocultar a diversidade territorial, reduzindo-o a um espaço de governança. “Quando o território é concebido como uno, ou seja, apenas como espaço de governança e se ignora os diferentes territórios que existem no interior do espaço de governança, temos então uma concepção reducionista de território” (FERNANDES, 2007, p. 82). Dessa maneira, segundo Cleps Junior (2010), para compreender um território é preciso considerá-lo em sua totalidade e com suas características multidimensionais específicas. Ou seja, analisando também suas diferentes escalas de uso, o que implica em abrir espaço institucional (normas) para a expressão de diferentes ideias e interesses.

No âmbito da análise da política de desenvolvimento territorial da SDT/MDA, com foco no Pronat, foram analisados projetos executados no Território MOC, cujos recursos financeiros foram liberados e já utilizados. Analisando os empreendimentos visitados, constata-se que a abordagem territorial do desenvolvimento não se mostra inovadora tal como é apresentada nos

³⁶ Nesse caso, podemos entender que o território representa uma articulação entre um conjunto de atores com interesses que se enlaçam e passam a buscar na negociação e arranjo coletivo formas de contemplá-los.

discursos oficiais, pois os processos de planejamento e execução dos projetos ainda ocorrem na sua maioria com foco no município e de forma setorial - reproduzindo-se a prática institucionalizada na ação pública em geral. Nesse sentido, percebe-se uma forte tendência à centralização dos projetos em determinados municípios ou grupos de atores sociais específicos. Das experiências aqui analisadas, somente o projeto da coleta de leite tem um caráter intermunicipal, os demais estão focados em uma atuação estritamente municipalizada.

Essa dificuldade [municipalização] a gente sempre teve e o território é justamente para se pensar territorialmente, regionalmente. Temos muita dificuldade ainda, quanto a isso [...] Os delegados não concebem a conceito território porque eles não estão se reunindo. Se eles se reunissem mais, começariam a dialogar mais e perceberiam que as dificuldades de um município e de outro são muito parecidas. E que se fazer um projeto regional vai ser bem melhor, vai ter muito mais força (Depoimento do Entrevistado 5, grifo nosso).

O Brasil possui uma forte tradição municipalista, baseada na ideia de federação (União, estados da federação e municípios), que prejudica a consolidação de uma prática voltada ao desenvolvimento territorial. A maneira como são repassados os recursos para os municípios, de certa forma, estimula a competição entre eles e faz deles um espaço para efetivação das metas planejadas (KATO; ZIMMERMANN; WESZ JUNIOR, 2012). Sem dúvida esse processo sofre interferência das demais dimensões da política, como no fato das disputas políticas municipais ocorrerem a cada quatro anos. Essa institucionalidade gera pressão sobre os governantes para que busquem projetos individuais com resultados pontuais no curto prazo - em detrimento de projetos coletivos de médio prazo. A análise das políticas territoriais com base na visão dos atores locais no Território Meio Oeste Contestado demonstra existir uma tensão entre o Território e os municípios, principalmente pelo fato de que os recursos financeiros destinados para o Território são, obrigatoriamente, executados pelos municípios.

[...] Então você acaba criando uma disputa, porque o recurso é pouco para projeto territorial, aí você acaba fazendo projetos individuais e isso acaba fazendo disputa dentro do Território. Agora o grande problema está na forma de como é executado, porque agora é por intermédio das Prefeituras. No projeto regional uma das Prefeituras tem que assumir, daí os prefeitos não querem assumir, porque não é do município, passa a ser do Território e tem um problema, o município que está recebendo a obra tem que dar contrapartida, os outros municípios não podem dar a contrapartida. Então é uma engenharia muito complicada. O Território funciona, mas tem essas divergências e essas dificuldades (Depoimento do Entrevistado 9).

Do ponto de vista da organização administrativa e política, as décadas de 1980 e 1990 foram palco de um intenso debate sobre descentralização de poderes. No caso do Brasil, esse

debate foi marcante. Como aponta Abrucio (2006), a Constituição de 1988 abriu a possibilidade institucional de um novo federalismo, que:

[...] redundou em uma pressão sobre as antigas estruturas oligárquicas, conformando um fenômeno sem paralelo em nossa história federativa. Daí surgiram novos atores como os conselheiros em políticas públicas e líderes políticos que não tinham acesso real à competição pelo poder (ABRUCIO, 2006, p. 97).

Somando aos aspectos já apresentados, muitos municípios pequenos não conseguem sobreviver com recursos próprios (MEDEIROS; DIAS, 2011) e grande parte do controle da sua política municipal ainda permanece sob o controle das elites locais, que “tendem a reproduzir concepções que colocam o território em segundo plano” (KATO; ZIMMERMANN; WESZ JUNIOR, 2012, p. 83). Como exemplo, é possível citar a aquisição de máquinas e equipamentos com recursos territoriais para atuação municipal: “esse caminhão é usado para arrumar estrada, mas é propriedade da Prefeitura [...] E também porque o Pronat é fundo perdido” (Depoimento do entrevistado 13). Outro agravante é a transformação dos prefeitos em atores por excelência do jogo político local e intergovernamental, o chamado processo de “prefeiturização”, no qual os municípios são defendidos “como uma unidade legítima [de representação de interesses] e separada das demais, o que é uma miopia em relação aos problemas comuns micro e macro regionais” (ABRUCIO, 2006, p. 98). Nesse sentido, os entrevistados reforçam essa análise: “[...] percebemos isso nos prefeitos. Eles dizem ‘eu quero isso, preciso disso’. Mas o outro também precisa. Então, a gente que trabalha regional sente muito isso na pele” (Depoimento do Entrevistado 5). Em síntese, pode-se dizer que a prática institucionalizada de pensar a ação pública tendo por base a dimensão municipal limita a possibilidade de articular interesses comuns na esfera territorial.

São recursos que têm importâncias fundamentais, mas eles poderiam ser melhor discutidos e melhor aplicados. Deveriam ser regionais, porque quando chega o recurso cada município quer para o seu município. Ainda não se tem um entendimento de que este recurso deveria ser um benefício coletivo do Território (Depoimento do Entrevistado 16).

Eu acredito que têm muitos municípios que ainda não incorporaram essa ideia de desenvolvimento territorial. E têm muitos que estão interessados só no seu município. Eu acho que é falta de visão no futuro, porque se tu desenvolves a região, consequentemente tu estás na região e o município tá desenvolvendo também. Eu acho que tem muita coisa pra acontecer e pras pessoas começarem a enxergar isso [referindo-se ao desenvolvimento territorial] como uma coisa boa pra frente (Depoimento do Entrevistado 20 - grifo nosso).

Assim, pode-se aludir que a política territorial implementada no Brasil enfrenta temas enraizados na lógica e na cultura de nossas instituições políticas, relacionados tanto à “fragilidade dos municípios frente a recursos, quanto à necessidade de barganha de que os

municípios são prisioneiros, bem como do grau de competição que se estabelece entre eles” (MEDEIROS; DIAS, 2011, p. 215). Essas raízes históricas reafirmam o caráter limitado das políticas de descentralização. Mesmo com a adoção da abordagem do desenvolvimento territorial, segundo Medeiros e Dias (2011), ainda existe uma prática institucionalizada que determina as relações entre os poderes municipais, estaduais e governo federal.

Cabe questionar se a condição para superar o que é apresentado como “problema” seria uma mudança na base legal que conferisse poder a territórios para, por exemplo, receber transferências e contratar diretamente recursos públicos para executar projetos com autonomia em relação aos municípios. A questão é saber até que ponto esta alternativa não estaria desconsiderando as raízes históricas que afirmam uma cultura política que tenderia a influenciar a ocorrência de alguns dos problemas pré-existentes relacionados à utilização dos recursos públicos. O desenho da política aponta, de modo evidente, para a habilidade essencial projetada para os colegiados (e, portanto, para os territórios): articular projetos e interesses distintos e promover concertação e gestão social. Os procedimentos de gestão social estão intrinsecamente vinculados à possibilidade de interferência e controle – por meio da participação cidadã – da administração pública, processos naturalmente carregados de dificuldades. Qualquer investimento em legislação que promova o reconhecimento do território como uma nova unidade administrativa teria fortes efeitos sobre a estrutura federativa do país e exigiria acurados estudos e negociações, até porque a política territorial, tal como desenhada hoje, não tem pretensões universais, mas se volta apenas para determinados tipos de territórios, portadores de características peculiares e que são eleitos como áreas prioritárias de intervenção ou foco da política (MEDEIROS; DIAS, 2011, p. 215-216).

De acordo com Oliveira, Tecchio e Cazella (2012) é comum a falta de inovação na elaboração de projetos destinados ao Território Meio Oeste Contestado. O enfoque desses projetos não corresponde às reais estratégias e necessidades coletivas, já que suas características e objetivos são quase sempre semelhantes às ações já existentes. Segundo Leal (2010), no Território Rural do Vale do Ribeira, os atores responsáveis pela elaboração de propostas não dispõem de tempo suficiente para criar projetos que sejam considerados inovadores. O institucionalismo histórico explica que tais acontecimentos sociais são dependentes da trajetória percorrida e influenciadas pelas propriedades de cada contexto local, herdadas do passado. Assim, a inovação dos projetos depende de uma trajetória já construída. “O institucionalismo histórico defende a ideia de que os indivíduos agem dentro de arranjos institucionais cuja estrutura atual e funcionamento só podem ser entendidos parcialmente se a análise estiver integrada a uma perspectiva histórica” (KAY, 2005, p. 555 *apud* BERNARDI, 2012, p. 138).

O planejamento dos projetos é extremamente importante, pois através dele pode-se evitar falta de recursos na hora da execução da obra, adequação da construção de acordo com as reais necessidades dos futuros beneficiários e fatores que regularizem o empreendimento segundo as normas exigidas, por exemplo, pela Vigilância Sanitária ou pela Inspeção, seja municipal,

estadual ou federal. Para Oliveira, Tecchio e Cazella (2012), esse aspecto representa um dos principais fatores para o insucesso dos projetos, já que “não se tem um processo de planejamento consistente de desenvolvimento territorial, o que leva a financiar projetos sem uma clareza sobre sua viabilidade socioeconômica” (p. 14). Essa constatação também é percebida pelos entrevistados: “Alguns estão com certa dificuldade de execução porque não houve planejamento [...] Não se pensa muito a longo prazo” (Depoimento do Entrevistado 5). Os próprios usuários e administradores dos empreendimentos afirmam que o planejamento do projeto e da obra pouparia gastos extras no futuro, mas a busca por atender interesses imediatos acaba por desconsiderá-los: “Se tivesse pensando nisso na época, planejado, pouparia um gasto no futuro” (Depoimento do Entrevistado 1). No caso das agroindústrias, também é preciso considerar outros aspectos durante o planejamento da obra, como local de instalação, disponibilidade de matéria prima e comercialização.

Temos o exemplo da cana de açúcar, que no começo não foi muito pensado em onde colocar. Foi colocado num lugar “meio errado” e hoje ela está patinando, por estar neste lugar. Teria lugares no município muito melhores para a questão da cana de açúcar... Porque é um lugar que dá geada, então acaba perdendo. Nos projetos é preciso levar em consideração a produção local, o que se está produzindo, o que a região tem potencial de produção e de onde escoar essa produção (Depoimento do Entrevistado 8).

Não estão sendo bem aproveitados esses recursos. Por exemplo, essa questão da fábrica do suco, ela não foi bem planejada [...] A dificuldade é depois de conseguir o recurso, você planejar bem e fazer acontecer a coisa. Essa organização que eu acho que é mais difícil é o pessoal. É complicado. Por isso que tem esses elefantes brancos. Esses dias a gente tava numa reunião e comentou que o recurso, tu vai lá, discute, o pessoal luta de qualquer forma para sair. Só que na hora de você colocar em prática é a dificuldade. Eles lá em Coronel eu sei que tem uma indústria de cana de açúcar. Também eles construíram um prédio enorme e nem matéria prima não tem. Acho que tem que ser pensando melhor esses recursos antes de serem liberados. Porque não adianta que nem nós aqui, foi feito o projeto para indústria de suco, mas não foi feito um estudo primeiro para ver se tinha possibilidade de funcionar mesmo. Ela funcionou um pouco no ano passado, mas sem legalização nada. Aí as nutricionistas não aceitaram para merenda escolar porque não tem a questão legal, inspeção. Nós teríamos que contratar um responsável técnico e a cooperativa não tinha condições de contratar alguém. É pouca produção. Então tem que se organizar primeiro (Depoimento do Entrevistado 11).

A proposta de desenvolvimento territorial não é nenhuma política radical, mas uma readequação à lógica do mercado, segundo as características locais. A concepção de desenvolvimento territorial já revela seus limites e suas contradições, na medida em que encontra dificuldades para empoderar os atores mais desfavorecidos presentes nos territórios, bem como a dimensão ambiental da sustentabilidade.

As principais críticas formuladas convergem no sentido de demonstrar que o apelo ao território se caracteriza, quase sempre, por uma ancoragem centrada na classe média da sociedade. Os atores locais que se interessam e participam das operações formais de desenvolvimento territorial são aqueles que se encontram mais ou menos bem integrados do ponto de vista socioeconômico. No universo científico, uma espécie de desilusão se instalou, em especial entre os pesquisadores que tratam da problemática socioambiental. O apelo ao território continuou mantendo o viés economicista com pouca preocupação para os danos ecológicos e os problemas sociais (CAZELLA, 2011, p. 45).

Em análise do Território Sudoeste do Paraná, Santos e Marschner (2008) concluíram que se trata de um Território com relativo êxito. Nesse Território foi publicado um dos primeiros PTDRS (Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável) do país. Entretanto, “a política de investimentos da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) revela-se bastante orientada para implantação de infraestrutura, aquisição de equipamentos e tecnologias” (SANTOS; MARSCHNER, 2008, p. 110), assim como a grande maioria dos projetos destinados para o Território Meio Oeste Contestado. O diagnóstico dos autores aponta a necessidade de romper com a lógica produtivista do campo e a efetivação de ações estruturantes, com forte demanda para formação dos agricultores e lideranças. “São ações que demandam uma lógica diferente de articular desenvolvimento com necessidade de linhas de investimento diferenciadas e recursos de custeio, o que ainda está fora das prioridades orçamentárias da SDT” (SANTOS; MARSCHNER, 2008, p. 110).

De acordo com Caniello, Piraux e Rambo (2012) existe uma complexidade na implementação do Pronat e dos processos ligados à gestão social dos e nos territórios. É certo que a estratégia territorial representa um grande progresso em termos de políticas públicas no Brasil. Porém, apesar dos avanços e inovações enquanto dinâmicas territoriais, o processo de gestão social ainda é delicado, pois se constata uma dificuldade por parte dos atores envolvidos em realizarem uma gestão compartilhada de um programa que envolve uma diversidade de interesses e atores. Parte do problema poderia estar na organização metodológica da política pública, já que “no papel é tudo muito bonito, o projeto é muito bonito, mas na realidade não acontece” (Depoimento do Entrevistado 5).

Nas apresentações deles [referindo-se às reuniões do Colegiado Territorial] eu achei show de bola. A ideia deles de fazer acontecer, de fazer com que envolver esses municípios juntos e tocar. Só que na prática acontece muito pouco. A gente ia às discussões e depois comentava que o pessoal ia mais quando ia dividir recurso, quando tinha que ver os projetos. Então o pessoal participava não para ver o desenvolvimento mesmo, mas era pela disputa do recurso que vinha. Poucos que tinham a visão do Território, a ideia era disputar recurso para tal projeto ou tal projeto [...] A questão desse recurso quando vem, tem que ser tudo via Prefeitura. A questão política é complicada por causa disso. A administração faz conforme ela quer: vem o recurso através dela, ela que constrói. Então precisaria ter mais envolvimento antes e,

na hora dos empreendimentos, ter um acompanhamento melhor [...] Acho que se for ver dos sócios aqui da Cooperativa, se for fazer uma pesquisa, tem bastante gente que nem sabe que é um recurso do Território [referindo-se à Casa do Colono] (Depoimento do Entrevistado 11, grifo nosso).

Em termos de restrições institucionais, a maioria dos entrevistados ressalta a morosidade da liberação dos recursos financeiros como um dos entraves para a execução do Pronat: “Eu vejo que o grande problema está na gestão. O Território primeiro demora muito para a liberação do recurso e para você executar uma obra. São dois ou três anos para ficar com uma obra pronta no mínimo e isso dá uma desmotivação muito grande” (Depoimento do Entrevistado 9). Ainda com relação à aprovação dos projetos e a liberação de recursos, existe uma concepção de que o projeto deve ser grande para beneficiar muitas famílias. Ou seja, vêem que a solução dos problemas está em grandes projetos de desenvolvimento, ideia tradicionalmente mobilizada para justificar a aplicação de recursos públicos em projetos concebidos a partir de fora do território. Além disso, se percebe que os atores territoriais, em especial os associados aos assentamentos da reforma agrária, demonstram apreender e acumular experiência com a difícil tarefa de capitanear recursos para projetos territoriais:

[...] se for um ano de eleição, e tiver dinheiro e o projeto estiver tudo aprovado tem que estar repassando o recurso até junho, se passar disso ali tem que segurar dali pra frente. Mas se for um ano que não tem eleição é tudo tranquilo, aí você tem o ano inteiro, às vezes você faz dois projetos em um ano (Depoimento do Entrevistado 2).

Esse depoimento está de acordo com Leite e Wesz Junior (2011), os quais discorrem sobre a aprovação dos projetos do Pronat em épocas de eleição, afirmando que há uma redução significativa no valor contratado especialmente na linha de Infraestrutura. Isso ocorre principalmente em nível municipal no período das eleições para prefeito. Para além de uma limitação legal para a operacionalização dos recursos, mesmo que o projeto seja aprovado, o mesmo pode não sugerir os encaminhamentos necessários devido ao temor de favorecer os adversários políticos em caso de derrota do candidato ligado ao partido que se encontra no poder executivo.

A atuação do Pronat não visa à superação da pobreza, mas de forma indireta deveria cumprir esse papel através do “efeito do processo sistêmico de ampliação das atividades econômicas e da dinamização da solidariedade entre os membros da comunidade dos agricultores familiares” (BONNAL, 2013, p. 35). Essa avaliação é de certa forma compartilhada pela maioria dos entrevistados quando questionados sobre a atuação do Pronat no enfrentamento da pobreza. “Então o Território só veio para crescer e ajudar, principalmente

as **peças mais carentes** que precisam mais” (Depoimento do Entrevistado 5, grifo nosso). “Sim, atua na superação da pobreza. Com os projetos que estão por aí, dá sim” (Depoimento do Entrevistado 9).

A gente procura fazer projetos para os mais pobres, mas há também aqueles que não são tão pobres e são beneficiados. Os nossos aqui não são tão carentes. A nossa região entrou porque estava junto na divisão dos territórios. A nossa agricultura familiar tem os que precisam, mas não é aquela pobreza, temos somente três municípios com IDH ruim. Dificuldades a gente tem, claro, mas não somos os mais carentes. A região da AMAI é bem mais carente, os municípios são bem mais pobres (Depoimento do Entrevistado 5).

[...] é para geração de emprego e renda, então naturalmente que seja para população mais pobre, embora indiretamente beneficie todos do segmento da agricultura familiar, porque se hoje apenas trabalhássemos com o que tem em Coronel Martins, se conseguíssemos trabalhar só com cana, suíno, milho (farinha, canjica), daria para abranger bastante (Depoimento do Entrevistado 8).

Eu acho assim, que depende muito de quem está nos municípios aproveitar as oportunidades. Porque a gente sabe de projetos que foram feitos por aí, pelo Território, que estão parados. Então não cumpriram com a função (Depoimento do Entrevistado 20).

Neste sentido, a aquisição do caminhão do leite através Pronat, por exemplo, foi fundamental para que uma parte dos assentados consiga vender a sua produção de leite de forma mais competitiva, fato que não ocorria devido à dependência dos atravessadores, como podemos observar no relato abaixo:

[...] a Cooperativa já estava no meio, sofria bastante com os atravessadores, por exemplo, tem uma parte do município que não tem concorrentes, pessoal não vai buscar o leite lá, então nós estamos lá. Já em outros locais a concorrência é grande, dois ou três concorrentes disputando leite com nós. Daí levantamos essa preocupação, vamos atrás de recursos. Então essa equipe é que pensou, junto com a direção da Cooperativa, os assentamentos, tivemos discussão e vamos montar o projeto [...] (Depoimento do Entrevistado 2).

Afora a grande representação dos agricultores familiares e assentados da reforma agrária do Território Meio Oeste Contestado na busca por projetos e recursos do Pronat, a presença dos demais segmentos que conformam o público prioritário do MDA não é registrada entre os beneficiários dos projetos financiados pelo Pronat e, segundo Favareto (2010), nem nos Colegiados Territoriais. Em pesquisa já realizada no Território Meio Oeste Contestado, na qual buscou analisar as populações beneficiárias de políticas públicas de desenvolvimento territorial do MDA, Oliveira (2011, p. 63) concluiu “que parcela importante das populações pobres não é beneficiada, pois estas não estão organizadas ou representadas no Colegiado Territorial”. Ou seja, os grupos ou organizações que se destacam como beneficiários de políticas públicas do

MDA ou na tomada de decisão são aqueles estruturados para representar seus interesses, com acesso às informações e participantes de organizações sociais. “Alguns projetos que não chegam para os mais pobres. Vão com pretexto, com a lista dos mais pobres, mas lá no município não chega aos mais pobres” (Depoimento do Entrevistado 18).

Ameniza alguma coisinha [referindo-se à pobreza], mas uma pequena porcentagem “é quase um sonho”. Mas os beneficiados não são os mais pobres, são “os escolhidos”, os representantes de cada município escolhem os projetos que beneficiam os agricultores que já estão estruturados. O pobrezinho, o mais necessitado, não é beneficiado porque ele não tem participação, nem representação (Depoimento do Entrevistado 15, grifo nosso).

Bonnal, Delgado e Cazella (2011) chamam a atenção para a existência de um segmento populacional rural pobre que não participa de movimentos sociais e sindicais e que não tem acesso às principais políticas públicas de desenvolvimento rural, em especial as de crédito e de extensão rural. Nesse caso, a falta de organizações para representar interesses e disputar os recursos públicos limita os resultados sociais da ação pública.

Esse público somado aos assalariados agrícolas residentes nas periferias de pequenos municípios rurais e aos microempresários rurais não agrícolas [aqueles que realizam atividades informais] configura uma parcela significativa da população rural que faz parte do que se poderia chamar de sociedade civil desorganizada, no sentido de não integrar ou não ser representado por nenhuma organização associativa, política ou sindical. Trata-se de uma população rural invisível que não compõe o público-alvo de políticas públicas, exceção feita ao Programa Bolsa Família e das intervenções, também de caráter público, empreendidas por organizações da sociedade civil (BONNAL; DELGADO; CAZELLA, 2011, p. 46, grifo nosso).

De acordo com Stropasolas (2006), a participação dos “invisíveis”, ou seja, de grupos sociais desfavorecidos, nos processos de discussão, elaboração, execução e gestão das políticas e ações governamentais se constitui numa das principais reivindicações presentes nos discursos dos atores sociais e políticos atuantes no processo de proposição de ações de desenvolvimento territorial. Na maioria das vezes sequer se reconhece quem são as populações pobres dos municípios, tornando-se ainda mais difícil imaginar que os atores locais serão capazes de gestar ações voltadas para esse segmento (OLIVEIRA, 2011). O que esta pesquisa aponta é a existência de uma enorme lacuna para que isso ocorra. Sobre esse tema, novos estudos precisam ser realizados para avaliar em que medida os projetos aprovados beneficiam de forma indireta os segmentos mais pobres, pois tudo indica que “pessoas mais carentes” não corresponde necessariamente à noção de pobreza.

Quando se pensa na realidade brasileira, elementos específicos podem ser agregados ao debate. O trabalho de Graziano da Silva, Del Grossi e França (2010) recorre à expressão “sem-sem” para caracterizar a situação de vida da população rural pobre do país. Ou seja, trata-se de pessoas sem terra, sem emprego, quase sempre sem moradia fixa, sem saúde, sem educação e, principalmente, sem organização social e visibilidade política para representarem seus interesses. Por estarem tão desprovidas de vínculos socioeconômicos são também, muitas vezes, ignoradas pelas políticas públicas e pelos projetos comunitários de apoio ao desenvolvimento rural. Para Cazella (2006), o enfoque hegemônico dado à maioria dos projetos técnicos formulados por organizações da sociedade civil que representam a agricultura familiar apresenta um profundo descompasso com o propósito de integrar os segmentos mais pobres existentes no interior dessa categoria social.

[...] as operações formais de desenvolvimento rural e as políticas públicas que as sustentam, mesmo aquelas concebidas como alternativa ao modelo de agricultura produtivista, somente incorporam as situações que conseguem se afirmar do ponto de vista socioeconômico. As ações que giram em torno do que estamos denominando de “três agros” - agroecologia, agroturismo e agroindústria de pequeno porte - se tornaram, nos últimos anos, o foco principal da maioria das instituições de desenvolvimento rural, em especial as ONG [Organizações Não Governamentais]. Não se trata de contestar a sua relevância social, mas sim de ressaltar que essas ações não contemplam os estratos mais empobrecidos do meio rural. Nossas pesquisas de campo têm demonstrado que as iniciativas no domínio dos “três agros” são permeadas por um alto grau de elitismo, embora nas formulações dos projetos técnicos o tema da pobreza rural quase sempre apareça como de importância estratégica. (CAZELLA, 2006, p. 227, grifo nosso).

Ao menos até meados da década passada, de acordo com Favareto (2010), os colegiados mostraram-se incapazes de avançar na elaboração de planos consistentes de desenvolvimento, agravando a desarticulação, prejudicando a intersectorialidade e gerando sérios riscos de descontinuação.

Construir uma política de desenvolvimento a partir de uma abordagem territorial exige uma análise endógena da realidade, a ser realizada pelos seus atores sociais em articulação com outros atores situados ‘fora’ do território. É fundamental estudar e compreender as diferentes forças que impulsionam ou são impulsionadas no território, estabelecer suas articulações de modo a constituir uma rede de conhecimento, de informações e de práticas sociais que balizam o desenvolvimento territorial (SANTOS; MARSCHNER, 2008, p. 111).

De fato, a política territorial passa por um momento delicado, em especial caracterizado pela reestruturação da SDT, o que gerou certa paralisação na atuação do Colegiado Territorial: “As reuniões do Colegiado faz algum tempo que não ocorrem, mas já estão sendo articuladas novamente” (Depoimento do Entrevistado 8); “faz tempo a última reunião do Colegiado”

(Depoimento do Entrevistado 11); “a última reunião faz tempo, acho que faz mais de dois anos” (Depoimento do Entrevistado 21). Nesse sentido, a falta de uma segurança institucional sobre a política também tende a gerar descrédito e orientar os atores na busca de outros caminhos, mais seguros, para fazerem valer muitos de seus interesses.

De modo geral, os projetos em execução relacionados às políticas públicas de desenvolvimento territorial enfrentam uma série de problemas, como a falta de participação dos beneficiários, local inadequado e desvio de finalidade (AZEVEDO et al., 2012). Tais características foram evidenciadas nos projetos analisados no Território Meio Oeste Contestado, como falta de planejamento nas construções, problemas na infraestrutura física e organizacional, o que proporciona, consequentemente, desmotivação dos beneficiados.

A principal dificuldade hoje é tocar depois que ele já está implementado. Para manter funcionando depois. Apesar de ser praticamente um dinheiro de graça, hoje estamos com dificuldade: estamos ali para abrir, mas daí quem é que vai tocar? (Depoimento do Entrevistado 8).

O grande problema está na gestão desses empreendimentos e aí as entidades que depois assumem acabam não conseguindo gerenciar isso. Eu vejo aqui por nós. Para gerenciar o frigorífico não é fácil. Muitas obras dessas se perdem por problema de gestão mesmo. E o grande problema que a gente não consegue e já tentamos dentro do Colegiado Territorial fazer alguns debates é a questão da comercialização. As ditas rotas que a gente não consegue fazer (Depoimento do Entrevistado 9).

Apesar desses descompassos, a maioria dos entrevistados vê a política territorial de forma positiva, pois através dela conseguiram vários recursos necessários. Consideram a participação em reuniões do Colegiado são fundamentais para a criação de novos projetos de acordo com a demanda do Território. Nestas reuniões é possível “discutir todas as necessidades e debater projetos aonde esta com mais dificuldade e conhecer no Território Meio Oeste todo mundo, a criação de parcerias” (Depoimento do Entrevistado 2).

Para mim foi a maior faculdade atuar dentro do Território. Eu defendo muito o Território. Ele tem que ser uma lei, porque hoje ele não é, tem que se transformar em lei, porque se mudar o governo pode mudar tudo. Ele é um programa de governo, não uma política pública, se trocar o governo pode acabar com tudo (Depoimento do Entrevistado 5).

Eu acho que o Governo deveria apostar nos territórios. É um espaço muito bom, onde você consegue envolver a sociedade, organizações da sociedade civil com o Governo. É um espaço de debate muito interessante, mas não está sendo valorizado (Depoimento do Entrevistado 9).

Do ponto de vista da ideia da política, ela é ótima. É um espaço que a gente pode ir lá, se reúne com os diversos atores que têm, não só o poder público, mais as entidades, para discutir esses outros temas, as políticas mesmo, o que faz parte do desenvolvimento do Território. É ótimo, só tem um problema: quando alguns vão para

discutir só o recurso. É uma discussão maior, só que alguns só vão às reuniões quando sabem que a pauta é liberação de recurso. Mas, no geral, só traz benefícios, só trouxe benefícios. Meu sonho ainda, é que um dia a gente possa fazer no Brasil como é na Itália, eu tive lá faz pouco tempo... Mas levou 60-70 anos lá. Você vai num supermercado, por exemplo, encontra por trás de uma marca famosa, o nome da associação regional. Isso é tudo políticas territoriais, que após Segunda Guerra Mundial, foram desenvolvidas [...] Então assim, o Território da Cidadania, se as pessoas participassem, fossem de fato todas que deveriam ir, é um espaço importantíssimo. Muda a cultura das pessoas (Depoimento do Entrevistado 13).

Eu acho que é sempre bem-vindo, as políticas tem que existir. É uma coisa boa, é importante, isso aqui [referindo-se à Casa do Colono] é interessante. Só que eu acho que antes têm que ser discutido um pouco mais, esses recursos antes de vim. O próprio município analisar: “é isso mesmo que nós precisamos?”. Vê na base se é isso que nós queremos, precisamos (Depoimento do Entrevistado 11, grifo nosso).

Para Bonnal (2013) é evidente que a quantidade e a qualidade dos projetos elaborados no âmbito do Pronat são dependentes das modalidades e do grau de participação da sociedade organizada de um território. É neste sentido que se observa a necessidade de ações estruturantes da política de desenvolvimento territorial frente à implantação de tecnologias e infraestruturas, pois assim haverá legitimação das identidades e dos elementos de coesão, com saberes e lógica diferenciados. Esse foi um dos propósitos do Programa Territórios da Cidadania, o qual será discutido no próximo item.

5.1.2 Programa Territórios da Cidadania e sua Matriz de Ações³⁷

Com o intuito de amenizar desigualdades sociais extremas por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável, em 2008, o Governo Federal instituiu o Programa Territórios da Cidadania (PTC), visando o progresso das regiões pobres e com níveis abaixo da média de indicadores sociais. O PTC objetiva a redução da pobreza e a diferenciação social por meio do incentivo à ação coletiva direcionada para a realização de projetos que proporcionem rendas compatíveis com os ativos locais sem desrespeito ao meio ambiente (DELGADO; BONNAL; LEITE, 2007). O objetivo dessa política é universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável (BRASIL,

³⁷Este tópico representa uma síntese dos seguintes trabalhos publicados pelos integrantes da equipe de pesquisa: i) MIRESKI, Maria Cecília; OLIVEIRA, Luiza Zitzke; CAZELLA, Ademir Antonio. Políticas públicas de desenvolvimento territorial e a pobreza rural: análise do Programa Territórios da Cidadania no Território Meio Oeste Contestado (SC). In: VI Simpósio Internacional de Geografia Agrária - SINGA, 2013, João Pessoa. A questão agrária no século XXI: escalas, dinâmicas e conflitos territoriais, 2013, ii) CAZELLA, A. A. ; ZIMMERMANN, S. A. ; LEITE, S. P. . A gestão do Programa Territórios da Cidadania no Brasil: análise das ações e políticas implementadas. Perspectivas Rurales Pobreza y Nueva Ruralidad, v. 22, p. 71-107, 2013; iii) CAZELLA, A. A.; ZIMMERMANN, S. A.; LEITE, S. P. Ações e políticas no processo de gestão do Programa Territórios da Cidadania: análise a partir dos estudos de caso. In: Carlos Miranda; Breno Tiburcio. (Org.). Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil. 1ed. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA, 2013, v. 19, p. 289-325.

2012), entretanto percebe-se que essa política pública é uma continuidade do programa mais antigo coordenado pelo MDA, desde 2003, chamado de Programa Territórios Rurais de Identidade (PTRI). Dessa forma, Bonnal e Kato (2011) sugerem que o PTC é um desdobramento do PTRI do MDA, tendo por propósito articular em torno de um mesmo território um amplo conjunto de políticas públicas e de ações integradas de diferentes órgãos do governo federal. Assim, os Territórios da Cidadania também são enquadrados como Territórios Rurais de Identidade.

O PTC mobilizou o interesse de muitas administrações municipais em função da prioridade dada pelos ministérios aos projetos encaminhados por municípios pertencentes a territórios da cidadania: “encontravam duas pilhas de projetos, a pilha de quem era Território da Cidadania, e a pilha de quem não era Território da Cidadania, e a ação prioritária do governo era pegar os projetos de municípios que eram Território da Cidadania, e priorizar [...], encaminhar por primeiro, mas não que a exigência era estar dentro do PTC. [...] Se o prefeito era bem articulado, tem *lobbying* de um bom político, é da base aliada do governo, pouco diferenciava se ele pertencia ao Território da Cidadania ou não [...] ele conseguiria os recursos da mesma forma” (Entrevistado 11). Nesse sentido alguns gestores entrevistados afirmam que utilizam a informação de que fazem parte do Território da Cidadania em seus documentos oficiais: “destacamos nos cartões, nas pastas e nos ofícios que fazemos parte do Território da Cidadania, mas não vejo que existe preferência para os repasses de recursos. Acho ainda que os Ministérios deveriam dar maior preferência para os municípios que pertencem ao território” (Entrevistado 05). Outros gestores declaram ainda que o PTC é um programa de Governo, porém deveria ser uma política de Estado, e que o PTC inspirou a criação de consórcios municipais (Entrevista 04).

A Matriz de Ações

O processo de planejamento das ações a serem promovidas nos Territórios da Cidadania tem por referência a Matriz de Ações que é apresentada todo ano pelo governo federal. Essa matriz serve, sobretudo, como instrumento de divulgação para os integrantes dos colegiados territoriais das ações previstas por distintos ministérios, com vistas a um maior controle social e monitoramento das políticas públicas. De acordo com a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), vinculada ao MDA (Brasil, SDT, 2010), os colegiados territoriais executam quatro funções a partir da Matriz de Ações: controle social; consultivo; deliberativo e articulador ou mobilizador de atores internos e externos. Os colegiados executam o papel de controle social das ações previstas na matriz pelos ministérios ou órgãos públicos proponentes.

Na matriz, além de especificar o papel do colegiado na ação, os ministérios e órgãos justificam porque estas foram escolhidas e como o colegiado pode agir para viabilizar a ação no futuro.

O controle social, que nada mais é que o acesso às informações pelos grupos de interesse com vistas a analisar o destino dos recursos públicos, pode requerer um papel de articulação e de mobilização da parte do colegiado. Já o papel consultivo concerne a ação cuja execução das metas não está definida e o ministério ou órgão responsável submete ao debate público, visando colher sugestões que melhor contemplem as demandas dos atores territoriais. Neste sentido, os ministérios informam sobre quais aspectos têm expectativas que o colegiado se manifeste.

As ações de caráter deliberativo no âmbito do colegiado correspondem, fundamentalmente, àquelas que já vinham sendo executadas pelo Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais do MDA e são especificadas na matriz com a rubrica orçamentária “Infraestrutura e Serviços nos Territórios Rurais”. Também estão previstas algumas ações cujas execuções o ministério pretende submeter a algum tipo de decisão no território. Na concepção desse processo de gestão havia a intenção de que a deliberação gerasse um compromisso ou uma obrigação em relação à execução da ação. O papel de articulador ou mobilizador dos atores internos e externos corresponde à ação cuja definição da execução não depende só do ministério ou órgão gestor, mas também de outras esferas administrativas, como municípios, estados, conselhos setoriais, entre outros. A partir da Matriz de Ações o colegiado disporia de informações iniciais para discutir sua atuação com vistas à realização de determinadas ações no Território (Brasil, SDT, 2010).

Segundo orientações da SDT (Brasil, SDT, 2009), a Matriz de Ações permite que os integrantes do colegiado territorial iniciem um debate acerca das ações e demandas prioritárias. É por iniciativa desse fórum que se almeja a formulação de uma agenda de articulação entre o colegiado territorial e as instâncias governamentais para o atendimento de necessidades específicas, a exemplo de contrapartidas a projetos das administrações municipais. A partir dessa agenda o passo seguinte é a elaboração do Plano de Execução, base para o monitoramento e o controle social das ações pactuadas no território. Por fim, o controle das ações do Plano de Execução resultaria no Relatório de Execução, com informações sobre os estágios da execução física, orçamentária e financeira, as restrições, os riscos e as providências adotadas para cada projeto apoiado pelo PTC. Com o propósito de compreender melhor o mecanismo de funcionamento desse Programa analisamos na sequência sua evolução e principais ações previstas.

A Matriz de Ações é apresentada anualmente ao Colegiado, entretanto nos últimos anos esta apresentação é realizada nos meses finais do ano, causando descontentamento, como podemos observar no depoimento da Entrevista 04, “a matriz de ações é apenas jogada (na apresentação), não é trabalhada. Ela (a Matriz de Ações) deveria ser apresentada para os técnicos e não para os prefeitos [...] a Matriz de Ações é importante pois dá um direcionamento do que está acontecendo, bem como aonde os recursos serão aplicados, mas tem que ser realmente aplicado e devem ser ações palpáveis, não somente fazer a matriz e apresentar”.

É possível também perceber um profundo descompasso entre a formulação normativa da política apresentada acima e a sua execução, tendo por base a pretensa coordenação dos colegiados territoriais. De maneira geral, pode-se afirmar que a mudança da condição de Território Rural de Identidade para Território da Cidadania não alterou a forma de gestão e alocação dos recursos por parte dos delegados territoriais, especialmente quando confrontadas com o conjunto das ações previstas a partir da introdução da matriz. Convém destacar que a partir de 2008, quando houve a criação do PTC, os colegiados dos territórios rurais de identidades constituídos pela política de desenvolvimento territorial do MDA, que foram incluídos no novo programa, tiveram que reestruturar sua composição por meio da inclusão de atores sociais (públicos e da sociedade civil) ligados aos setores da saúde, educação e assistência social. O que se observa é que a maioria desses novos integrantes não tem o mesmo acúmulo de discussão sobre a política de desenvolvimento territorial em comparação aos antigos delegados. Esses, por sua vez, apresentam um forte vínculo com organizações que atuam junto ao setor agropecuário, sobretudo, no que se refere à elaboração de projetos de caráter produtivo para segmentos sociais da agricultura familiar e, em particular, para os agricultores assentados pela reforma agrária. Como afirmam Delgado e Grisa (2013), tal experiência de gestão está associada à política anterior que deu origem ao Pronat: a modalidade do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) denominada Infraestrutura e Serviços Municipais (MATTEI e CAZELLA, 2009; LEITE e DELGADO, 2011). Invariavelmente, o sistema de governança do Pronat conta com a participação de representantes dos serviços públicos de extensão rural, de movimentos sociais e sindical e de organizações não governamentais, que prestam assessoria técnica a agricultores familiares e assentados da reforma agrária.

Dessa forma, na exceção do Pronat, o papel de controle social dos colegiados territoriais sobre as demais ações previstas na Matriz mostra-se incipiente. Alguns delegados entrevistados fizeram menção ao fato dos gestores públicos utilizarem o pertencimento de um município a um território como forma de barganhar a aprovação de projetos junto aos ministérios. No

entanto, mencionaram que esses projetos não são objetos de discussão entre os integrantes dos colegiados territoriais. De uma maneira geral, a pesquisa de campo revelou que os colegiados apresentam fragilidades no que se refere à capacidade técnica e política de integrar nas suas agendas a governança das distintas intervenções previstas na Matriz de Ações.

Essas dificuldades decorrem, muitas vezes, da pouca familiaridade dos delegados territoriais com esses novos mecanismos institucionais de gestão de políticas públicas e da forte tradição da maioria dos ministérios e demais órgãos públicos em implementar suas políticas de forma centralizada e descendente, quase sempre interagindo somente com os poderes públicos municipais e estaduais, sem mecanismos formais de diálogo com organizações da sociedade civil. Os colegiados territoriais representam uma inovação no processo de gestão de políticas públicas não só para aqueles que exercem a função de delegado territorial, mas principalmente para os entes públicos federais, estaduais e municipais responsáveis, até então, pela execução dessas políticas (LEITE e DELGADO, 2011).

5.1.3 Estratégias de gestão complementares

No decorrer da pesquisa de campo notou-se a existência de algumas estratégias de gestão complementares e que atuam de forma concomitante com as estratégias da política territorial. Serão destacadas abaixo as principais ações dessa natureza e sua relação, divergente ou sinérgica, com as estratégias da política territorial.

a) Captação de recursos federais pelos municípios e relações com a política territorial³⁸

Uma das inovações apresentada pela política pública brasileira de desenvolvimento territorial diz respeito ao seu processo de estruturação, que se propõe a passar de uma concepção setorial, para uma abordagem territorial. Neste sentido, ao estruturar o Pronat, o principal objetivo dos gestores nacionais era de que a diversidade existente em cada território pudesse ser apoiada com recursos financeiros do governo federal. Para tanto, os atores cada território deveriam propor, analisar e aprovar os projetos mais importantes.

Dentro deste contexto, o PTC tem com um dos seus objetivos apoiar financeiramente programas básicos de cidadania e a geração de trabalho e renda nos territórios que apresentam

³⁸ Este tópico foi elaborado a partir da dissertação de mestrado de TECCHIO, Andréia. Políticas públicas de desenvolvimento territorial e superação da pobreza no meio rural brasileiro : estudo de caso no Território Meio Oeste Contestado (SC).2010. 183 p. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010. Esta pesquisadora continua vinculada à equipe de pesquisa do Lemate/UFSC agora na condição de doutorando junto ao CPDA/UFRRJ.

maior incidência de pobreza, a partir da articulação de um conjunto de políticas públicas. Embora o governo federal disponibilize informações sobre os recursos financeiros que os municípios podem acessar na Matriz de Ações, de acordo com os entrevistados, a decisão de quais áreas serão beneficiadas em cada município não passa pelos colegiados territoriais. Esse fato demonstra que a política territorial não modificou a forma de acesso aos recursos federais.

Atualmente, para fazer a captação de recursos financeiros no governo federal, as prefeituras dispõem de uma pessoa ou de uma equipe responsável por solicitar e acompanhar o recebimento, utilização e prestação de contas do recurso. Entretanto, no decorrer das pesquisas de campo, encontrou-se alguns municípios que se utilizam de uma empresa de assessoria contratada para esse fim. Sendo assim, buscou-se compreender melhor o papel dessas empresas na captação de recursos através de entrevistas com os prefeitos e com a presidente de uma dessas empresas citadas.

As empresas privadas que prestam serviço na captação de recursos nos municípios do Território MOC estão localizadas em Santa Catarina e em Brasília. São contratadas pelas prefeituras através de licitação e pagamento de um valor fixo mensal e prestam um serviço essencialmente técnico, não tendo, portanto, vínculo político partidário.

De maneira específica, essas empresas acompanham o lançamento de editais no Governo Federal e avisam as prefeituras que atendem aos requisitos exigidos. Essas informações são repassadas às prefeituras, na figura do responsável pela captação de recursos financeiros, que deve fornecer os documentos necessários para a participação no edital, como por exemplo, escritura de terreno e informações estatísticas. Assim, a empresa faz o cadastro das propostas em nome das prefeituras. Após passarem pelas etapas de seleção, os municípios com as propostas aprovadas devem elaborar e enviar para governo federal o projeto técnico, como por exemplo, projeto arquitetônico para construção de uma escola ou posto de saúde. Geralmente, esse serviço é prestado pelos engenheiros das Associações de Municípios.

O serviço prestado pelas empresas privadas também contempla o acompanhamento dos projetos nos Ministérios e, em alguns casos, auxílio na prestação de contas. Mesmo assim, é necessário que os prefeitos acompanhem o andamento dos projetos através de articulações políticas com deputados ou pessoalmente nos Ministérios. Salienta-se então o papel técnico do trabalho da assessoria.

De acordo com as entrevistas realizadas, é cada vez mais comum a contratação de empresas privadas para a captação de recursos financeiros dos governos estadual e federal. Dentre os motivos, destacam-se a dificuldade de dispender um profissional (ou uma equipe) capacitado, com disponibilidade para levantar os editais abertos e realizar todos os

procedimentos de cadastro das propostas, esses últimos considerados extremamente burocráticos pelos gestores municipais. Acrescenta-se a isso a falta de clareza e padrão de alguns editais, uma vez que cada Ministério ou Secretaria faz exigências específicas, demandando muito desprendimento de tempo para tal atividade. Em síntese, nesse caso a empresa aparentemente permite otimizar o tempo de estudo ao prestar essa informação a diferentes prefeituras.

Além da captação de recursos através de editais, como mencionados anteriormente, há possibilidade dos municípios fazerem proposta voluntária, ou seja, demandarem recursos não disponibilizados nos editais. Para tanto, há necessidade de muita articulação política por parte dos prefeitos para fazer com que a proposta seja analisada, pois é mais fácil para o governo federal verificar as propostas que possuem os critérios já definidos nos editais.

Outra forma que os municípios utilizam para captação de recursos financeiros são as emendas parlamentares, entretanto, são os deputados que escolhem os municípios que receberão as emendas. Os prefeitos enviam suas demandas, ou entregam pessoalmente para os deputados e senadores que são da região oeste de Santa Catarina, ou dos partidos das coligações municipais. O município que é contemplado por uma emenda parlamentar precisa dar com uma contrapartida de no mínimo 3%, dependendo do orçamento do projeto. Por vezes, o recurso que vem via emenda não cobre todo o valor do projeto, então a prefeitura arca com o restante do valor na forma de contrapartida.

Houve também um breve levantamento sobre as áreas de projetos financiadas pelo governo federal consideradas mais expressivas. De acordo com relato dos entrevistados, há mais recursos no governo federal para financiar projetos nas áreas da educação e saúde. Na educação, os municípios obtiveram apoio financeiro para a construção e reforma de escolas, construção de creches e aquisição de ônibus para o transporte escolar. Uma dificuldade apontada é em relação ao tamanho e modelo padrão das creches determinado pelo governo, e que deve ser adotado pelos municípios. A creche de menor tamanho fica ociosa nos municípios menos populosos, e a de maior tamanho não atende a demanda dos mais populosos. Nesse caso, a institucionalização da norma padrão tende a gerar desperdício de recursos públicos.

Já na área da saúde, são disponibilizados financiamentos para a construção de unidades básicas de saúde; aquisição de equipamentos; aquisição de carros e construção de academias de saúde. Ainda em relação à saúde, o Programa Mais Médicos foi citado pelos gestores públicos entrevistados, principalmente, dos municípios menos populosos e que estavam com dificuldades para contratar médicos. Esse Programa é visto como sendo extremamente relevante, com destaque para o excelente trabalho realizado pelos profissionais contratados.

Os gestores públicos entrevistados também consideraram importantes os financiamentos obtidos para a construção de habitações populares, tanto no meio rural, como no meio urbano. Entretanto, alguns municípios possuem dificuldades para acessar estes recursos, em função dos problemas da estrutura fundiária, que consiste na falta do título de propriedade do lote ou da terra por parte dos ocupantes. Esses municípios contam com apoio de recursos federais para auxiliá-los a fazerem a regularização, no entanto, esses recursos são mais escassos e o processo de regularização é moroso. Em síntese, algumas normas acabam restringindo o funcionamento de políticas públicas de interesse federal e local. Outra dificuldade em relação a essa política, principalmente no que concerne a habitação urbana, é a necessidade que as prefeituras têm de fornecer a infraestrutura básica, como terraplanagem e rede de eletricidade, de água e de esgoto. Nesse caso, a ausência de recursos locais pode comprometer a vinda de recursos externos, o que reflete na necessidade de discussão sobre o atendimento de interesses locais divergentes.

Os gestores públicos municipais priorizam também a captação de recursos financeiros para melhorias na infraestrutura urbana, como por exemplo, para a construção e/ou reforma de calçadas e praças, e para asfaltamento de ruas. De uma maneira geral, a principal dificuldade em relação à captação de recursos no governo federal é que os editais abertos em algumas áreas essenciais para os municípios do Território Meio Oeste Contestado contemplam apenas municípios populosos, o que não é o caso do Território. Outro entrave está relacionado com a incapacidade dos municípios menores e empobrecidos darem a contrapartida financeira. Essas dificuldades são enfrentadas principalmente pelos municípios menores. Se não suprida pelas organizações públicas já existentes no Território, como Associações de Municípios, SDR e Colegiado Territorial, leva as prefeituras a criarem outras organizações para buscarem soluções coletivas em relação à captação de recursos financeiros no governo federal, como por exemplo, a criação de consórcios municipais, discutida a posteriormente.

b) As associações dos municípios³⁹

O Território Meio Oeste Contestado possui três Associações de Municípios, sendo elas: A Associação dos Municípios do Alto Irani (AMAI); Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense (AMMOC) e Associação dos Municípios do Noroeste de Santa Catarina (AMNOROESTE), que visam o desenvolvimento integrado dos municípios associados. Além disso, os congregam num fórum permanente de debates acerca das questões comuns das

³⁹Tópico elaborado a partir da bolsista de iniciação científica Maria Cecília Mireski.

municipalidades e disponibilizam a estrutura técnica da entidade paraviabilizar a obtenção de recursos financeiros aos municípios, mediante aformalização de acordos.

Representando uma expressão das ideias de gestão pública territorial, essas associações são geralmente mais antigas do que a constituição do Território da Cidadania, e já estão institucionalmente consolidadas. Tem um caráter suprapartidário voltado para a região constituída pelos municípios que integram a associação, buscando sempre o melhor para os municípios, como declara o gestor da entrevista 04.

Na visão do gestor entrevistado 02, “a associação seria o grande instrumento para buscar soluções regionalizadas para as principais demandas dos municípios, entretanto atua mais como prestadora de serviços”. Da mesma forma, relata o gestor entrevistado 04: “a função da associação de municípios é prestar serviços através de projetos, auxílio técnico nos projetos complexos”. Também prestam assessoria na elaboração de projetos técnicos para regularização de alguns terrenos, projetos de pavimentação, e outros trabalhos de engenharia.

De acordo com o entrevistado 05, “a relação do município com a associação é boa, e participo dessas reuniões porque discutem-se assuntos de interesse dos municípios. Não vou atrás de recursos, mas para discutir problemas com outros municípios. Os problemas do meu município são os mesmos de outros municípios, então juntos nós achamos algumas soluções mais adequadas”. Já o gestor da entrevista 09 relata que a associação dos municípios poderia ajudar mais na área dos projetos. Não considera que ela (a associação) não ajuda o município, mas que poderia ajudar nos projetos que precisam de mais tempo e mais pessoas pra trabalhar.

Percebe-se então que a lógica de funcionamento das Associações de Municípios é muito parecida com a lógica de desenvolvimento territorial, uma vez que há a busca por projetos coletivos que abarquem necessidades em comum entre os municípios. Se isso é verdade, há de se pensar também no significado da existência de três associações distintas dentro do MOC. Uma vez que uma associação representa a união de interesses em comum, a presença de três associações dentro do MOC pode explicar parte das dificuldades de acordo entre os municípios acerca dos projetos direcionados para o Território.

c) Consórcio de municípios⁴⁰

Na AMMOC, o interesse de se construir o Consórcio Público Intermunicipal Multifinalitário Meio Oeste Contestado surgiu durante as reuniões realizadas nesta Associação,

⁴⁰Tópico elaborado pela doutoranda Andreia Tecchio.

com o objetivo de atender as exigências dos editais do governo federal que financiam grandes projetos. Como exemplo, foi citado um edital do Ministério das Cidades, que contempla municípios com mais de 150 mil habitantes, realidade de nenhum dos municípios desta Associação. Segundo uma entrevistada, o Programa Território da Cidadania inspirou a criação do consórcio, uma vez que não atende as necessidades dos municípios em relação à captação de recursos financeiros, mas deixou um legado e um aprendizado a respeito da necessidade dos municípios buscarem coletivamente soluções para os seus problemas. Esse Consórcio encontra-se em fase inicial de implementação e utiliza a estrutura física da AMMOC para seu funcionamento. Dos municípios dessa Associação, somente Herval d'Oeste não o integra, mas de acordo com o estatuto, esse município pode aderir ao consórcio nos próximos dois anos. Nas entrevistas realizadas, não foi revelado o motivo pelo qual Herval d'Oeste ainda não faz parte do consórcio.

O governo federal apoiou a criação desse consórcio municipal. Uma ação concreta foi a ida de representantes do gabinete da presidência à região para apresentar o elementos referentes ao seu funcionamento. Para o governo federal é interessante o pedido de financiamento feito por mais de um município, uma vez que diminui o número de propostas a serem analisadas.

A AMAI e AMNoroeste, que também integram o Território Meio Oeste Contestado, já realizaram reuniões visando construir consórcios municipais, mas ainda não chegaram a nenhum acordo. De acordo com alguns entrevistados, os prefeitos são bastante individualistas e ainda não possuem um olhar que os permita agir coletivamente. Soma-se a isso, a recomendação da Fecam de que as Associações de Municípios não devem criar consórcios municipais e sim fortalecer a prestação de serviços já existentes em cada Associação.

d) As Secretarias de Desenvolvimento Regional⁴¹

As Secretarias de Desenvolvimento Regional do Estado de Santa Catarina foram criadas pelo ex-governador, Sr. Luiz Henrique da Silveira, através da Lei nº 243 de 30 de janeiro de 2003 e, alterada pela Lei Complementar nº 381, de 07 de maio de 2007. O propósito principal consistiu em diminuir a distância entre o governo e os municípios. A descentralização do estado de Santa Catarina, segundo seus protagonistas do governo, permite a participação da sociedade local organizada nas decisões regionais. Os atores locais teriam participação nas decisões tomadas dentro das SDRs no que se refere a investimentos e distribuição de recursos para os municípios que a compõem.

⁴¹Tópico elaborado pela bolsista de iniciação científica Maria Cecília Mireski.

Entretanto, alguns gestores argumentam que governo do estado não avançou na questão das SDRs em relação ao administrativo financeiro, não resolvendo os problemas regionais nas quais cada SDR se localizam. Isso se dá pela grande pulverização das SDRs e pela manutenção da concentração econômico-financeira, ao contrário do que se havia inicialmente proposto pelo governo de estado com a criação da SDRs. Já os Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDR), segundo a percepção da maioria dos entrevistados, não atuam como deveriam.

A intenção foi boa, mas tem muitas SDRs. Poderiam diminuir o número de SDR e capacitar quem está, pois os prefeitos precisam ir para Florianópolis para negociar recursos. Cada SDR possui suas regras, não tem um padrão. Já no governo federal não, é tudo padrão, você sabe o que precisa ser enviado (Entrevista 06).

Outros gestores afirmam que as SDRs “estão vinculadas a bandeira partidária do estado, então ela tem muito uma conotação política” (Entrevista 02). O gestor da entrevista 01 destaca a falta de autonomia política das SDR: “[...] só a descentralização contribui agilizando os contratos, mas a negociação política ocorre em Florianópolis. [A SDR] deveria ter autonomia para negociar”. Entretanto, alguns gestores, em sua maioria do mesmo partido político do governo que concebeu esse processo de descentralização, avaliam de forma positiva as SDRs, o que pode representar também uma forma de defesa no discurso político: “[...] “a relação do município e a SDR é ótima, pois ela tem auxiliado muito, conseguimos bastante”. “[...] contribui para a articulação do repasse dos recursos a serem distribuídos”, referindo-se às emendas parlamentares, que podem ser repassadas para os municípios por meio de um convênio com as SDRs. [...] “quando vem o recurso eles descentralizam, fazem o convênio. Mas se não se articular lá em cima, você fica sem”. E ainda, “a SDR também facilita a prestação de contas, pela proximidade” (Entrevista 07).

Visando entender melhor a relação das SDRs com os repasses de recursos aos municípios, o Lemate/UFSC elaborou o projeto “Estudo de iniciativas de descentralização de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural em Santa Catarina”, recém aprovado na Chamada Pública Fapesc nº 01/2014. Sendo assim, esse tema será aprofundado por esse novo projeto de pesquisa, que objetiva analisar as interações entre as iniciativas de descentralização estadual e federal na execução de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural no Território Meio Oeste/Contestado.

5.1.4 Situação atual da política territorial: o Projeto de Extensão CNPq/MDA⁴²

Atualmente, está em andamento um projeto de extensão que visa a reestruturação da política territorial em Santa Catarina intitulado “Consolidação da abordagem territorial como estratégia de desenvolvimento rural sustentável para SC”, financiado pelo CNPq e coordenado pela UFFS em parceria com a SDT/MDA. Um representante do Lemate teve a oportunidade de participar como observador de uma reunião dos Núcleos de Extensão para o Desenvolvimento Territorial (Nedet) do projeto em outubro de 2014, no município de Chapecó. A reunião objetivou o alinhamento inicial do projeto, que se encontrava no terceiro mês de execução, e discussão de diversos elementos relacionados à situação atual da política territorial nos territórios do projeto.

Cada núcleo é responsável por um território e é composto por um professor coordenador, um assessor de gestão social, um assessor de inclusão produtiva e, em alguns deles, por alunos bolsistas. Estão incluídos nesta ação todos os Territórios da Cidadania de Santa Catarina e mais dois fronteiriços localizados no Paraná. São eles: Planalto Norte, Serra Mar, Alto Vale do Itajaí, Alto Uruguai Catarinense, Extremo Sul, Alto Vale do Rio do Peixe, Oeste Catarinense, Extremo Oeste, Meio Oeste Contestado, Serra Catarinense, Cantuquiriguaçu (PR) e Paraná-Centro.

O projeto em questão tem o objetivo de contribuir para consolidar a política de desenvolvimento sustentável a partir da abordagem dos territórios rurais. Dentre os objetivos específicos estão os seguintes: a) realização de estudos; b) criação de métodos e tecnologias de gestão social, divulgação e aprimoramento; c) monitoramento, avaliação e assessoria técnica aos colegiados e d) reuniões territoriais com os colegiados e suas instâncias. Para tanto, existem alguns eixos de trabalho, brevemente detalhados a seguir:

- 1) Desenvolver diagnóstico e produção de dados sobre a realidade e histórico do colegiado territorial;
- 2) Difundir métodos e tecnologias sociais voltadas à gestão social. Dentre os detalhamentos deste item, destacam-se:
 - 2.2 Estabelecer mecanismos de acompanhamento e avaliação da implementação de projetos de inclusão produtiva (Proinf, Pronaf, ATER, PAA, PNAE)
 - 2.3 Qualificar a metodologia para implementação e articulação de políticas públicas integrantes da matriz de ação do PTC.

⁴²Este tópico e o seguinte foram elaborados por Tamissa Gabrielle Godoi, a partir da participação na reunião com os Núcleos de Extensão para o Desenvolvimento Territorial (Nedet) realizado em Chapecó em outubro de 2014.

- 3) Desenvolver sistema que permita o monitoramento, avaliação e assessoria técnica aos colegiados territoriais;
- 4) Organização de reuniões, conferências e plenárias em conjunto com o colegiado territorial (dentre elas, reuniões anuais com os colegiados);
- 5) Organizar e desenvolver pesquisas no território e apresentar trabalhos em eventos regionais em conjunto com a SDT.

Dentre os membros da equipe desse projeto de extensão, os cargos de assessor têm algumas funções específicas. Os Assessores Territoriais de Gestão Social (ATGS) têm o papel de difundir métodos e tecnologias sociais voltadas à gestão social e articular ações referentes às políticas como Minha Casa Minha Vida, Bolsa Família, etc. Já os assessores territoriais de inclusão produtiva têm a função de estabelecer mecanismos de acompanhamento e avaliação da implementação de projetos ligados ao PAA, PNAE, Pronaf, Proinf, etc. Mesmo assim, notou-se ao longo da reunião que não há uma definição muito clara do papel dos assessores e dessas divisões de papéis, até mesmo para o representante do MDA. O único consenso é que são profissionais que devem articular ações e identificar problemas do território para que esses possam ser pensados em parceria com o MDA e a coordenação do projeto.

Durante os dois dias de reunião, vários pontos de debate foram levantados, tanto com relação à política territorial quanto ao projeto do CNPq e suas dificuldades. Há, por exemplo, muitas dúvidas sobre as competências dos Nedet, tanto com relação às demandas do MDA quanto ao andamento do projeto em si. Muitas discussões e dúvidas sobre procedimentos burocráticos, divergências de interesses entre a SDT e os Nedet quanto às ações e aos prazos.

Colocou-se que, dentro da proposta dos Nedet no projeto, há o papel da universidade de reflexão, para além da função de execução engessada que o MDA demanda da instituição. A respeito disso, o então delegado do MDA colocou que há uma boa perspectiva para que os territórios voltem a funcionar a partir dos trabalhos dos Nedet. Para isso, a universidade deve pesquisar, mas muito bem articulado com a execução das ações, de modo a dosar os dilemas para que o trabalho não pare. Acredita que esse é o melhor caminho para que os conflitos sejam abordados e a política avance. No entanto, os membros dos Nedet colocam que a SDT quer que os assessores colem informações e as repassem para o ministério sem que as mesmas sejam discutidas nos territórios. Esse trabalho, entretanto, é considerado muito quantitativo e o grupo gostaria de coletar informações mais qualitativas, visando propor mais melhorias à política territorial para o futuro.

Ainda sobre esse aspecto – que esteve muito presente ao longo de todo o encontro –, o grupo entende que a universidade “incomoda”, pois almeja fazer mais do que o MDA propõe

para as políticas territoriais. Então, há uma grande contradição nesse ponto, pois a SDT engessa as ações dos Nedet e, em contrapartida, o Nedet percebe que deve haver outras estratégias para que a política territorial avance positivamente, deixando de ser institucional e sendo realmente territorial, deixando de ser agrícola e sendo rural. Concluem que só será possível superar esse impasse com o apoio da universidade.

Acerca das experiências relatadas nos diagnósticos da situação atual dos territórios, pontuou-se que desde o início não houve espaço para se discutir desenvolvimento e identidade. Além disso, relatam que não há característica descentralizada na política por falta de autonomia dos territórios. Aqui, os representantes de territórios mais antigos falaram mais, levantando vários pontos de angústia. O assessor do MDA presente no encontro acredita que a desmotivação da política territorial nos territórios se deu muito pelo discurso da época de que a SDT iria mitigar e/ou diminuir os problemas de desigualdade. Relatou que agora a SDT encontra-se marginal no interior do MDA e busca articular as políticas, criando ambientes favoráveis para que as políticas funcionem na ponta.

Entretanto, os membros do Nedet apontam um ponto-chave que atrapalha o avanço da política territorial, que é o fato de que a abordagem territorial é uma estratégia somente do governo federal. Sendo assim, os estados e municípios, além de não auxiliarem na implementação da política, por vezes, até a desconstroem. É o caso das Secretarias de Desenvolvimento Regionais, por exemplo, segundo alguns integrantes catarinenses do Nedet.

Houve um momento onde os assessores se dividiram em grupos menores para discutir os limites, avanços e estratégias futuras a serem buscadas. Os limites foram basicamente os já descritos em outros pontos deste relatório, como por exemplo a falta de compreensão da política e a insegurança associada a isso na esfera dos territórios. Os avanços foram resumidos em três pontos principais: i) a retomada da política de desenvolvimento territorial; ii) o surgimento de novas organizações e iii) o fortalecimento das equipes dos territórios através da definição de funções para os assessores. As estratégias pensadas em conjunto foram as seguintes: i) promover mais momentos de trocas de experiências com a finalidade de inserir as conclusões nos planos de ação através de construção de estratégias conjuntas; ii) articulação com as secretarias de assistência social para que a política chegue aos beneficiários mais marginais, como por exemplo os indígenas; e iii) atuar como animador dos processos nos territórios.

Quanto à agenda do semestre, surgiram os seguintes pontos: 1) demanda de recursos financeiros do Proinf; 2) mesas de diálogo para definição de estratégias; 3) Plano de Gestão Territorial do Plano Safra. Pensando em melhorias para a execução do projeto, houve também a

sugestão de promover intercâmbios com outros grupos de pesquisa para fortalecer e avançar nas reflexões teóricas.

5.1.5 A sustentabilidade no Pronat

Pôde-se observar fatores relacionados à sustentabilidade na política territorial em duas situações: durante a reunião do Projeto de Extensão CNPq/MDA e em idas à campo ao Território MOC. No âmbito do projeto de extensão, nota-se muito fortemente que há uma diferença significativa entre o que a política territorial propõe, como ela realmente está ocorrendo e o que os Nedet pretendem enfocar nessa proposta de rearticulação da política. Por exemplo, a vertente econômica da sustentabilidade aparece em todos esses âmbitos como sendo essencial para o desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida dos agricultores familiares. No entanto, ao discutir questões econômicas, os Nedet sempre as relacionam com diversos aspectos sociais, voltando ações para o fortalecimento e valorização de aspectos econômicos. Considerar as vertentes social e econômica indissolúveis torna coerente as ações de promoção do desenvolvimento sustentável. Nota-se, entretanto, que neste caso a iniciativa de relacionar essas vertentes não parte necessariamente de características da política (muito embora fosse mais coerente que assim fosse) e sim do perfil intelectual dos integrantes dos Nedet. Essa postura, porém, pode influenciar o rumo das discussões e ações no território daqui para frente.

Já a questão ambiental aparece nas preocupações dos integrantes Nedet também vinculada à aspectos sociais e econômicos, na forma de preocupações com o incentivo e a promoção da agroecologia. Pensando a mesma como um instrumento de empoderamento social, a questão de incentivar um modelo de produção agroecológico em contraposição ao modelo produtivista é consenso entre todos os membros Nedet, mesmo que alguns possuam mais ações voltadas a este campo de intervenção do que outros. Outros aspectos ambientais, como por exemplo a adequação dos estabelecimentos agropecuários à legislação ambiental, não foram abordados como prioritários no momento.

Observa-se, ainda com relação à vertente ambiental, que novamente ela é considerada indissolúvel das demais vertentes quando discutida pelos membros Nedet. Em contrapartida, se considerarmos o posicionamento do MDA com relação às chamadas de ATER, pode-se entender que para essa política a questão ambiental ainda fica em segundo plano, visto que não se relaciona diretamente com as demais ações da política. Ao permitir a colaboração dos colegiados territoriais na reestruturação das ATER denominadas Agroecologia e Sustentabilidade, infere-se que é dado um tratamento diferenciado das demais chamadas.

No âmbito das etapas de campo no MOC, notou-se, de maneira geral, que não houve uma discussão preliminar sobre sustentabilidade ambiental nas reuniões do colegiado. Apenas questões referentes ao tratamento de esgoto e coleta de lixo entram, por vezes, na pauta de discussão - o que tem mais relação com a imposição legal pelo tratamento de resíduos do que por uma iniciativa local. Entretanto, houve uma exceção em Coronel Martins, onde um dos entrevistados citou a inserção da questão do meio ambiente, principalmente, com relação aos estabelecimentos rurais, como ponto de pauta da última reunião. Esta reunião tratava da reestruturação da política via Nedet, evidenciando a abertura que essa nova fase da política estaria dando à participação de atores com esta preocupação e, conseqüentemente, a inclusão da vertente ambiental da sustentabilidade como pauta do desenvolvimento territorial. Em síntese, o tema ambiental não foi, até o momento, uma orientação prioritária da política de desenvolvimento territorial coordenada pela SDT/MDA.

Em termos analíticos, pode-se dizer que a presença do tema ambiental é dependente da trajetória histórica de cada território (dependência de caminho), sendo que o caráter pró-ativo dos atores que o defendem, onde eles existem, encontra abertura institucional na política de territórios. Contudo, quando a presença de atores que representam esses interesses é fraca, ele tende a ficar em segundo plano e/ou ser contemplado pontualmente quando da exigência legal. Mesmo quando aparece nos espaços territoriais, existe um descompasso entre o discurso ambientalista e os resultados práticos promovidos, pois esse tipo de ação tende a confrontar interesses divergentes e práticas institucionalizadas. Ao comparar o jogo de interesses expresso nas entrevistas com as concepções de sustentabilidade dispostas nos projetos territoriais verifica-se que a ideia de desenvolvimento adotada pelos atores tende a tratar as três dimensões da sustentabilidade como pilares em separados, em que se prioriza a dimensão econômica. Em segundo plano aparece a dimensão social, geralmente, utilizada para justificar a demanda por desenvolvimento econômica, visto que muitos projetos priorizam as populações de baixa renda ou se justificam com base no apelo à geração de emprego. Nesse caso, raras são as ações práticas em que a questão ambiental se constitui uma razão central e elemento articulador dos pilares da sustentabilidade.

5.2 PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF)

Desde a sua criação, em 1996, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) vem se constituindo na principal ação pública direcionada aos agricultores

familiares brasileiros (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004). Apesar dos diversos ajustes normativos efetuados, especialmente, durante os mandatos do presidente Lula, no sentido de democratizar a aplicação de seus recursos, o acesso ao Pronaf continua desigual e insuficiente face ao universo e ao perfil do público potencialmente beneficiário. Além de problemas de natureza institucional e técnica, que dificultam que os serviços de apoio e assistência cheguem de maneira abrangente aos agricultores familiares mais pobres, nota-se que suas verbas continuam primordialmente dirigidas para os sistemas de agricultura integrados às cadeias produtivas mais dinâmicas sob o ponto de vista produtivo e econômico, localizadas, especialmente, na macrorregião Sul do país (ZANI; DA COSTA, 2014; CAZELLA; BÚRIGO, 2014). Desse modo, os recursos do Pronaf atendem essencialmente as commodities milho, soja e café, em boa parte, vinculadas a mercados de exportação. Apenas 30% dos montantes de custeio liberados priorizam de cultivos de consumo interno – trigo, mandioca, arroz, feijão e outras produções típicas de explorações familiares (GRISA et al., 2014).

Apesar de algumas inovações, verifica-se no Pronaf uma dependência de caminho em relação ao padrão de incentivos que o Sistema Nacional de Crédito Rural adotou desde a sua criação no final dos anos 1960. Em certo sentido, pode-se dizer que, ao longo de sua trajetória, o Pronaf incorporou a lógica do “mais do mesmo”, aproximando-se das ideias que orientaram o processo de modernização conservadora do campo brasileiro (GRISA, 2012; GRISA et al., 2014). Ou seja, os referenciais de desenvolvimento e de tecnologia que orientam os projetos financiados por essa política pública de crédito rural visam criar oportunidades para incorporar segmentos da agricultura familiar no processo de modernização convencional produtivista, no qual aspectos ambientais são marginais.

Em síntese, o Pronaf teve origem como uma política pública que pretendia atender a parcela de agricultores classificados como “aptos” à transição modernizante (GUANZIROLI, 1994; PETERSEN, 2013). Embora tal concepção estivesse explícita nos documentos que orientaram a formulação do Programa, o tema foi retomado no debate acerca da viabilidade atual e futura dos Estabelecimentos Familiares (EF) de reduzido Valor Bruto de Produção agropecuária (VBPa). O aprofundamento da visão setorial do Pronaf e das discussões sobre sua pertinência para atender agricultores que já não estejam inseridos em sistemas produtivos de alto valor comercial são questões controversas. Para boa parte desse público, por exemplo, Alves e Rocha (2010) recomendam aplicarem-se somente políticas de cunho social, e não as de crédito produtivo oferecidas pelo Pronaf e outros programas do SNCR.

Os recursos do Pronaf sempre estiveram primordialmente direcionados ao custeio agrícola, especialmente, aplicados na compra de insumos industriais para a produção nas

lavouras. Contudo, nos últimos anos observa-se o crescimento do custeio pecuário, direcionado às criações animais. Já nos investimentos evidencia-se uma redução relativa nos valores direcionados ao “melhoramento das explorações”, que envolve bens e serviços para qualificação da infraestrutura, enquanto cresce o montante aplicado em máquinas e equipamentos (SOUZA et al.; 2013; GRISA et al., 2014). Como pode-se perceber, a presença desse Programa agrega interesses de setores industriais que atuam a montante da produção, a exemplo das multinacionais. Ao contar com o apoio de setores econômicos poderosos e interessados em manter tal mercado, essa política pública é amplamente aceita pela classe política - muitos deles financiados por tais empresas.

Por sua vez, o Pronaf B, a linha de microcrédito do Programa, alcançou 15% do total de recursos liberados em 2012 e entre 30% e 50% do total de contratos anuais efetuados nos últimos dez anos. Apesar de sua relevância social, pois beneficia a agricultores tradicionalmente excluídos do crédito rural, sua participação é ainda reduzida em relação ao conjunto da agricultura familiar que potencialmente demanda esse tipo de recurso. Além disso, em vários casos as verbas do Pronaf B foram disponibilizadas sem atentar aos preceitos de outros programas de microcrédito bem sucedidos, em que a proximidade com o tomador é considerado uma estratégia decisiva para o sucesso da operação. Sem o acompanhamento de um agente de crédito os microempréstimos se tornam problemáticos: as dívidas não pagas aumentam os níveis de inadimplência e os tomadores não são capazes de modificar sozinho a estrutura produtiva e/ou gerenciar as atividades de modo a elevar os ganhos de renda (MAIA et al., 2012).

Os casos da ausência de metodologia específica para o Pronaf B e a baixa expressão das linhas de crédito focadas em novas demandas produtivas e tecnológicas permitem apontar a dificuldade de inovar no crédito rural. Cabe destacar que os agentes financeiros contam com um ambiente institucional consolidado e regido por regras, sendo que uma inovação geralmente é adotada por imposição legal ou por demanda de atender interesses de retorno econômico. Não por acaso, os agentes financeiros tendem ainda a priorizar linhas de maior expressão. Enquanto isso, o tratamento das particularidades é desconsiderado, o que torna difícil atender projetos mais afeitos com os preceitos da sustentabilidade.

Pelo fato do Pronaf ser uma política amplamente analisada pelos pesquisadores da área, optou-se por salientar e aprofundar a análise de dois aspectos relacionados à ela: i) o acesso ao Programa através do indicador do Cadastro de Pessoa Física – e não do número de contratos, como comumente utilizado -, que traz novas perspectivas a respeito da evolução do Pronaf; e ii)

a relação do Pronaf com o estímulo de processos sustentáveis na agricultura. Ambos os tópicos serão detalhados a seguir.

5.2.1 Redimensionando o acesso ao Pronaf pelos Cadastros de Pessoa Física⁴³

Esta análise tem por objetivo apresentar uma nova metodologia de se calcular o grau de acesso ao Pronaf crédito. Tendo como referência o período entre 1996 e 2013, o item analisa números oficiais de aplicação do Programa no país e está dividido em quatro partes. A primeira descreve a metodologia. A segunda e terceira empregam, respectivamente, dados nacionais e macrorregionais referentes às aplicações o crédito rural do Pronaf, comparando-os com os números de contratos e de Cadastros de Pessoa Física (CPF). Nesses tópicos apresenta-se uma segmentação dos dados em finalidades de uso do crédito e a sua expressividade em relação ao número de EF existentes no país. Por fim, apresentam-se ponderações quanto ao novo indicador e considerações finais, indicando questões a serem aprofundadas em futuros estudos sobre o Pronaf.

Metodologia específica

No que tange aos aspectos metodológicos, como meio de instrumentalizar a análise foi solicitado e obtido do Banco Central (BCB) informações sobre o Pronaf referentes ao período 1996-2013. Essas informações versavam a respeito dos números de contratos efetuados, quantidades de CPF beneficiados e montantes financiados pelo Programa nas cinco macrorregiões brasileiras. Além desses dados, para o intervalo 2004-2013, o BCB também forneceu informações, nas escalas macrorregionais, por finalidades dos empréstimos e por tipo de atividades financiadas.

Por se tratar de uma série histórica, para efeito das análises os valores nominais obtidos foram deflacionados pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), da Fundação Getúlio Vargas, tendo por base 100 o ano de 2013. No tratamento dos dados do BCB, a quantidade de CPF beneficiada foi calculada subtraindo-se os casos em que ele aparece mais de uma vez, ou seja, em novo(s) projeto(s) contratado(s) no mesmo ano, o que aqui se denominou de sobreposição. Posteriormente, essa sobreposição foi dimensionada a partir de uma relação obtida pela divisão da quantidade de contratos pela quantidade de CPF(1):

$$\text{Sobreposição} = \sum \text{contratos} / \sum \text{CPF} \quad (1)$$

⁴³Esta parte do relatório foi elaborada a partir das reflexões em curso relacionadas à tese de doutorado de Adinor José Capellessio e parte do seguinte trabalho apresentado no último congresso da SOBER e submetido para publicação em periódico científico: CAPELESSIO, A; BURIGO, F. L; CAZELLA, A. A. Evolução do Pronaf Crédito no período 1996-2013: redimensionando o acesso pelos Cadastros de Pessoa Física. *Revista de Economia e Sociologia Rural*.

O cálculo do valor médio deflacionado das operações se deu pela divisão simples do somatório de recursos pelo número de contratos ou de CPF nas distintas escalas (2):

$$\text{Valor deflacionado médio} = \sum \text{VD} / \sum \text{X} \quad (2)$$

Em que:

VD = valor deflacionado de recursos liberados;

X = quantidade de CPF ou de contratos.

Para se avaliar o grau de acesso optou-se por apresentar comparativamente os gráficos construídos com base em números absolutos e, principalmente, em termos relativos (%), tendo como universo o total de EF cadastrados pelo Censo Agropecuário de 2006. Da mesma forma calculou-se o acesso relativo por finalidades de uso do crédito (3):

$$\text{Acesso relativo ao Pronaf (\%)} = (\sum \text{X} / \sum \text{EF}) \cdot 100 \quad (3)$$

Em que:

X = quantidade de CPF ou de contratos;

EF = quantidade de estabelecimentos familiares recenseados em 2006.

Para o cálculo da evolução percentual dos recursos liberados por macrorregião do país dividiu-se a participação absoluta dos recursos pelo montante nacional. Em seguida, para comparar dados com diferentes universos de EF, dados foram ponderados pela expressão relativa de agricultores familiares em relação ao país (4):

$$\text{DPR (\%)} \times = (\text{VD}_x / \text{EF}_x) / (\text{VD}_a / \text{EF}_a + \text{VD}_b / \text{EF}_b + \text{VD}_c / \text{EF}_c + \text{VD}_d / \text{EF}_d + \text{VD}_e / \text{EF}_e) \cdot 100$$

Em que:

DPR = distribuição ponderada de recursos;

VD = Valor Deflacionado de recursos liberados;

EF = quantidade de EF;

x = Macrorregião em análise;

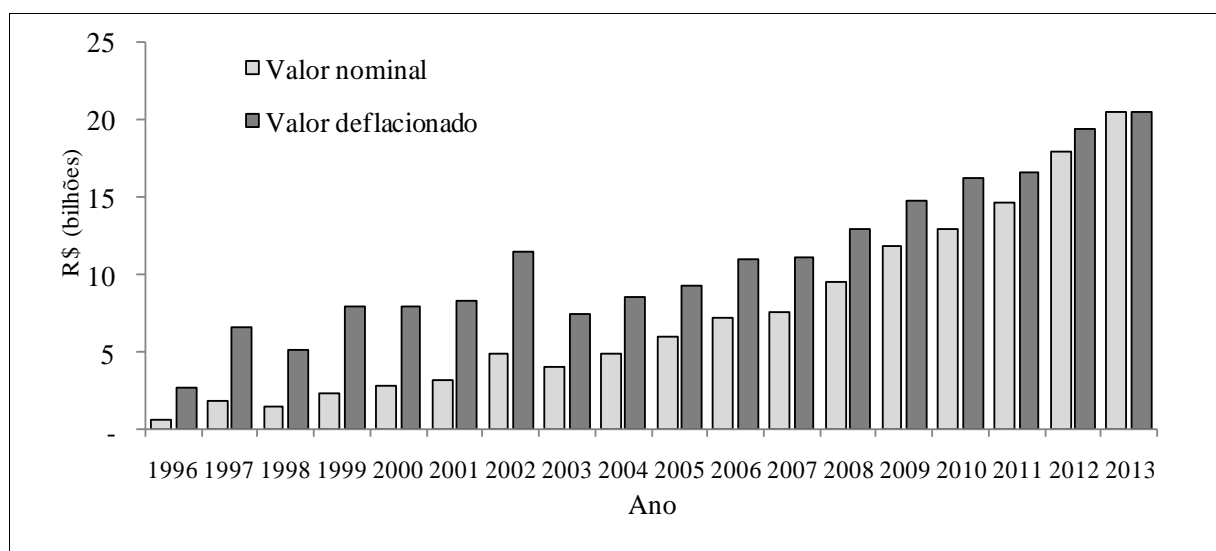
Macrorregião: a = Sul; b = Sudeste; c = Centro Oeste; d = Norte; e = Nordeste.

Para dimensionar a sobreposição no uso do Pronaf nas escalas nacional e macrorregional, os números de contratos e de CPF, bem como o montante absoluto de recursos, foram ponderados pela quantidade de EF cadastrados pelo Censo Agropecuário de 2006. A apresentação desses dados, a seguir, está segmentada em duas partes. A primeira demonstra a sobreposição e as possibilidades de reinterpretação propiciadas pelo uso da quantidade de CPF como indicador de acesso. A segunda destina-se a comparar e discutir os dados de acesso nas macrorregiões brasileiras, levando-se em conta o número de EF.

As sobreposições de contratos e o número de CPF como indicador de acesso

Ao longo dos últimos vinte anos o Pronaf tornou-se a política pública setorial de maior expressão junto aos agricultores familiares do país, o que permite apontar que essa política atendeu anseio de segmentos historicamente excluídos do crédito rural. A Figura 4 demonstra as evoluções nominal e deflacionada desde as primeiras aplicações, em 1996, até 2013. Nota-se que, durante os mandatos do Presidente FHC, o Pronaf sofreu oscilações, seguida de um período de estabilidade, registrando-se um crescimento atípico nos valores deflacionados em 2002, muito em função do elevado IGP-DI daquele ano. No Governo Lula (2003-2010), após uma breve retração inicial, o Pronaf registra um constante crescimento nos montantes liberados, e que continuou nos primeiros anos do Governo Dilma.

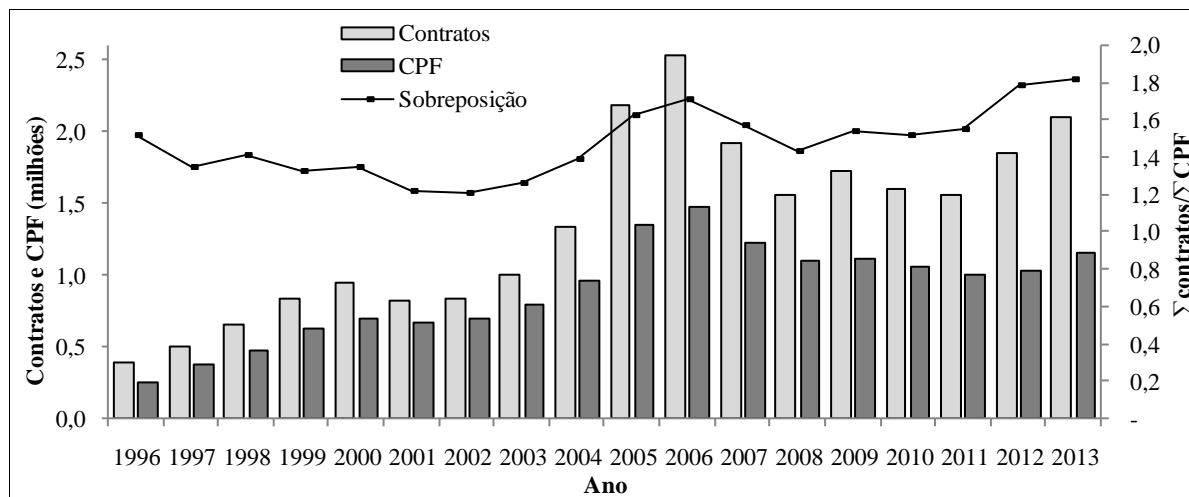
Figura 4: Evolução do Pronaf, em valores nominais e deflacionados*, no Brasil (1996-2013).



*Deflação pelo IGP-DI, com base 100 em 2013. Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do BCB (2014).

No entanto, conforme se vê na Figura 5, essa evolução não ocorre com a mesma intensidade em relação ao número de beneficiários.

Figura 5: Acesso ao Pronaf crédito no Brasil, pelo número de contratos e de CPF (1996–2013).



Fonte: Elaboração pelos autores, a partir de dados do BCB (2014).

Observa-se, por meio do número de contratos, que o acesso ao Pronaf teve seu auge nos anos 2005 e 2006, e que somente em 2012 volta-se a se observar um novo aumento⁴⁴. Porém, quando o acesso ao Pronaf é medido pelo número de CPF beneficiados pode-se constatar que o seu alcance foi significativamente menos expressivo.

Tendo como exemplo o ano de 2013, o Pronaf registrou 2.099.279 contratos. Ao se levar em conta o total de EF cadastrados pelo Censo Agropecuário de 2006 (4.367.902), e que cada EF beneficiado pelo Pronaf tivesse recebido, em tese, apenas um contrato, o Programa teria alcançado 48% do seu público potencial. Mas, quando calculados pelo total de CPF beneficiados no mesmo ano, o número de contemplados cai para 1.154.613, ou seja, para 26% dos EF existentes no país (BANCO CENTRAL, 2014; IBGE, 2009).

Em termos de evolução, entre 2003 e 2006 verifica-se que o nível de acesso nacional ao Pronaf, medido pelo CPF, saltou de 796.325 para 1.476.807. Em bases percentuais esse crescimento foi de fato elevado (mais que 85%), mas bem inferior aos 151% registrados pelas abordagens que medem o acesso pelo número de contratos. A partir daí o Pronaf sofre uma queda contínua no acesso calculado pelo CPF, que perdura até 2011. Posteriormente ocorre uma retomada que, em 2013, situa-se ainda 21,8% abaixo do patamar alcançado em 2006.

Nesse caso, deve-se destacar que a opção pela divulgação dos dados de acesso ao Programa pelo número de contratos e não pela quantidade de CPF de beneficiários tem ao menos duas explicações. Uma se refere a limitações operacionais dos sistemas de gerenciamento de dados do BCB, como destacado pelos informantes, visto que a base de dados foi construída a partir do SNCR. Sem preocupação com alcance social, na época era interesse

⁴⁴Souza et al. (2013) afirmam que o crescimento do Pronaf entre 2003 e 2006 é explicado pela liberação de financiamentos que se encontravam contingenciados pela falta de garantias, especialmente, no Nordeste.

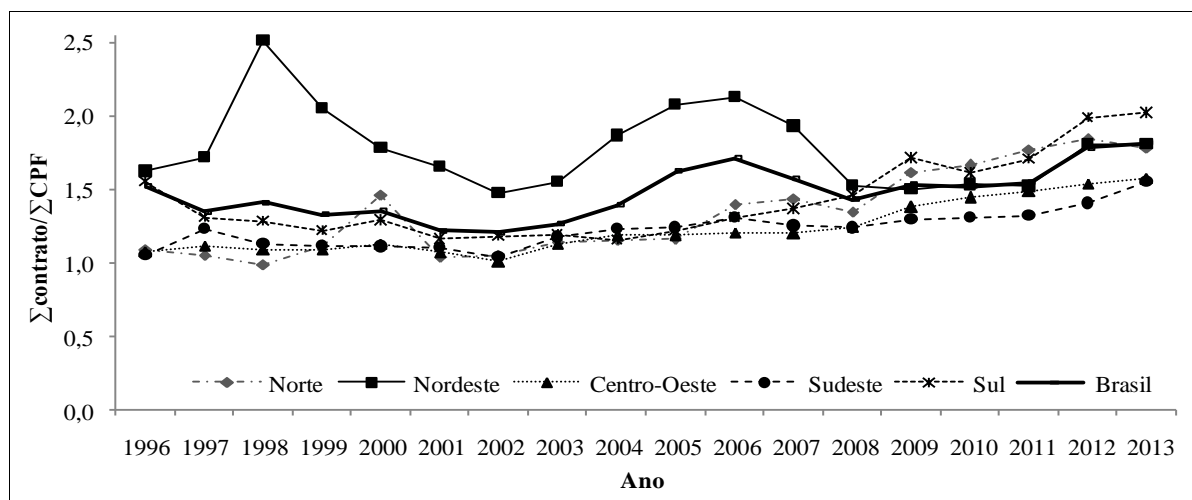
relevante saber a área financiada e não o número de produtores. Tendo por base a monocultura, um financiamento representaria algo próximo a um agricultor. Além disso, a apresentação dos dados pelo número de contratos permite atender o interesse político de demonstrar uma suposta abrangência maior do programa.

A análise da sobreposição ($\sum \text{contratos} / \sum \text{CPF}$) registra redução gradativa até 2002, quando assume um comportamento ascendente até 2006. Após esse ano constata-se um novo período de queda até 2008. Desde então se amplia a média de contratos por agricultor, com maior intensidade entre 2011 e 2013. Nesse período, embora a quantidade de contratos indique elevação de 34,7% no acesso, o de CPF o redimensiona novamente em níveis bem inferiores (14,9%). Essa oscilação na curva de sobreposição sugere que o grau de acesso ao Pronaf é muito divergente quando medido pelos dois critérios.

A sobreposição de contratos do Pronaf é geralmente mais comum em EF consolidados. Ao concentrar esse tipo de estabelecimento, imaginava-se que tal fenômeno seria maior no Sul e no Sudeste. Contudo, os dados do BCB apontam que o fenômeno também ocorre nas demais macrorregiões. Ao segmentar os números em escalas macrorregionais (Figura 6), verifica-se que o Nordeste registrou as maiores sobreposições e oscilações no período 1996-2008, e que as demais curvas praticamente se sobrepõem à do Sul. A partir de 2006, a sobreposição cai no Nordeste e começa a crescer nas demais macrorregiões, registrando, em 2013, mais expressão no Sul e no Norte. Essas duas macrorregiões possuem, respectivamente, o maior e o menor percentual de potenciais beneficiários atendidos pelo Pronaf, medidos pela relação entre CPF e EF recenseados.

A razão pela qual a sobreposição se manifestou inicialmente no Nordeste pode estar associada às barreiras de acesso então existentes. Enquanto os agricultores menos capitalizados enfrentavam dificuldades para firmar contratos, os agricultores com maior capacidade de oferecer garantias aos agentes bancários acabavam firmando mais de um contrato por ano. Em síntese, o Pronaf reproduzia em um novo nível a tradicional exclusão do sistema financeiro. Por sua vez, o aumento da sobreposição entre 2004-2006 parece ter relação com a liberação do Pronaf B, em que muitos projetos estavam contingenciados pela falta de garantias e acabaram sendo liberados no mesmo ano (SOUZA et al, 2013).

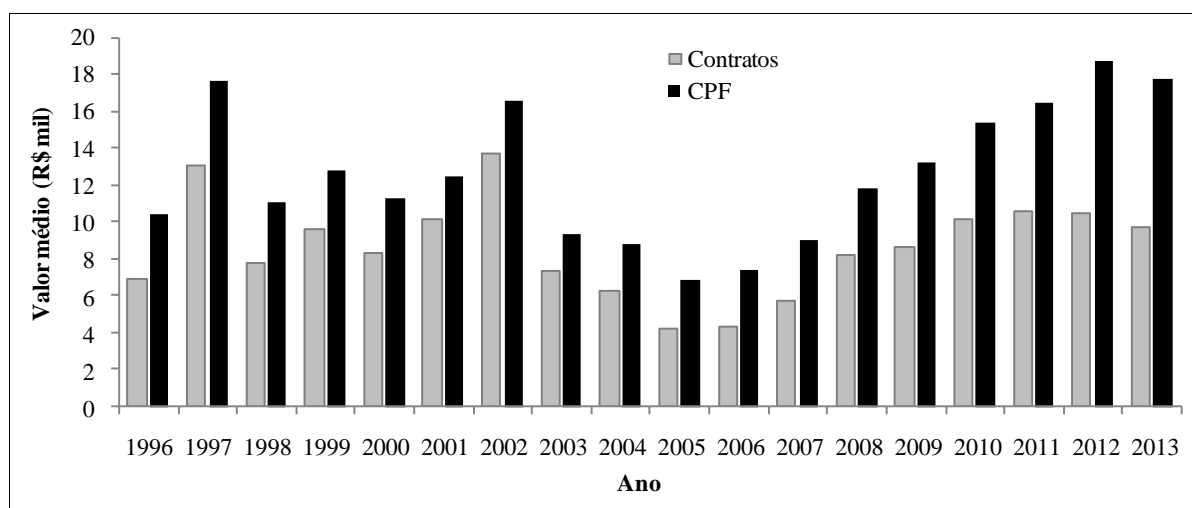
Figura 6: Evolução da relação entre o número de contratos e o número de CPF (sobreposição) de beneficiários do Pronaf para as cinco macrorregiões e para o Brasil (1996 - 2013).



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BCB (2014).

A sobreposição de contratos reflete-se também no valor médio dos financiamentos do Pronaf, o que fica parcialmente distorcido quando se faz esse cálculo usando o número de contratos, especialmente, entre 2008 e 2013 (Figura 7). A partir de 2008 eleva-se a diferença entre os dois tipos de valor médio na mesma proporção da sobreposição. Observa-se que o maior valor médio por CPF ocorre em 2012 (R\$ 18,7 mil), sendo 6,0% superior ao valor deflacionado registrado em 1997 (R\$ 17,6 mil).

Figura 7: Valor médio deflacionado* dos empréstimos de Pronaf no Brasil, por números de contratos e números de CPF (1996 – 2013).



* Deflação pelo IGP-DI, com base 100 em 2013. Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BCB (2014).

Ao segmentar esses dados em macrorregiões, o Centro-Oeste apresenta o maior valor médio, seguido pelo Sul, Sudeste e Norte. A maior diferença ocorre em relação ao Nordeste, especialmente, a partir de 2003. Como esse período coincide com a expansão do Pronaf B, de

menor valor, estima-se que a queda no valor médio tenha relação com a expressiva liberação dessa linha⁴⁵. Em menor proporção, esse fenômeno também ocorre nas demais macrorregiões entre 2003 e 2007, o que permite supor o crescimento no acesso de segmentos menos capitalizados em todo o país. A partir de 2008, mesmo com retomada no número de contratos de Pronaf B registrada em 2009/2010, ocorre elevação no valor médio em todas as macrorregiões, o que ficaria subestimado pela análise do valor médio dos contratos⁴⁶.

O BCB também forneceu dados sobre a quantidade de CPF que acessaram crédito do Pronaf no Brasil por finalidade. Mas essas informações foram liberadas somente para o período 2004-2013⁴⁷. Pela Figura 8 pode-se visualizar a distribuição desse crédito pelas distintas finalidades, em números absolutos, bem como o acesso em termos relativos (%), baseados nos EF recenseados em 2006.

Os dados permitem apontar que entre 2004 e 2006 o comportamento de ascensão registrado no âmbito nacional foi gerado pela ampliação do investimento pecuário. Já no investimento agrícola, a ampliação foi somente em 2012 e 2013. Como se verá adiante, essas oscilações nacionais nos investimentos agrícola e pecuário tem relação direta com a expansão que ocorreu no Sul e, especialmente, no Nordeste.

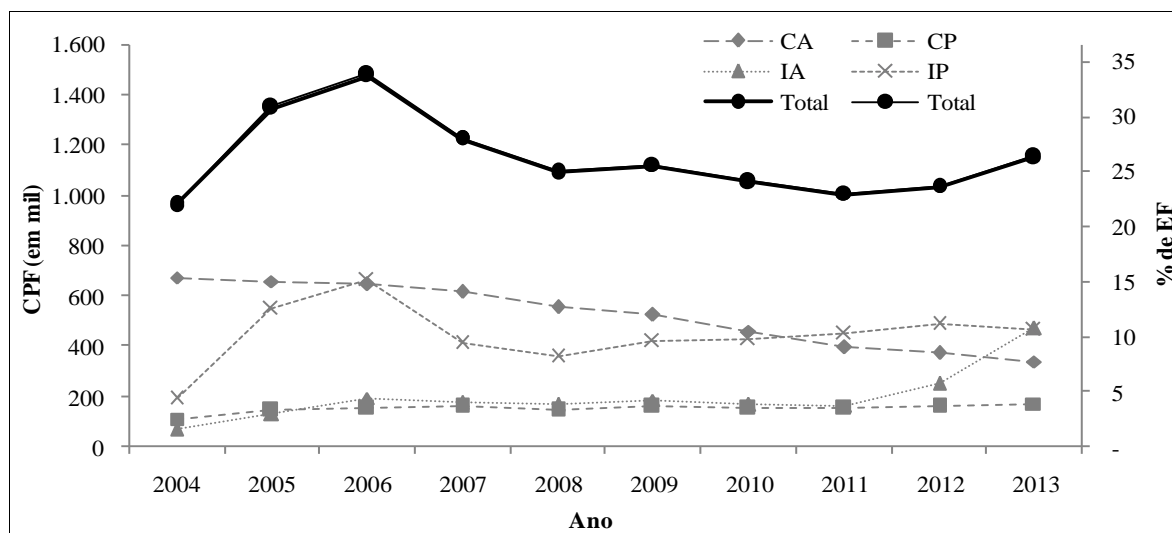
Por sua vez, os financiamentos destinados ao custeio pecuário registram estabilidade e ao custeio agrícola vêm perdendo acessos, o que reflete negativamente nas demais políticas públicas associadas ao crédito: a garantia de preços e o seguro agrícola. Possíveis desdobramentos dessas questões serão abordados mais adiante, no tópico que discute o caso do MOC. Por fim, levando-se em conta a quantidade de CPF, o percentual de beneficiários foi sempre inferior a 1/3 do total de EF cadastrados pelo Censo de 2006. Essa informação ajuda na avaliação sobre o alcance global do Pronaf em termos sociais, mas precisa ser mais bem analisada em distintas escalas.

⁴⁵Para detalhes explicativos dessa expansão, ver Grisa et al. (2014).

⁴⁶Em 2002, o Pronaf B liberava R\$ 500,00 por agricultor. Até 2013/14, esse valor expandiu para R\$ 3.500,00.

⁴⁷O BCB informou limitações de pessoal para extrair diretamente do Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro os dados relativos aos anos anteriores.

Figura 8: Evolução da quantidade absoluta e relativa* de CPF com acesso ao Pronaf no Brasil, por finalidades (2004-2013).

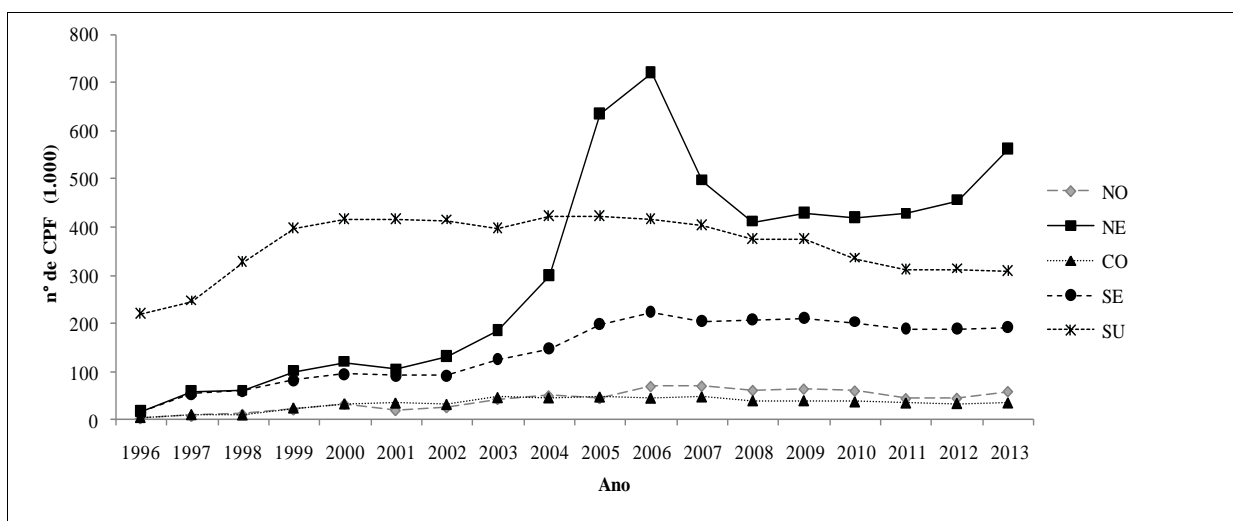


* Em relação aos Estabelecimentos Familiares (EF) cadastrados pelo Censo Agropecuário de 2006. Legenda: Custeio Agrícola (CA); Custeio Pecuário (CP); Investimento Agrícola (IA); Investimento Pecuário (IP). Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BCB (2014).

Comparações regionais ponderadas pela expressividade da agricultura familiar

Para aprofundar as análises de desempenho do Pronaf tendo o CPF como critério de acesso, os dados do Programa foram comparados às quantidades de EF presentes nas cinco macrorregiões brasileiras. Para isso os dados foram inicialmente comparados em termos absolutos. Assim, por meio da Figura 9, pode-se observar que, entre 1996 e 2004 o Sul predominou no total de CPF beneficiados, sendo depois ultrapassado pelo Nordeste.

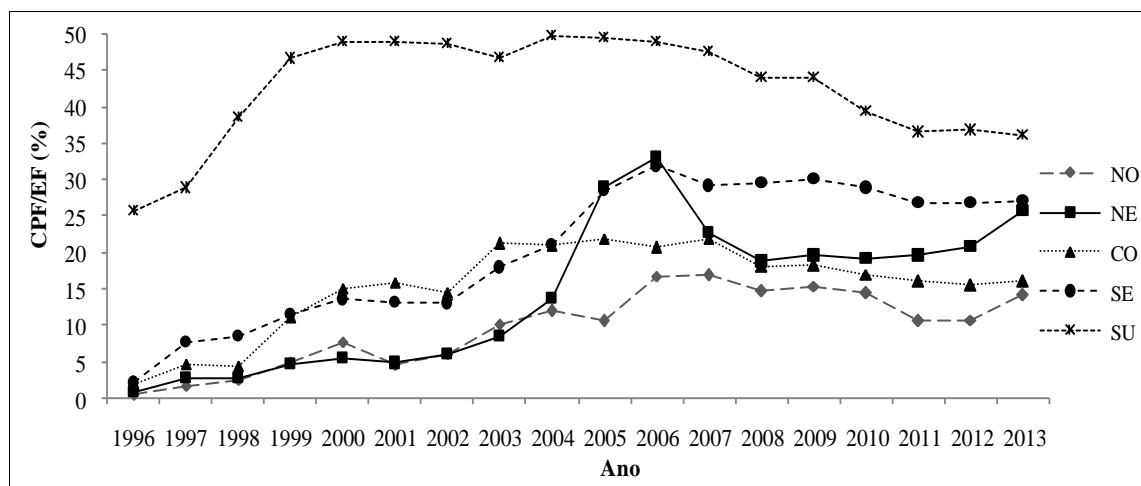
Figura 9: Evolução absoluta da quantidade de CPF com acesso o Pronaf para as cinco macrorregiões brasileiras (1996-2013).



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BCB (2014).

Todavia, quando o número de CPF é comparado ao total de EF da respectiva macrorregião revelam-se outros aspectos interessantes (ver Figura 10).

Figura 10: Evolução relativa da quantidade de CPF com acesso o Pronaf comparada ao número de estabelecimentos familiares (EF)* para as cinco macrorregiões brasileiras (1996-2013).

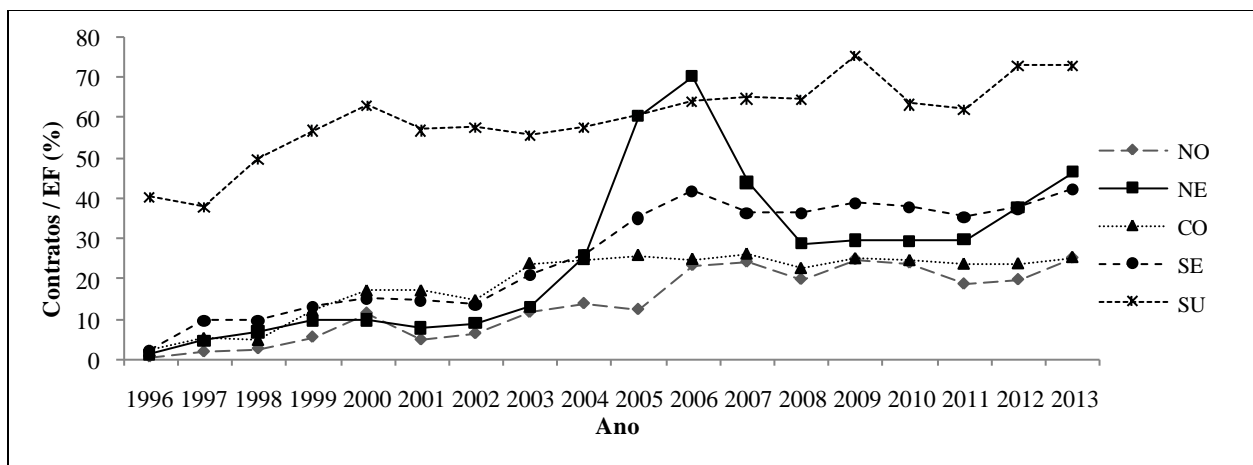


* Censo Agropecuário de 2006 (IBGE, 2009). Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BCB (2014).

Nos primeiros anos, o crescimento relativo do acesso ao Pronaf foi muito mais expressivo no Sul, embora tenha alcançado certa estabilidade entre 1999 e 2006. Ressalte-se que nesta macrorregião o Programa sempre recebeu importante contribuição operacional das cooperativas de crédito e de agentes bancários com tradição em operar linhas de crédito rural (BÚRIGO, 2010). A partir daí o acesso relativo no Sul entra em declínio acentuado. Nas demais macrorregiões, o crescimento de CPF beneficiados também ocorre nos primeiros anos embora em muito menor escala. Essa evolução é positiva até 2006, quando também cessa, porém em patamares bem inferiores aos alcançados pelo Sul. Daí em diante verifica-se uma tendência geral de queda, somente interrompida em 2011 e 2012.

Ao se comparar os dois gráficos anteriores percebe-se que mesmo depois de 2005, quando assumiu a liderança em número absoluto de CPF beneficiados, o desempenho do Nordeste nunca se aproximou do Sul em relação ao universo da agricultura familiar da respectiva macrorregião. É importante frisar que muitas oscilações no desempenho do Pronaf não ficam tão claras quando se adota como critério de acesso o número de contratos (Figura 11). Como exemplo, não se verifica a queda no número de beneficiários no Sul do país quando se analisa os dados pelo número de contratos.

Figura 11: Evolução da quantidade de contratos do Pronaf em relação ao número de estabelecimentos familiares (EF)* para as cinco macrorregiões brasileiras (1996-2013).

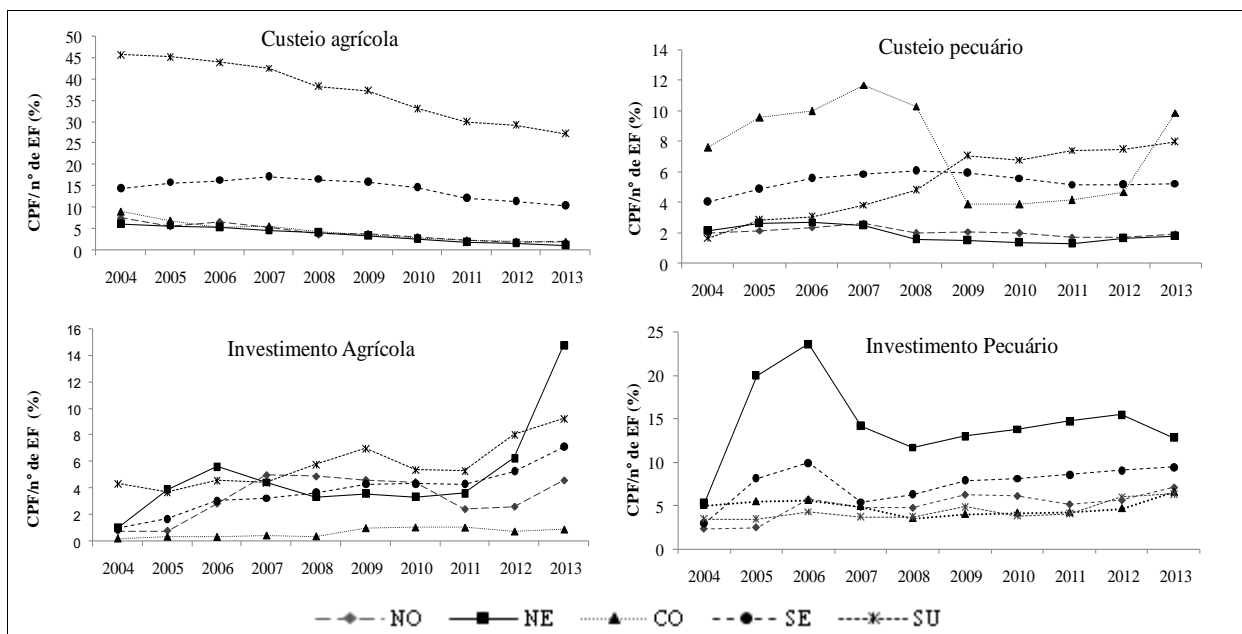


* Censo Agropecuário de 2006. Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BCB (2014).

No caso do Nordeste, a expansão no número de contratos sofre forte revés entre 2006 e 2008. Cabe destacar que a norma do Pronaf B estabelece limite de três contratos com bônus de adimplência (de 25%), muito valorizado pelos agricultores. Com o esgotamento dessa possibilidade, é provável que os beneficiários deixem de acessar ao crédito rural ou migrem para outra linha, o que pode explicar parte das oscilações no número de contratos do Pronaf B e em seu total. De 2008 em diante há estabilidade, com nova elevação em 2012 e 2013, mas ficando 32% abaixo de 2006, ano de maior número de contratos em todo o período analisado. No caso do Sul, observa-se uma situação de estabilidade e de crescimento em 2009, comportamento bem diferente ao observado quando o acesso é calculado pelo número de CPF. Além disso, os valores percentuais em relação ao total de EF são sempre inferiores quando se registra o nível de acesso pelo CPF.

Outra forma de se analisar os dados de acesso ao Pronaf por CPF em termos macrorregionais se dá pelas finalidades dos financiamentos. Por meio das diferentes partes que compõem a Figura 12 é possível visualizar as aplicações de Programa no período 2004-2013, por finalidade.

Figura 12: Evolução relativa da quantidade de CPF com acesso às finalidades do Pronaf em relação aos estabelecimentos familiares* para as cinco macrorregiões brasileiras (2004-2013).



* com base nos dados do Censo Agropecuário de 2006. Nota: existem diferenças de escala no eixo vertical entre os gráficos. Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BCB (2014).

Pode-se verificar que o Sul e o Sudeste alcançam maior percentual de beneficiários por meio do crédito de custeio, em que o uso do recurso restringe-se ao período de um ano, aproximadamente. Já no Nordeste predomina o investimento destinado à pecuária, em que a duração do financiamento é bem maior (no mínimo dois anos no caso do Pronaf B, ou até dez anos em outras linhas). Logo, embora um EF possa se beneficiar de investimento realizado no ano anterior, o mesmo pode não ter firmado contrato no ano vigente. Ou seja, embora um contrato de investimento tenha, por definição, duração de mais de um ano, o CPF do tomador é contabilizado somente no ano da sua assinatura.

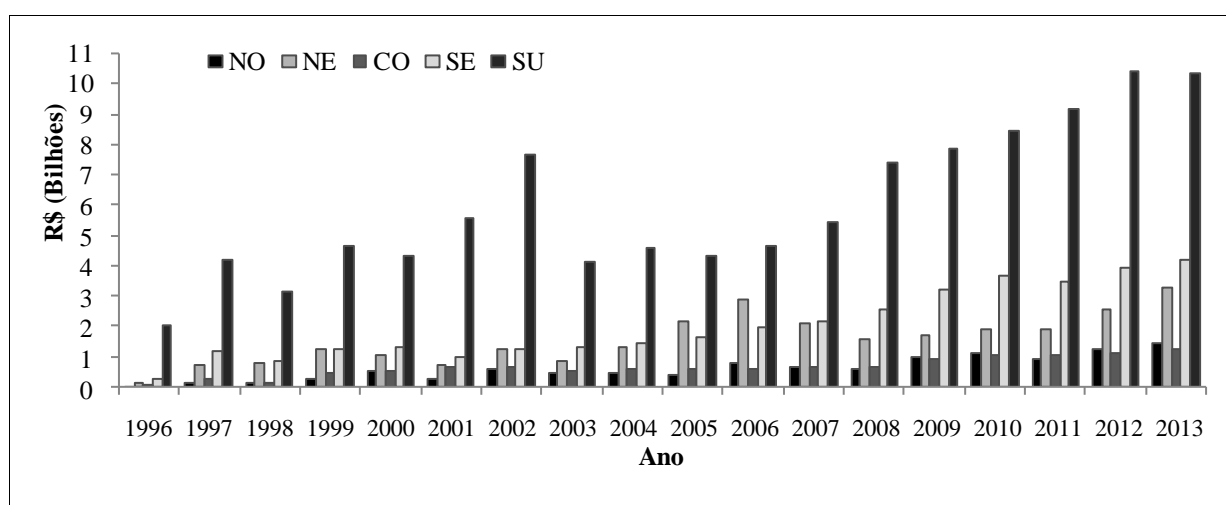
As curvas da Figura 12 revelam ainda uma queda nos acessos ao custeio agrícola em todas as macrorregiões do país. Como a duração desse tipo de contrato é quase sempre anual, o CPF não contabilizado significa que o agricultor deixou de fato de se beneficiar desse tipo de empréstimo. No caso da macrorregião Sul, onde esse tipo de financiamento tem maior expressão, tal queda é parcialmente contrabalançada com o aumento de beneficiários do custeio pecuário e do investimento.

Observa-se também que no custeio pecuário ocorreu uma oscilação expressiva nos dados do Centro Oeste, que perdeu espaço entre 2009 e 2012, retomando sua importância relativa em 2013. A macrorregião Sudeste destaca-se pelo crescimento no investimento agrícola. No Norte, o investimento agrícola sofre oscilações, com elevações em 2007 e 2008, seguidas de quedas em 2011 e 2012. Por fim, o Nordeste diferencia-se pelo maior emprego relativo de

investimento pecuário. Nessa macrorregião as verbas destinadas à atividade agrícola crescem muito, mas somente a partir de 2011.

Outra forma de se abordar a evolução dos recursos do Pronaf por macrorregião é em relação aos montantes absolutos dessas aplicações (Figura 13). Embora venha perdendo espaço relativo frente ao valor global, o Sul ainda lidera a concentração dos recursos (SOUZA et al., 2013; GRISA et al., 2014). Tal condição reflete o elevado valor médio combinado ao alto número de acessos. No Nordeste, ainda que predomine contratos de investimento, que geralmente apresenta cifras mais elevadas e prazo mais dilatados para liquidação, é relevante observar que os valores totais aplicados são inferiores aos das demais macrorregiões.

Figura 13: Evolução deflacionada* das aplicações totais de Pronaf por macrorregião (1996-2012).



* Deflação pelo IGP-DI, com base 100 em 2013. Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BCB (2014).

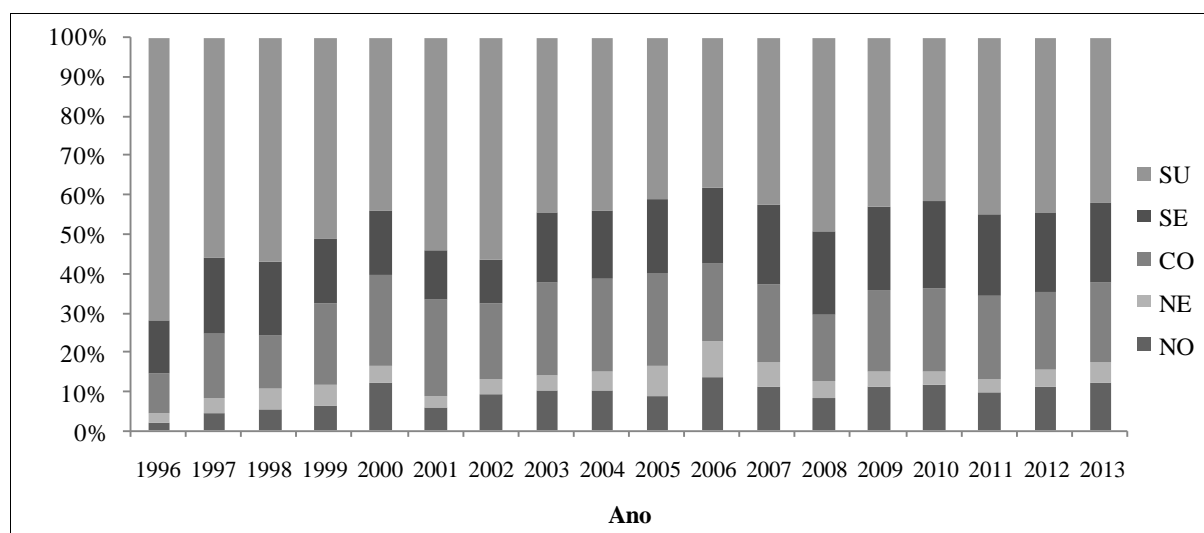
Para o Centro-Oeste, o maior valor médio dos contratos contrasta com o número reduzido de produtores que de fato tem acesso, considerando o total de potenciais beneficiários. Algo semelhante ocorre na macrorregião Norte, onde há baixo acesso. A principal diferença refere-se ao Nordeste, onde o elevado número de acessos caracteriza-se pelo baixo valor médio.

Quando os valores absolutos das aplicações macrorregionais de Pronaf são divididos pelo número de EF presentes no Censo Agropecuário de 2006 percebe-se que a concentração dos recursos permanece presente no Sul do país (Figura 14). Nota-se também, como reflexo do valor médio das operações e do total de público potencial, que a participação do Centro-Oeste aumenta para níveis semelhantes ao do Sudeste. Por outro lado, a participação do Nordeste é geralmente inferior a do Norte. Mas não se pode esquecer que esses dados do Nordeste se destacam pela presença do Pronaf B, linha direcionada aos segmentos menos capitalizados.

Os debates sobre inclusão no Pronaf de populações tradicionais que pouco representam em termos de VBPa apontam aspectos que precisam ser mais aprofundados, caso se deseje

ampliar o espectro de beneficiários do Programa. Nessa direção, Maia et al. (2012) verificaram que 82% das operações de Pronaf B, acessadas via Banco do Nordeste, destinaram-se à aquisição de animais, geralmente comprados como “poupança” (devido à elevada liquidez) e/ou para autoconsumo. Para os autores, embora alivie a penúria dos beneficiários, sua operacionalização dificilmente contribui com a estruturação produtiva e a melhoria da renda, que era o seu objetivo inicial. Analisando as estratégias de reprodução socioeconômica de famílias rurais pobres no Rio Grande do Norte, Aquino; Rufino (2014) destacam a heterogeneidade de causas da pobreza rural. Ao atacar somente uma dessas deficiências, o acesso ao crédito rural, o Pronaf B necessitaria ser implantado de forma articulada com políticas de assistência técnica e de educação, bem como de acesso à terra, à água e às tecnologias. As deficiências desse arranjo institucional ampliam a dependência dos agricultores em relação aos ingressos provenientes de fora dos EF, tais como aposentadorias rurais e benefícios oriundos de políticas sociais. Apesar de ser maior no Nordeste, esse problema está presente em todas as macrorregiões do país.

Figura 14: Evolução da participação relativa das macrorregiões brasileiras no Pronaf ponderada pelo número de estabelecimentos familiares* (1996-2013).



* Censo Agropecuário de 2006 (IBGE, 2009). Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BCB (2014).

Diante dos dados acima apresentados, a secção a seguir apresenta a necessidade de substituir o número de contratos como indicador de acesso ao Pronaf.

Discussão sobre o novo indicador de acesso ao Pronaf

A análise evidencia que os estudos com base no número de contratos superestimam o público contemplado, bem como apresentam distorções referentes à oscilação na taxa de

sobreposição de contratos. Embora a quantidade de CPF também não reflita exatamente o número de estabelecimentos beneficiados, pois pode haver mais de um CPF contemplado nesse local, esse indicador de acesso demonstra com mais precisão o alcance do Programa em termos sociais. Para exemplificar essa situação toma-se por base 2006, ano em que se registrou o maior número de contratos de Pronaf. Naquele ano foram firmados 2.528.853 contratos, mas registrados 1.476.807 CPF de beneficiados, ou seja, um número de 42% inferior de acessos.

A análise detalhada do Pronaf pelo número de CPF reitera que o Programa possui maior concentração de acessos e de recursos liberados nos EF da macrorregião Sul do país. Contudo, é relevante considerar que essa participação perde expressão especialmente após 2007, havendo queda no número absoluto de beneficiários. Tal redução tem relação direta com a diminuição dos financiamentos destinados ao custeio agrícola.

Na macrorregião Sul, enquanto caem os créditos para o custeio agrícola expandem-se os empréstimos destinados aos custeios e aos investimentos pecuários, como também, especialmente em 2012 e 2013, aos investimentos agrícolas. Além de financiar a produção animal diretamente, o CP passou a financiar parte das áreas de milho para silagem, produto empregado na bovinocultura de leite.

As macrorregiões Centro-Oeste e Norte destacam-se pelos baixos números de potenciais beneficiários atendidos pelo Pronaf. No Centro-Oeste os contratos têm, por sua vez, um valor médio bastante elevado. Já o Nordeste experimentou uma forte evolução no acesso ao Programa, aproximando-se do Sudeste em termos relativos de potenciais beneficiários atendidos. Como esse crescimento do Pronaf no Nordeste ocorreu simultaneamente com uma redução do valor médio dos contratos, atribui-se os seus resultados à implantação do Pronaf B. Dentro dessa linha destaca-se o Programa Agroamigo do Banco do Nordeste, que realiza uma política de proximidade com os beneficiários via os agentes de crédito (GRISA et al., 2014). Contudo, além de insuficiente em relação do público potencial, o acesso se confronta com a limitada capacidade institucional do Pronaf para combinar os seus recursos creditícios com medidas capazes de combater outros aspectos geradores da pobreza rural, com alertam Aquino; Lacerda (2014). Nessa direção, Maia et al. (2014) caracteriza o Programa como uma política de transferência de renda, pouco contribuindo com a estruturação produtiva e elevação da renda dos mutuários.

Por fim, os dados permitem afirmar que o Pronaf está longe de contemplar o conjunto dos agricultores familiares brasileiros, mesmo em termos de acesso. Tendo em conta o ano de 2006, o número total de CPF atendidos pelo Programa corresponde a menos de 34% dos estabelecimentos agropecuários do país, contabilizados pelo último censo agropecuário de

2006. Em síntese, mesmo no ano de maior expressão nos acessos, o Pronaf alcançou somente 1/3 dos seus potenciais beneficiários. Em grande medida, o elevado grau de exclusão reflete as concepções que orientaram a elaboração do Programa, concebido para atender o público de agricultores familiares consolidados ou em transição modernizante.

Logo, não seria uma distorção avaliá-lo na perspectiva da universalização no acesso, já que não era esse seu objetivo primordial? Desse modo, não é de se estranhar que o valor médio liberado por agricultor beneficiário venha crescendo, como fica mais evidente a partir de 2008, quando se analisa pelo número de CPF. Esses dados corroboram a concentração dos recursos em commodities e na motomecanização, indicando a reprodução de ideias que orientaram a modernização conservadora.

Como demonstram Capellesso; Cazella; Rover (2014), o Programa representa na verdade um estímulo da ação pública para integrar agricultores familiares aos mercados, havendo limitações para a construção de sistemas produtivos alternativos às cadeias tradicionais de valor. O próprio Pronaf B poderia ser visto como uma tentativa de ampliação no percentual de agricultores aptos à modernização, o que pode ser justamente uma das causas da dificuldade em se efetivar. Nesse caso, “mais do mesmo” e “exclusão” expressam-se como resultado premeditado e não como consequência indesejada.

Não obstante esses limites institucionais e nos dados de desempenho do Pronaf, os recursos de (micro) crédito rural podem ser empregados visando beneficiar uma camada mais expressiva de EF, hoje distantes dos mercados mais dinâmicos. Porém, é necessário que esses incentivos estejam vinculados fortemente às políticas de assistência técnica, ampliação da capacidade organizacional do público tradicionalmente excluído, e de outras ações de fortalecimento do ambiente institucional e produtivo da agricultura familiar. Ou seja, um conjunto de estratégias que o desenho atual do Pronaf e as demais políticas do SNCR não incorporam ou não conseguem efetivar em termos operacionais.

5.2.2 Potencialidades e limites do Pronaf para o estímulo de processos sustentáveis⁴⁸

Para verificar quais fatores interferem na aplicação do crédito rural, em relação às suas sinergias e divergências com a sustentabilidade, o estudo de caso no Território MOC buscou responder basicamente a três perguntas gerais. Todas essas indagações estão relacionadas à incorporação da temática da sustentabilidade no âmbito da implementação do crédito rural para a agricultura familiar, em especial do Pronaf: i) como a ideia de sustentabilidade, enquanto referencial altamente discutido em diversos setores da sociedade, está sendo abordado institucionalmente e empregado pelos diversos atores envolvidos diretamente com a aplicação do crédito rural no campo?; ii) como as organizações que atuam no crédito rural no campo estão se apropriando do tema e o convertendo em prática institucional?; e iii) como os interesses, tanto individuais como das organizações, estão interferindo na adoção da temática da sustentabilidade dentro da política de crédito em questão?

Os entrevistados ligados às organizações financeiras sinalizam que os agricultores recorrem ao crédito por várias safras seguidas, alegando haver um “aumento das necessidades” de incorporação de novas tecnologias. Nessa situação, o agricultor cessa o acesso ao Pronaf para a referida atividade somente quando a extingue ou cresce a ponto de não ser mais considerado agricultor familiar – geralmente o produtor parte para outras linhas de crédito rural, mantendo-se o circuito de dependência financeira. Afirmam também que mesmo em situações em que a família agricultora consegue melhorias na estrutura produtiva, não necessariamente consegue aumentos na qualidade de vida. Isso revela o alto grau de dependência que os agricultores, mesmo os mais capitalizados, vivem em relação à agricultura de base industrial, de alto custo e baixa rentabilidade. Nesse caso, há uma racionalidade limitada no atendimento dos interesses, em que maior produtividade é adotada como sinônimo de lucratividade - independente de custos e riscos. Em outras palavras, o crédito do Pronaf, por si só, não consegue gerar transformações estruturais no meio rural capazes de romper a lógica produtivista da agricultura modernizada. Pelo contrário, tende a reforçá-la.

A afirmação acima corrobora com Aquino & Schneider (2010), ao afirmarem que um dos fatores que impede o sucesso dos programas de crédito é a falta de articulação com outras

⁴⁸Este tópico foi elaborado a partir da dissertação de mestrado: GODOI, Tamissa Gabrielle. Dilemas e perspectivas da sustentabilidade nas políticas de crédito para a agricultura familiar: estudo de caso no território do Meio Oeste Contestado (SC). 2014. 126 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Florianópolis, 2014. Contou também com reflexões contidas no seguinte trabalho submetido para publicação: GODOI, T. G.; BURIGO, F. L.; CAZELLA, A. A. A sustentabilidade nas políticas de crédito rural para a agricultura familiar. Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente.

políticas públicas estruturantes, o que reduz os efeitos social e ambiental dos recursos aplicados e limita o seu potencial enquanto indutor de mudanças. Nesse caso, uma das maiores limitações é a desarticulação do crédito com a assistência técnica e extensão rural. Como exemplo, os projetos de investimento e as análises de solo para o custeio agrícola geralmente não passam de formalidade para atender a exigência legal. São um papel a ser entregue na agência financeira para conseguir a liberação do crédito, poucas vezes resultando em orientação técnica efetiva.

Quando questionamos o nível de debate sobre a sustentabilidade dentro da organização financeira, todos os entrevistados afirmam ter consciência da importância de apoiar projetos que visem a sustentabilidade econômica das famílias, bem como a manutenção delas na atividade agrícola e o não comprometimento dos recursos naturais. No entanto, essa consciência tem pouco desdobramento prático. Compreender bem as ideias ligadas a esse quadro nos auxilia a entender que as organizações buscam exprimir suas identidades “conforme modos socialmente apropriados” (HALL & TAYLOR, 2003, p. 211). Sob essa ótica, é possível que as organizações adotem certa prática institucional ou discurso que não tenha relação apenas com o aumento de sua eficiência, mas que legitimem sua função social. Esse parece ser o caso da discussão sobre a sustentabilidade dentro das organizações financeiras, já que há um conflito entre o que seria desejável para o agente financeiro – um agricultor que invista em atividades mais lucrativas e que seja dependente de um novo crédito a cada vencimento do empréstimo anterior – e o que seria desejável em termos de desenvolvimento sustentável – um agricultor que tenha autonomia para escolher em qual atividade irá investir e para definir o melhor momento para realizar novos empréstimos.

Em relação ao Pronaf, esses entrevistados assinalam que não induzem os agricultores a acessar determinada linha de crédito do Programa. No caso dos bancos e das cooperativas de crédito tradicionais, a orientação dada ao agricultor diz respeito principalmente às questões burocráticas dos contratos (prazos, juros, etc.). Afirmam também que os agricultores pouco sabem sobre as linhas e que não há um acompanhamento ou orientação específica sobre como ele deve utilizar o valor emprestado em seu estabelecimento. No caso das organizações cooperativas solidárias, foi relatado que os agricultores já conhecem algumas linhas, muito provavelmente pelo contato com outros associados. Dada sua origem na organização dos agricultores, notou-se que essas organizações parecem estar mais próximas dos interesses dos tomadores de recursos. Demonstrem uma preocupação maior para que eles não se endividem em demasia e tenham mais qualidade de vida. Todavia, somente uma cooperativa solidária parecia ter incentivos concretos para o agricultor investir em sistemas alternativos, que fujam dos moldes da agricultura produtivista.

Essas diferenças nas condutas revelam que os programas de crédito oficiais permitem certa margem de manobra para que as organizações financeiras estimulem os agricultores a investir corretamente e aumentar seu grau de autonomia. Essa situação contribui para que o crédito torne-se um instrumento para gerar sustentabilidade econômica e qualidade de vida. Se considerar que o comportamento dos indivíduos é guiado por um cálculo estratégico para a satisfação de suas preferências em um contexto delimitado pelas instituições (HALL & TAYLOR, 2003), conclui-se que diferentes arranjos institucionais criam espaços distintos para os beneficiários das políticas de crédito. Por isso surgem organizações financeiras com comportamentos diferentes na busca de atingir os tomadores no momento de repassar os recursos oficiais. Esse fato ocorre mesmo quando, teoricamente, a conduta dos agentes deveria ser a mesma, visto a necessidade de seguir um padrão normativo de impessoalidade estabelecido pela lei na aplicação de recursos públicos.

Questionados sobre as linhas que financiam modelos alternativos de produção (como exemplo as linhas Pronaf Eco, Pronaf Floresta e Pronaf Agroecologia), todos os entrevistados foram taxativos em afirmar que a existência da linha não estimula a escolha do agricultor. Descrevem que os beneficiários chegam às agências com a intenção de investir, por exemplo, na aquisição de maquinário, na compra de animais ou incrementar a pastagem e que, baseado nesse desejo, os gerentes orientam a escolha da linha. Além disso, sabe-se que as organizações financeiras tendem a evitar operar outras linhas, pois a desconhecem e aprender como funcionam aparentemente geram mais custos do que benefícios. Essas condutas reforçam a necessidade de articulação com outras ferramentas para que o crédito possa estimular a instalação de sistemas de produção na direção da sustentabilidade. Nesse caso, um importante elemento crítico parece ser a falta de uma assessoria técnica voltada ao planejamento das propriedades.

Se a incorporação da questão da sustentabilidade no Pronaf seguir o mesmo padrão observado em outras áreas de atuação do sistema financeiro, o que se verá são mudanças institucionais do tipo incremental (HALL & TAYLOR, 2003). Isso significa que haverá uma articulação de antigas normas de acesso com o incremento de novas regras, capazes de levar em conta simultaneamente as três principais vertentes do desenvolvimento sustentável. Entretanto ainda não se observa elementos concretos dessa incorporação e nem mudanças operacionais no âmbito das organizações financeiras locais nessa direção. Aquelas que incorporam algum elemento ligado à sustentabilidade no atendimento aos beneficiários do Pronaf o fazem pelo posicionamento sociopolítico da organização e não pelas mudanças das normas e/ou incorporação de linhas de crédito com caráter sustentável. Prova disso é a afirmação de vários

entrevistados de que existem agricultores orgânicos que acessam o Pronaf via linha Mais Alimentos, evidenciando a pouca influência de uma linha direcionada diretamente à produção sustentável na escolha de um modelo de produção não dependente de agroquímicos. Embora o Pronaf Agroecologia tenha taxa de juros com até 1% menor que o convencional, essa diferença acaba sendo pequena diante do empenho necessário para se achar uma organização financeira que a opere.

Uma das características das instituições é a presença de relações assimétricas de poder no seu funcionamento (HALL & TAYLOR, 2003), o que pode explicar as variações no posicionamento das organizações financeiras com relação à sustentabilidade de acordo com quem detém o seu poder. Assim, outra questão pesquisada foi a postura da organização, tendo em conta a visão dos funcionários e dirigentes que possuem maior poder de decisão. A organização financeira pode cambiar de uma lógica socioambiental para uma lógica economicista (ou vice-versa) se, por exemplo, a sua diretoria for substituída. Do mesmo modo, alguns tipos de regras internas e incentivos podem ser incorporados ou deixados de lado pela organização de acordo com o posicionamento da nova direção. Em síntese, pode-se dizer que a prática institucional pode ser alterada pelo jogo de interesses, nem sempre conseguindo se sobrepor às motivações individuais - especialmente dos que possuem maior poder.

Outro segmento de atores entrevistados foi o da assistência técnica vinculados às prefeituras e às empresas oficiais de assistência técnica e extensão rural do estado. Uma questão interessante foi a posição de alguns entrevistados sobre o excesso de estratificação das linhas de crédito. Eles acreditam que os bancos relutam em trabalhar com algumas linhas do Pronaf por não saberem bem como funciona. Isso ocorre, por exemplo, com a linha Pronaf Agroecologia. Alguns acreditam que uma menor taxa de juros para financiamentos de sistemas produtivos diferentes do convencional traria mais resultados no estímulo às mudanças, do que a simples existência de várias linhas. Outro elemento poderia ser a destinação de uma taxa administrativa diferenciada para os agentes financeiros quando da operação das linhas de menor expressão, como forma de compensar o seu baixo número de operações. Isso porque, além da equalização do juro (diferença entre o juro de mercado e o pago pelo agricultor), o governo remunera a agência financeira pelo crédito liberado.

Também na opinião desses atores, um ponto falho do Programa é que dificulta a incorporação de um caráter sustentável é a pouca atenção dada ao atendimento das necessidades do estabelecimento rural como um todo. Mesmo que esse seja um dos objetivos institucionais do Pronaf – e que lhe confere uma abordagem mais sinérgica com o desenvolvimento sustentável –, os entrevistados afirmam que na prática isso não acontece.

Exemplo disso é a compra recorrente de veículos e maquinários, muitas vezes, motivada pelas condições de juros e prazos muito favoráveis e pelo aparente status social proporcionado pela posse dos equipamentos. Vários entrevistados afirmam que essa situação aumentou nos últimos anos, principalmente após a campanha de divulgação efetuada pelo governo federal da linha de investimento Mais Alimentos. Em muitos casos, o grande aumento na aquisição de tratores via o Mais Alimentos ocorreu de maneira desnecessária ou mal planejada, visto a falta de projetos que orientem como fazer o melhor uso do equipamento. Descrevem nesse sentido que é fácil encontrar agricultores que possuem tratores financiados pelo Pronaf e que passam trezentos dias por ano sem funcionar.

Outro exemplo relevante é o caráter dos financiamentos por atividade produtiva. Entende-se que essa norma tem origem no referencial de agricultura convencional orientado pela monocultura, em que uma propriedade faria um projeto. Contudo, ao vermos a realidade da agricultura familiar constatam-se distintas atividades produtivas por estabelecimento. Nesse caso, há situações em que o agricultor necessitaria fazer uma dezena de projetos de custeio de pequeno valor, o que se choca com os interesses de eficiência das agências financeiras.

Para que as políticas de crédito avancem na ótica da sustentabilidade é preciso maior conhecimento sobre os seus beneficiários. Isso fica evidente quando se estuda a produção orgânica. Um técnico entrevistado afirma que é necessário respeitar as etapas para que o agricultor entenda que a mudança para esse tipo de produção é segura. É importante que haja tempo para ele refletir e romper com as práticas baseadas em uso de agroquímicos geralmente empregadas pelo seu pai. Ou seja, as mudanças no sistema produtivo devem ser graduais, caso contrário o agricultor tende a repelir as novas técnicas. A isso se soma a necessidade de oferecer flexibilidade para a estruturação de distintos sistemas produtivos, os quais fujam dos pacotes tecnológicos - especialmente no caso do custeio agrícola.

Novamente a discussão chega à necessidade de articulação com outras políticas públicas de caráter estruturante. Nesse sentido, os entrevistados frisam que sentem falta de um objetivo comum nas ações governamentais, capaz de nortear e articular melhor as políticas direcionadas à agricultura familiar: quais são os princípios a obedecer e o que é possível fazer para alcançar o desenvolvimento da região.

As discussões sobre sustentabilidade no âmbito das organizações de assistência técnica trazem pistas sobre como as instituições bloqueiam ou favorecem a incorporação da sustentabilidade pelo Pronaf. Na maioria dos casos houve a afirmação de que a incorporação da temática depende fortemente do comportamento individual de quem trabalha na organização. Embora a construção dos interesses individuais depende da relação estabelecida entre o

indivíduo e o conjunto das instituições presentes na sociedade, isso mostra como as normas podem ser influenciadas pelos interesses divergentes dos atores que compõem as instituições⁴⁹ (HALL & TAYLOR, 2003). É possível encontrar dentro de uma mesma organização posicionamentos diferentes com relação à incorporação da sustentabilidade na operacionalização de políticas públicas. Os entrevistados descrevem conflitos em reuniões entre visões produtivistas e as que pensam o desenvolvimento da unidade produtiva como um todo, o que confirma que em ambientes mais democráticos as normas das organizações podem ser modificadas de acordo com o comportamento dos indivíduos que nelas trabalham. Sendo assim, de acordo com o posicionamento do técnico responsável, a assistência técnica pode bloquear ou não a incorporação da sustentabilidade em suas atividades.

Outro aspecto interessante neste sentido é que algumas estratégias induzidas por um contexto institucional podem se “fossilizar” e se tornarem uma visão de mundo propagada por organizações oficiais (HALL & TAYLOR, 2003). Essas visões moldam a imagem da própria empresa e as preferências dos interessados. Esta característica das instituições – embasada no institucionalismo histórico – pode explicar a permanência da visão produtivista das empresas de assistência técnica citada acima. As normas creditícias passadas, embasadas nos pressupostos da Revolução Verde, construíram uma visão de agricultura próspera e indicavam os rumos pelo qual a assistência técnica deveria trilhar. Essa visão foi adotada pela assistência técnica oficial e certamente influenciou o imaginário de vários agricultores.

Os próximos atores analisados são as lideranças sociais. Esses atores têm um papel especial por representarem um espaço privilegiado para a troca de informação e de criação de laços de confiança entre os agricultores. Portanto, são capazes de reunir visões mais abrangentes que dificilmente são obtidas nas entrevistas individuais feitas junto às famílias de agricultores⁵⁰. Esses dirigentes normalmente estão cientes das opiniões e dos questionamentos feitos pelos agricultores familiares com que se relacionam. Essa posição, que se diferencia da relação dos agricultores com a assistência técnica, por exemplo, é também importante para que se pontuem questões de conflito, insatisfação e de lógica dos agricultores familiares, e que podem estar ausente nas demais entrevistas. Nem sempre a assistência técnica se coloca numa relação de troca com o agricultor. Um posicionamento impositivo com relação às técnicas ou até uma sugestão dada sem considerar a realidade do agricultor pode abalar a confiança dessa relação.

⁴⁹ Aqui, o termo instituições está sendo usado tanto para designar o conjunto de normas que as compõem quanto como sinônimo de organizações.

⁵⁰ Contudo, o fato de se orientarem pela posição da maioria tende a ocultar a diversidade no seu discurso, priorizando as pautas que contemplem a maior parte dos agricultores.

Alguns pontos negativos sobre o Pronaf foram levantados. Um deles, diretamente relacionado com as organizações financeiras, é a questão da facilidade de acesso ao crédito sem planejamento. Ao comparar duas organizações distintas, um dos entrevistados destaca que a rigidez de certa organização para liberar crédito somente para projetos com planejamento prévio não impede que o agricultor consiga o acesso em outra organização menos preocupada com a vertente social do crédito. Em síntese, enquanto uma organização busca orientar os agricultores no uso do crédito, a outra preocupa-se mais com metas de liberações. Outro ponto é a elaboração do projeto, que segundo os entrevistados é feita de forma quase automática. Por ser pré-elaborado não há necessidade de o técnico conhecer o tomador. Portanto, nem sempre se verifica o grau de aptidão do beneficiário na atividade investida.

Esses dois pontos mostram a fragilidade da política e como ela pode se modificar até chegar na “ponta”, de acordo com os interesses e as condutas das organizações intermediárias. Mesmo que a política – no caso, o Pronaf – busque incorporar a ideia de sustentabilidade (especialmente social) como forma de se legitimar, a ausência de alguns arranjos institucionais quanto à sua operacionalização, dando muita autonomia às organizações financeiras, por exemplo, pode causar um “dilema de ação coletiva” (HALL & TAYLOR, 2003, p. 205), em que os interesses e preferências de determinado ator podem trazer um resultado subótimo para a coletividade. Esse parece ser o caso da aprovação de crédito sem muitos cuidados em um Programa que visa fortalecer o agricultor familiar e promover o desenvolvimento sustentável. Os interesses das organizações financeiras, dos técnicos que elaboram os projetos e dos agricultores, por vezes, se sobressaem ao que seria ótimo para os agricultores beneficiários do Pronaf. Em outros, isso nem sempre ocorre, especialmente, quando as organizações atuam numa lógica de proximidade com os tomadores.

Relacionando essa discussão com a ideia da sustentabilidade adotada pelas instituições, buscou-se entender como as organizações visitadas se apropriam do tema e como agem no bloqueio ou na promoção da temática no âmbito do Pronaf. Quando questionados sobre o que é discutido sobre sustentabilidade na organização, todos citam a manutenção da produção e da qualidade de vida familiar, permanência da população rural e preservação do meio ambiente. Há, por vezes, a promoção de discussões teóricas com a assistência técnica sobre o tema e a oferta de cursos que debatem questões práticas, como as técnicas de piqueteamento de pasto e as mudanças na legislação ambiental. Esse é um exemplo de articulação entre as ideias de sustentabilidade e sua expressão prática em temas tecnológicos.

Nota-se que para esses atores a questão da sustentabilidade nunca está desvinculada de seu efeito sobre a qualidade de vida e a manutenção das famílias, evidenciando que na sua

visão não há como separar as vertentes da sustentabilidade. O institucionalismo sociológico sugere que os aspectos institucionais e culturais se interpenetram, rompendo assim com uma dicotomia que opunha os dois termos (Hall & Taylor, 2003). Isso significa que é possível entender o papel que a cultura, enquanto sinônimo de instituição, tem no comportamento dos indivíduos. Nesse caso, o olhar desses entrevistados sobre a sustentabilidade é influenciado por uma rede de hábitos e de símbolos, oriundos tanto das organizações das quais fazem parte quanto de suas experiências pessoais, justificando o entendimento indissolúvel que esses atores têm sobre a qualidade de vida e a sustentabilidade. Por conta dessa visão, esses atores não consideram que o Pronaf conseguirá promover a sustentabilidade de forma independente, pois entendem que o conceito envolve muito mais do que o acesso ao crédito pode proporcionar.

Assim como os demais entrevistados, os agricultores também consideram que a qualidade de vida melhorou bastante desde o surgimento do Pronaf. Relatam, entretanto, que se sentem dependentes do crédito e que, no médio prazo, desejam ter condições estruturais de poder acessar o crédito somente em situações pontuais. Ou seja, mesmo que o juro real dessa política atualmente seja negativo, a ideia de possuir dívidas gera preocupação com o pagamento, o que pode tirar o sono e comprometer seus interesses de vida tranquila. Essa situação demonstra que o cálculo estratégico nem sempre se dá com base no conjunto das informações e que pode ser motivado por outros interesses. Como exemplo, se o agricultor aplicar seu dinheiro na poupança e financiar a lavoura via Pronaf, além de contar com o Seguro Agrícola, pagará menos de juros do que receberia com a aplicação.

Ao serem questionados sobre o auxílio que tiveram na escolha da linha de crédito, todos os entrevistados descreveram que a ajuda se deu em torno das questões burocráticas e que isso ocorreu tanto nos bancos e cooperativas de crédito quanto nas organizações de assistência técnica. Pelas informações colhidas ficou claro que para os agricultores a existência de diferentes linhas de crédito não exerce tanta influência na escolha do sistema produtivo a ser adotado e, portanto, não influencia o aspecto ambiental da sustentabilidade. No entanto, a melhoria da qualidade de vida relatada afeta indiretamente a vertente social, ao possibilitar a permanência das famílias na atividade produtiva e com certa margem de segurança.

Se, mesmo incorporando a ideia de sustentabilidade em suas normas, a política de crédito não está sendo capaz de induzir práticas mais sustentáveis entre os agricultores familiares, quais são então os fatores que estão gerando essas mudanças? Ou seja, o que faz determinados agricultores optarem por sistemas produtivos tidos como alternativos ou mais sustentáveis, enquanto outros se mantêm atrelados ao modelo convencional, mesmo que isso os torne extremamente dependentes dos agentes financeiros e da lógica produtivista?

Notou-se que os agricultores que produzem de modo alternativo possuem algumas características comuns que os diferencia dos agricultores do grupo convencional. Muitos afirmam terem aprendido com os pais, ou via alguma intoxicação de membros da família, que o veneno não é bom para a saúde, então preferem não utilizá-lo⁵¹. Observa-se que essa característica é mais forte quando a família se autossustenta com seus plantios. Mesmo entre alguns agricultores convencionais há cultivo de alimentos sem veneno para o consumo da família. Esses atores também se mostram mais abertos às mudanças e às avaliações de seus benefícios, salientando uma evidente prática de observação empírica.

Outra característica muito forte dessa conversão é o contato estabelecido com redes de produtores e organizações que atuam na produção alternativa. No Sul do país destaca-se a Rede Ecovida de Agroecologia, em que o envolvimento dos agricultores ocorre em grupos, onde há espaço para trocas de experiências e de discussão sobre como as diferentes formas de produção podem atender melhor seu rol de interesses. Isso ocorre no âmbito dos sindicatos, entre vizinhos ou até em grupos temporários, formados para a participação em cursos, palestras ou seminários. Esse espaço de pensamento coletivo mostrou-se um ótimo impulsionador de mudanças, como foi o caso de um curso sobre o PRV efetuado em parceria com universidades.

Em conjunto com o aprendizado colhido nesses cursos, as iniciativas promovidas pelas organizações, das quais os agricultores fazem parte, se revelaram ótimas incentivadoras para as mudanças. Todos os agricultores considerados alternativos citaram pelo menos uma das organizações tratadas nessa pesquisa e a importância do debate nesses ambientes para o entendimento dos aspectos da mudança. A análise neoinstitucionalista também auxilia a entender melhor esse quadro. As diferenças entre quem adota mudanças e quem não adota estão relacionadas à presença de visões de mundo distintas. O comportamento do ator pode sofrer influência de outros atores, mas tendo, ao mesmo tempo, como referência de fundo um conjunto familiar de modelos morais e cognitivos (HALL & TAYLOR, 2003). Isso explica a influência simultânea dos grupos de discussão e dos costumes originários do conhecimento tradicional herdado. O grau de influência de cada um desses fatores podem, por sua vez, estar relacionados à configuração dos arranjos institucionais existentes, diretamente relacionados com as condutas das organizações que promovem alguns desses espaços de debate e as normas e visões de mundo que elas carregam. O entendimento dos agricultores dá pistas da lógica que estimula esses atores a incorporarem uma nova ideia. De acordo com os relatos, a simples

⁵¹ Verificam-se aqui também outras motivações, como a busca por preço *premium* em mercados de qualidade, a mudança tecnológica orientada por concepção ideológica ou pela frustração econômica na produção convencional, entre outros.

adoção da ideia de sustentabilidade junto ao Pronaf não é suficiente para estimular essas mudanças no âmbito da agricultura familiar.

Em suma, o trabalho de campo demonstrou que a incorporação da questão da sustentabilidade pelo Pronaf também faz parte de uma mudança institucional de cunho incremental, o que significa que há uma articulação entre antigas normas de acesso ao crédito e o incremento de novas normas que levam em conta as três principais vertentes do desenvolvimento sustentável. Entretanto, a pesquisa revelou que essa incorporação não gerou mudanças operacionais significativas no âmbito das organizações financeiras locais. A incorporação do tema no atendimento aos beneficiários do Pronaf ocorre mais pelo posicionamento sociopolítico da organização e menos pela indução gerada por mudanças normativas e/ou incorporação de novas linhas de crédito com caráter sustentável. Mesmo quando tenta introduzir a sustentabilidade em suas diretrizes e normas, essa inovação esbarra na visão de mundo e na conduta gerencial tradicional dos agentes financeiros e demais operadores.

5.3 POLÍTICAS DE GOVERNANÇA DA TERRA

A análise das políticas de governança da terra ocorreu com um forte diálogo com outro projeto, também executado pelos integrantes do Lemate, intitulado “Análise e intercâmbios técnico-científicos sobre experiências internacionais de ordenamento, regularização e crédito fundiário” em parceria com a Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) com atividades previstas entre início de 2013 e março de 2015.

O projeto em questão se apoiou metodologicamente na análise comparativa, em particular no que se convencionou chamar de “olhar cruzado”, e priorizou de forma explícita as relações Sul-Sul. Em outras palavras, não se voltou exclusivamente para casos excepcionais de países que lograram índices de desenvolvimento elevados, a exemplo da França, mas também para situações com problemas semelhantes aos encontrados no Brasil, como o México, Uruguai e Argentina. O interesse pelo caso francês se justifica, no entanto, pela trajetória histórica desse país no que se refere à construção de políticas públicas de apoio à agricultura familiar, com destaque para a experiência de mais de meio século das Sociedades de Ordenamento Fundiário e de Estabelecimento Rural (Safer) criadas nos anos de 1960. Ou seja, incluiu-se esse país pela existência de uma política de ordenamento fundiário institucionalizada.

Os objetivos do projeto foram os seguintes: i) Melhorar os instrumentos de governança fundiária a partir de trocas de experiências internacionais; ii) Proporcionar melhor visibilidade regional e internacional para as políticas fundiárias brasileiras; iii) Identificar dentro dos países

parceiros ações que facilitem o acesso à terra para os jovens rurais; iv) Constituir e fortalecer redes entre os envolvidos (gestores, acadêmicos, atores sociais) em políticas de governança da terra e; v) Construir uma base de conhecimento técnico-científica na área de governança fundiária. Para atingir esses objetivos, os coordenadores do projeto promoveram os seguintes principais eventos em ordem cronológica: i) uma oficina sobre governança fundiária que reuniu técnicos governamentais, pesquisadores, líderes de movimentos sociais brasileiros e especialistas internacionais para identificar os aspectos mais interessantes a compartilhar sobre a realidade fundiária dos países participantes do projeto; ii) três missões de intercâmbio técnico-científico (França, Uruguai e México) a fim de conhecer *in loco* algumas das experiências fundiárias desenvolvidas pelos países colaboradores; iii) um seminário internacional que proporcionou a gestores governamentais, lideranças sindicais e pesquisadores a oportunidade de conhecer políticas públicas de distintos países, expor suas experiências e debater suas impressões, dúvidas e pontos de vistas críticos sobre a matéria.

Destas atividades descritas, duas particularmente contribuíram fortemente com as análises aqui apresentadas: a missão para a França, reforçando a parceria com as organizações daquele país; e o Seminário final, que possibilitou a troca de experiência entre os países participantes e a elaboração de uma síntese final de recomendações de ajustes para as políticas de governança fundiária no Brasil. Estas recomendações, somadas às análises posteriores, serão sintetizadas no item referente às recomendações de ajustes nas políticas, na parte final deste relatório. A seguir será apresentada a análise de três aspectos relacionados às políticas de governança da terra, que contaram com pesquisa empírica no TMOC: i) o potencial de aplicação do cadastro de terras para o ordenamento fundiário nacional; ii) aspectos locais sobre a regularização fundiária; e iii) a Política Nacional de Crédito Fundiário.

5.3.1 Potencial de aplicação do cadastro de terras nas políticas públicas brasileiras: desafios para o ordenamento fundiário nacional⁵²

O Brasil é caracterizado por ser um país com elevada concentração de terras, tendo ocorrido poucas mudanças em sua estrutura fundiária rural desde o período colonial. Essa ausência de mudanças tem relação com o poder político da aristocracia agrária. Associada à

⁵²Este tópico foi elaborado tendo por base a dissertação de mestrado de LASKOS, André Arruda. Ações e políticas públicas de ordenamento fundiário no meio rural. 2014. 168 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Florianópolis, 2014. Contou também com o seguinte trabalho submetido para publicação: LASKOS, A.; CAZELLA, A. A., REBOLAR, P. O Sistema Nacional de Cadastro Rural: conservação ambiental e segurança fundiária. Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente.

existência de uma fronteira agrícola a ser ocupada com programas de colonização, esses atores conseguiram evitar a aplicação da Reforma Agrária de forma expressiva no país. Os dados do Censo Agropecuário de 2006 (IBGE, 2006) demonstram que a concentração fundiária nos estabelecimentos agropecuários manteve-se basicamente a mesma nos últimos vinte anos. Além disso, a concentração e a desigualdade regional são comprovadas pelo Índice de Gini da estrutura agrária do país. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostrou um Índice de Gini de 0,854 para a estrutura agrária brasileira, ficando estável comparando com os índices apurados nos anos de 1985 (0,857) e 1996 (0,856).

Paralelo às análises sobre a evolução da estrutura fundiária, o tema da agricultura familiar tem ganhado importância no meio acadêmico e sindical, em especial, em discussões sobre a sustentabilidade da agricultura. Além disso, os estudos sobre a agricultura familiar refletem também outra preocupação da sociedade, que é a preocupação com o êxodo rural e os problemas sociais provocados tanto no campo como nas cidades.

O Brasil teve um histórico de carência de políticas públicas voltadas à área rural até a metade dos anos noventa, resultando na falta de apoio para o fortalecimento da agricultura familiar e em incentivos e atrativos à permanência de homens/mulheres no campo, sejam jovens, adultos, crianças e idosos, contribuindo para que a população rural tenha migrado em grande número para os centros urbanos.

Mesmo que a partir de meados dos anos 1990 esse cenário tenha sofrido importantes mudanças com a constituição de um aparato público específico para a agricultura familiar, ainda ocorre uma falta de políticas públicas e estudos direcionados a uma parcela do meio rural formada por agricultores sem o título de terra. Essa denominação engloba todo um segmento de agricultores sem terra, posseiros, arrendatários, entre outros. Segundo o IBGE (2006), dos 5.175.489 estabelecimentos rurais no país, 1.040.022 (20%) são de produtores não proprietários, ou seja, ocupantes, arrendatários, parceiros e sem área.

O Censo Agropecuário do IBGE classifica as condições do produtor em relação ao acesso às terras nas categorias de Proprietário (quando as terras forem de propriedade do morador), Arrendatário/Parceiro (quando as terras forem de propriedade de terceiros e estiverem sendo exploradas pelo morador) e Ocupante/Posseiro (quando as terras forem de propriedade de terceiros - públicas ou particulares -, nada pagando o morador pelo seu uso). No Censo de 2006, foram acrescidas as categorias de Produtor Sem Área (quando é um produtor que obteve produção vegetal ou de origem animal, porém não detinha área específica para sua produção na data de referência) e Assentado Sem Titulação Definitiva (quando as terras foram concedidas por órgãos fundiários, mas ainda estão sem título definitivo).

Atualmente, as principais políticas nacionais fundiárias no meio rural brasileiro se caracterizam pela reforma agrária via desapropriação de terras, pelo crédito fundiário, que consiste em financiamentos de longo prazo subsidiados para compra de terra, e por ações de regularização fundiária pelo INCRA e pelo MDA. Com o objetivo de implantar políticas públicas nacionais para esse público, além da política de assentamentos realizada pelo INCRA, a SRA, vinculada ao MDA, atua na implementação de ações complementares à reforma agrária. Dentre as ações dessa Secretaria encontram-se as ações de acesso à terra pelo crédito fundiário, o georreferenciamento e o cadastro de imóveis rurais, que têm como propósito principal a emissão de títulos das posses de terras.

O Brasil ainda não dispõe de um plano fundiário nacional para o meio rural que integre diferentes projetos envolvendo regularização e crédito fundiário em um mesmo mecanismo de gestão fundiária. Existe uma diversidade de projetos e instrumentos isolados de intervenção e mapeamento adotados ora pela União, ora pelos estados e municípios, porém ainda sem um mecanismo nacional integrador nem um cadastro de terras confiável, que forneça informações específicas para as políticas fundiárias.

No Brasil, o cadastro de imóveis rurais oficial é o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), gerido pelo INCRA. Mesmo sendo criado nos anos 60, o cadastro brasileiro ainda apresenta muitas debilidades e desinformações, engendrando um ambiente de profundo desconhecimento e fraco monitoramento da malha fundiária. Apesar de não ser obrigatória, a declaração no SNCR é necessária para desmembrar, arrendar, hipotecar, vender ou prometer em venda imóveis rurais. No entanto, a conferência com informações de cartórios de registro de imóveis quase não ocorre, apesar desse procedimento estar previsto em lei desde 2001. Além disso, outro problema reside no modelo de auto declaração que permite falsificações ou declarações com erros, que podem ter como objetivo a redução de impostos, omissão de terras improdutivas, vantagens em financiamentos e grilagem de terras, declarando uma área superior ou inferior.

Uma das ações que surgiram com o propósito de melhorar esse quadro foi a Lei 10.267/2001. Essa lei, conhecida como Lei do Georreferenciamento, destaca-se por duas ações importantes. A primeira foi a obrigatoriedade de dimensionar e localizar todos os estabelecimentos rurais por meio de levantamento topográfico e georreferenciamento. A segunda determinação foi a criação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR). Esse cadastro tem o objetivo de agregar tanto as informações do cadastro do INCRA como as informações de teor jurídico que os cartórios possuem. Assim, o CNIR teria uma base compartilhada das informações do INCRA e do Sistema Registral, criando a obrigatoriedade de

partilhar dados entre esses dois órgãos e, também, instituir um mecanismo de atualização mútua desse conteúdo. Assim, os limites legais garantidos pelos cartórios serão respaldados pelos limites geométricos encontrados no cadastro rural.

Outras medidas nessa área são os sistemas de gestão que começaram a funcionar em 2013. Criados na mesma época, o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) foi desenvolvido pelo INCRA e o Sistema de Gestão Territorial (SGT) pela SRA. As duas ferramentas nasceram pela necessidade de operacionalizar os processos e a sistematização dos dados de políticas de regularização fundiária do governo federal. Esses sistemas têm como objetivo principal permitir a identificação de imóveis rurais através de dados geoprocessados, visando a consulta de informações fundiárias de forma clara, objetiva e confiável para o governo e para a sociedade.

Atualmente, percebem-se três grandes políticas públicas para o meio rural brasileiro que apresentam o objetivo de ordenar o território, reorganizando o espaço agrícola e rural. A primeira é a reforma agrária tradicional via desapropriação de terras, coordenada pelo INCRA. A segunda corresponde à regularização fundiária, que conta com dois órgãos nacionais para coordenar programas distintos: a Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (SERFAL) e a SRA. A terceira é o acesso à terra via financiamento por meio do PNCF, gerenciado pela SRA. Nesse cenário, dois sistemas que objetivam melhorar o quadro de conhecimento da malha fundiária encontram-se em fase de estruturação. Sendo assim, pretende-se analisar se os sistemas de gestão podem colaborar com o processo de ordenamento fundiário e por fim, apontar caminhos futuros para a gestão de terras no país.

Em relação ao SNCR, notou-se que o cadastro tem diversos problemas, principalmente relacionados ao banco de dados dos imóveis e a atualização cadastral. Além disso, o INCRA não possui funcionários suficientes para uma transformação total de seu modelo de cadastro. Além da possibilidade de falsificação e do conteúdo declaratório e subjetivo dos formulários, a falta do documento cartográfico do imóvel rural é um problema fundamental do sistema.

Os dois formulários de inscrição no cadastro dedicados ao imóvel rural apresentam um espaço em que o produtor rural assinala se está entregando o memorial descritivo e a planta do imóvel, explicitando assim que existe a possibilidade de não entregar o material cartográfico. Como o cartório nunca solicitou ao proprietário a apresentar o mapa cartográfico do imóvel que seria registrado, a grande maioria não apresenta os dados geográficos registrados. Mesmo com a obrigatoriedade de fornecer o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) ao registrar algum imóvel, o certificado do INCRA também não requer o mapa geográfico. Além disso, a medição dos limites dos imóveis sempre foi realizada sem uma norma técnica definida, com

diferentes procedimentos e modelos. Dessa maneira, diversas propriedades foram registradas com um tamanho errado e com domínios maiores ou menores do que realmente são no campo. Essas imperfeições foram registradas e perpetuadas a cada transação imobiliária do imóvel, mantendo até hoje a malha fundiária desconectada da realidade.

Outro problema fundamental verificado da relação entre cartórios e INCRA é a atualização de dados. Se um proprietário deseja vender seu imóvel a terceiros, as duas partes (vendedor e comprador) são obrigados a irem ao cartório de registro de imóveis para oficializar a transação. Porém, muitas vezes o vendedor da terra não vai ao cartório, somente o comprador. Quem compra a terra necessita ir ao cartório com o cadastro do SNCR atualizado com as novas terras, assim, a modificação no cadastro do INCRA somente será realizada pelo comprador. O vendedor da terra só atualizará o seu cadastro quando for necessário para ele, em um caso de financiamento ou quando a Receita Federal exigir para conferência do ITR. Assim, durante um tempo, acaba existindo uma mesma área com dois proprietários no cadastro do INCRA, ocasionando uma sobreposição fundiária no município.

No caso de unificação cadastral, quando um produtor anexa várias propriedades à sua, acontece a mesma situação. Quando as propriedades eram distintas, cada um tinha uma matrícula registral e cada um tinha um cadastro próprio. Ao serem adquiridas pelo mesmo produtor e, posteriormente, cadastradas em conjunto no INCRA, originou-se um imóvel unificado. No cartório de registro de imóveis conserva-se as matrículas diferentes para cada uma, mas no INCRA todas elas viraram um único imóvel.

Outro problema corrente é que as alterações realizadas no SNCR podem demorar bastante até serem processadas, culminando na demora da retirada do novo ou do atualizado Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR). Em certas regiões do país, produtores rurais já entraram na justiça pedindo a não obrigatoriedade da apresentação do CCIR em casos de financiamento bancário⁵³. Atualmente, o cartório é obrigado a enviar todas as alterações para a sede do INCRA estadual, porém o sistema não é informatizado. Ou seja, os cartórios enviam mensalmente uma lista de todos os atos praticados naquela região, mas a atualização junto ao INCRA não é processada em tempo real. Assim, as alterações no CCIR podem demorar bastante para serem atualizadas.

⁵³Os produtores que entraram na justiça conseguiram trocar o CCIR pela apresentação dos seguintes documentos: a) requerimento de regularização fundiária, no caso de ocupação em área da União; b) documento emitido por cartório de registro de imóveis que comprove a dominialidade do imóvel rural; c) documento comprobatório de ocupação regular de áreas dos estados ou protocolo de requerimento de regularização fundiária (Resolução do Banco Central, nº 4.138, de 27 de setembro de 2012).

Dessa maneira, é muito difícil a conexão entre os dados cadastrais dos diferentes órgãos possuidores de informação, sem contar a confusão que acarreta a variedade de conceitos e unidades para os agricultores, pesquisadores e agentes do poder público. Assim, o atual estado do cadastro do INCRA não indica que se possa utilizá-lo para implementar características de ação como o remembramento, pois não existem dados gráficos confiáveis, nem atualizados.

Em relação às políticas analisadas de acesso à terra, embora elas sejam ações importantes que fornecem acesso à terra a milhares de agricultores familiares, elas sofrem com defeitos e ainda não modificaram a estrutura fundiária do meio rural. O PNCF, a reforma agrária via desapropriação e a regularização fundiária estão contribuindo para reordenar o espaço rural de forma lenta, pois não estão sendo aplicados com o objetivo principal de ordená-lo, e sim como uma ferramenta de acesso à terra e de permanência da agricultura familiar no campo.

Apesar disso, esforços estão sendo conduzidos para melhorar o conhecimento da malha fundiária rural e o andamento das próprias políticas de acesso à terra e ordenamento fundiário já praticadas no país. A partir do desenvolvimento de duas ferramentas de gestão fundiária no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário: o SIGEF e o SGT. A criação desses dois sistemas eletrônicos de gestão de terras, mesmo que semelhantes, já produzem resultados práticos como o aumento no número de certificações e mais segurança para os cartórios na hora de registrarem modificações dos estabelecimentos rurais. Ou seja, configuram-se em uma forma de ampliar a segurança institucional da titulação, podendo vir a ser utilizados como ferramentas de subsídio às políticas públicas.

Além do mais, o usuário do sistema de gestão pode utilizar essa ferramenta para desenhar um novo mapa fundiário de um município inteiro, indicando locais de atuação nas mais diversas frentes de políticas. Com os limites dos estabelecimentos rurais certificados pelo INCRA e registrados pelo cartório, torna-se possível identificar imóveis que podem ser desapropriados para reforma agrária tradicional, adquiridos via crédito fundiário, imóveis não certificados e estabelecimentos rurais não regularizados. Já é possível construir diversos projetos pioneiros em municípios que possuem um mapa fundiário completo no SGT ou no SIGEF. Com a integração dos bancos de dados confiáveis que existem nos órgãos públicos será possível potencializar políticas e progredir em resultados mais ousados.

Dessa maneira, tanto o Estado como a sociedade civil podem acessar informações da estrutura fundiária de uma região de modo quantitativo e qualitativo através de dados literais e gráficos. Assim, o cadastro e seu banco de dados tornam possível abordar fatores fundiários,

econômicos, sociais e ambientais em um mesmo sistema, subsidiando ações de ordenamento fundiário e diversas outras políticas.

5.3.2 Aspectos locais da regularização fundiária⁵⁴

Este item compreende especificamente a análise de aspectos locais da regularização fundiária. Três etapas foram realizadas nessa incursão. A primeira consistiu na reconstrução histórica da formulação da política pública fundiária a nível de Federação, Estado, Município e do Território. Para tanto, foram levantadas discussões sobre o histórico da questão fundiária brasileira, a concentração de terras, grilagem de terras, situação dos cadastros de terras e sistemas de registro de imóveis rurais, bem como o histórico da questão fundiária em Santa Catarina. Houve o levantamento de informações referentes a políticas públicas de regularização fundiária a nível nacional através de programas governamentais do Incra, Serfal e SRA/MDA e políticas estaduais como o Programa SC Rural e parceria SRA/Incra. A regularização fundiária através de usucapião e por determinação judicial através de ação discriminatória também foi abordada na primeira etapa da pesquisa.

A segunda etapa caracterizou-se pela identificação e análise do perfil socioeconômico de agricultores familiares no Território Meio Oeste Contestado através da abordagem da micro-história. Primeiramente houve a caracterização do Território e dos municípios estudados, aliado à formação histórica da região e seus desdobramentos referentes a Guerra do Contestado e o processo de colonização do Território por imigrantes. Nessa etapa buscou-se abordar os aspectos sociais, econômicos e históricos dos agricultores familiares dos municípios e também uma análise dos estabelecimentos agropecuários e suas condições fundiárias. Relatou-se ainda a percepção dos agricultores quanto a regularização fundiária, as políticas públicas usufruídas pelos beneficiários e as ações das organizações no meio rural no que cabe ao fomento de ação de regulamentação dos estabelecimentos nas zonas rurais. Ao final identificou-se possíveis agricultores familiares potenciais às políticas públicas fundiárias no Território que ainda carecem do acesso a essa ação pública.

A última etapa abordou uma análise sobre os processos de regularização fundiária no meio rural pelas organizações locais e estaduais e na habilidade social dos atores sociais e das organizações referentes a esta ação sociopolítica. Nessa etapa a pesquisa incidiu sobre as organizações presentes nas zonas rurais como o Incra, SAR, Cartório de Registro de Imóveis,

⁵⁴Tópico elaborado a partir de MELO, D. N. Regularização fundiária em zonas rurais: estudo de caso no território do meio oeste contestado. 2015. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) - Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Florianópolis, 2015.

SDR, UMC, Epagri, CRAS, SDR e sindicatos e seus aparatos legais no fomento de políticas de regularização fundiária, através da perspectiva metodológica da habilidade social. Ao final buscou elencar potencialidades e desafios a implementação de tais políticas no Território do ponto de vista institucional e organizacional, levando-se em consideração o processo histórico e as condições socioeconômicas dos agricultores familiares.

Perspectiva metodológica (Micro-história e Habilidade social)

A análise das informações coletadas ao campo foi facilitada por fundamentos da abordagem da micro-história, a qual parte de uma análise reduzida da situação pesquisada e permite a reconstituição do vivido impensável em outros tipos de historiografia, e que procura entre outras funções, indagar as estruturas invisíveis dentro dos quais os atores se encontram (GINZBURG, 1991), possibilitando a análise do todo a partir das partes e com as partes. A micro-história ainda possibilita uma “modulação local da grande história” de forma particular e original, de forma diferente da que nos foi apresentada pela história dita tradicional (REVEL, 1996). Oliveira e Almeida (2009) analisam que a formulação da micro-história partiu de uma diversidade de questionamentos que estavam ocorrendo na época, dentre eles, aqueles inerentes aos perigos de exclusão do sujeito da história e historicidade de suas ações. Temia-se também que as análises estruturais baseadas em grandes correntes cronológicas e na quantificação deixariam de incorporar a ação do sujeito como ator histórico, na definição dos fenômenos e processos históricos e na compreensão de estratégias individuais para a compreensão da realidade mais estrutural. Assim, teve início um processo de repensar o papel do sujeito na história e reduzir a escala de observação. Dessa forma, a micro-história tornou-se respostas a tais questionamentos segundo essas autoras.

Segundo Oliveira e Almeida (2009), a micro-história possibilitou uma análise dinâmica da sociedade, propondo-se a uma reflexão histórica em constante busca da totalidade, mesmo que, esta seja compreendida através da ação individual e da percepção de sua trajetória. Assim, a micro-história permite a análise das diferenças, dos conflitos e das escolhas, situações pelas quais a complexidade da história teria maiores possibilidades de resgate. Esta metodologia portanto, utiliza-se da redução da escala de observação, com o resgate entre a micro e a macro história.

Outra abordagem utilizada na pesquisa é referente à perspectiva de Habilidade Social de Neil Fligstein. Através de tal abordagem busca-se analisar como as organizações no meio rural trabalham em cooperação com os atores sociais do Território. Segundo Abramovay (2010), existe uma estabilização de relações entre os membros de grupo sociais para que ocorra ações

coletivas e estruturação de movimentos estratégicos em direção a outras organizações em seus campos. Acrescenta ainda, que a habilidade dos atores para analisar e conseguir a cooperação pode ser entendida como habilidade social, ou seja, capacidade de induzir, de obter a cooperação alheia, e portanto, de se construir ordens locais que atuarão diretamente no funcionamento das organizações. Nas palavras de Fligstein (2007):

A ideia de habilidade social é que os atores precisam induzir a cooperação dos outros. A habilidade de motivar os outros a tomar parte em uma ação coletiva é uma habilidade social que se prova crucial para a construção e reprodução de ordens sociais locais (FLIGSTEIN, 2007, p. 62).

Para o autor, o uso da habilidade social pode ser utilizado na compreensão de como identificar a contribuição dos diferentes atores sociais, independente se estes estão na defesa de um arranjo social já existente ou se estão negociando uma nova ordem local. Segundo Fligstein (2007), o uso dessa perspectiva da habilidade social permite o fornecimento de um microfundamento sociológico em oposição ao individualismo metodológico. Para o autor:

Essa visão mais sociológica sugere que, para induzir a cooperação para formar instituições, os atores sociais devem ter a necessária habilidade, que chamo de habilidade social. É a habilidade social de atores-chave que permite que os grupos funcionem; é sua habilidade de induzir a cooperação entre os atores ao definir os interesses e as identidades coletivas que permite o surgimento e a reprodução das instituições (FLIGSTEIN, 2007, p. 67).

Nesse sentido, Abramovay (2010) relata que o ato de cooperar supõe a capacidade de persuasão, de interferência na própria formação dos significados nas quais se organiza a ação social. Assim sendo, essa cooperação envolve dentre outros aspectos aqueles inerentes a habilidade social e da capacidade de construção de coalizações políticas que refletem a força do grupo social. Os atores sociais, portanto, possuem a capacidade de alteração de forças dentro de um determinado campo e de mudanças de relacionamento recíproco como base de sua cooperação.

Resultados alcançados

Os resultados apresentados encontram-se dispostos de acordo com a estruturação da pesquisa. Assim, primeiramente buscou-se mostrar que a historicidade dos acontecimentos de acesso à terra e de regularização fundiária ainda configuram no atual sistema de registro de imóveis rurais no Brasil e das organizações que as delimitam. Apesar de inúmeros avanços no decorrer do tempo, desde o sistema de sesmarias até a instauração do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR) na atualidade, o país ainda carece de grandes investimentos nesse setor.

Quando analisamos a história, visualizamos que o sistema de sesmaria tinha como objetivo o domínio de terras com vistas a fins produtivos, mas acima de tudo a ocupação de terras no país. Nos anos de 1850, surge a primeira legislação de terras no Brasil, configurando-se como um instrumento importante no acesso à terra através da compra, destituindo assim, a posse até então comumente utilizada pelos atores sociais. Mesmo com a instauração da lei, a ausência de instrumentos jurídicos para a regulação das ocupações ainda era recorrente. Em 1854, no processo de regularização fundiária de posses surgiu a figura dos vigários paroquiais, mas que apresentavam grande apelo junto aos agricultores com maiores poderes e àqueles que detinham acesso às informações. Mas, foi apenas em 1864, que as posses e as propriedades começaram a ser registradas nos cartórios, configurando ares de legalidade a ação. Nos anos de 1891, através da Constituição da República, inicia-se um processo de descentralização política para os estados, tornando estes últimos responsáveis pelo controle sobre o uso e posse das terras. Nesse mesmo momento a utilização do recurso do usucapião começa a ser difundido entre os agricultores posseiros. Esse processo de descentralização, apesar de proporcionar maior autonomia aos estados, encontrou entraves no que diz respeito à ambiguidade de títulos gerados, bem como a dificuldade por parte destas instâncias de regular o mercado de terra no país. Dentre os impasses gerados por esses mecanismos cita-se a: dificuldade de registro e controle de terras, ausência de sistematização de informações agrárias, proliferação de registros ilegais, duplicados, sobreposições de áreas e ações de grilagens⁵⁵. Somente em 1900, ocorre a institucionalização do registro de imóveis, no qual o sistema de registro ficou sob incumbência dos cartórios. Em 1916, através da Promulgação do Código Civil, o cartório se reafirma como instituição promotora de registros públicos. Foi no ano de 1964, com a promulgação do Estatuto da Terra, que debateu-se as formas de distribuição de terras, com vista a atender os objetivos de justiça social e de produtividade. Nos anos 70 surge o Incra, órgão responsável pelo cadastramento dos imóveis rurais e de suas situações fundiárias. Logo em seguida, no ano de 1972, cria-se o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), que através do Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais (CCIR), atesta a existência do imóvel rural, enquanto que ao cartório cabia ainda a comprovação do direito de propriedade sobre os imóveis declarados. No ano 2001, um novo marco histórico estava em debate com a instauração do CNIR, sendo este

⁵⁵ Grilagem é o resultado de uma prática adotada no Brasil para falsificar títulos de terras. Primeiramente os grileiros elaboravam escrituras falsas para as terras públicas. Depois colocavam o documento em gavetas com grilos para que esse inseto danificasse o papel e lhe conferisse um aspecto de antiguidade. Contudo, como esse documento não tinha registro em cartório, a prática exigia ainda o incêndio de cartórios para evitar qualquer controle, eliminando provas de sua falsificação. A ausência de um sistema centralizado de registro tornava isso possível.

um cadastro fundiário que atesta a situação da propriedade no país e que persiste até os dias atuais.

Mesmo com esses instrumentos criados ao longo da história do país, os problemas de concentração e de grilagens de terras continuaram a existir. Isso porque a institucionalização dessas normas é lenta e geralmente tende a oferecer garantias aos atores com acesso a informação, mantendo-se muitas pessoas, como os posseiros, desprotegidos pela lei frente aos interesses dos grileiros. Assim, hoje o Brasil configura-se com uma estrutura fundiária altamente concentrada, uma ineficiência política para ações de desconcentração e de combate as ações ilegais de apropriação de terras públicas. Aliado a isto, a persistência dessa alta concentração colabora na manutenção das desigualdades sociais e econômicas da população e concomitantemente com a pobreza rural. A ausência de um cadastro rural consistente de terras contribui com a ilegalidade e instabilidade jurídica dos estabelecimentos agropecuários no presente. A necessidade dessa reforma estruturante das ações fundiária e das instituições que elaboram são necessárias e se fazem ausentes nas agendas políticas dos governantes.

Através de um sistema de registro eficiente e do conhecimento da malha fundiária do país, as possibilidades de melhoria da eficiência econômica da terra, da transformação desse bem em um ativo, da estabilidade política e social e a diminuição de conflitos por terras, seriam possíveis. Hoje a indefinição de propriedade acarreta a inibição de investimentos, o que prejudica a produção agropecuária, bem como faz aumentar o conflito por posses de terras e a dificuldade de planejamentos territoriais.

Apesar de políticas e iniciativas da Serfal, SRA e Incra com ações de regularização fundiária no país e nos estados federados, essas ações ainda não suprem a demanda exigida pelos agricultores em toda sua plenitude. Mesmo em situações como o do Programa SC Rural e da parceria Incra/SAR, a nível de estado, não atendem a todos os públicos existentes e esbarram em questões orçamentárias, de gestão, da continuidade da ação ao longo do tempo e de estratégias de ação, como a utilização do recurso de usucapião, que nem sempre são compatíveis com o público local atendido e que delongam grande espera pelos agricultores para a efetivação de suas ações.

Na segunda etapa da pesquisa os resultados dizem respeito ao reconhecimento da presença de um público potencial para ações de regularização fundiária nas zonas rurais, de forma especial, aos agricultores familiares dos municípios analisados, em especial os de origem cabocla, mas também aqueles de descendência europeia, os colonos. A caracterização desse público e de suas condições históricas, sociais e econômicas através da micro-história permitiu afirmar que a herança dos movimentos históricos ocorridos na Guerra do Contestado e do

povoamento do Território com a presença de imigrantes de origem europeia ainda reluzem no presente. A figura do agricultor ocupante e/ou posseiro, preferencialmente de origem cabocla, de idade avançada e que não detém condições financeiras para a regularização de suas posses ainda é recorrente. A falta de mão de obra nas zonas rurais, alicerçada na saída exponencial de jovens para os centros urbanos, em busca de melhores condições de vida, também se configura neste rural atual. Nesse caso, as normas das políticas públicas acabam exigindo um documento de agricultores que não possuem condições financeiras de obtê-los. A categoria de agricultores arrendatários e parceiros expõe as estratégias que os agricultores destituídos da regularização de suas terras recorrem junto a tais atores para o acesso mínimo as políticas públicas disponíveis. A incipiente participação comunitária e portanto, a fragilidade social dos agricultores familiares, aliada as diferenças sociais entre caboclos e os de origem europeia, e religiosas, reflete, de certa forma, na atual situação vivenciada por essa categoria de atores.

No quesito ocupação dos estabelecimentos agropecuários, essa ocorreu preferencialmente via aquisição de terras de antigas serrarias da região ou de propriedades de criadores de animais (sesmarias). Evidencia-se a presença de unidades adquiridas através de posse, herança e compra. Apresentam como particularidades a configuração de estabelecimentos categorizados como minifúndios, nos quais a produção está basicamente voltada para o autoconsumo, devido a seu tamanho reduzido, baixas condições produtivas, de renda e de investimentos e ausência de regularização fundiária, o que inviabiliza o acesso as políticas públicas pelos agricultores e aos benefícios recorrentes de tal ação.

O baixo acesso aos serviços básicos ainda é recorrente nas zonas rurais, e no que cabe à regularização fundiária dos estabelecimentos agropecuários, os agricultores o vêem como um processo caro, burocrático e demorado. Os beneficiários de programas governamentais salientam a importância da diminuição de custos no processo de contratação de advogados para a ação de usucapião, visto as condições econômicas que vivem esses atores sociais. Contudo, consideram a ação de fundamental importância para a permanência nas zonas rurais, acesso aos créditos rurais, pertencimento aos locais onde vivem e evidenciam a necessidade de aumento na quantidade de beneficiários aderidos aos programas.

As organizações que fomentam ações fundiárias na região do Contestado são dificilmente identificadas pelos agricultores, haja vista que nos diferentes municípios pesquisados foi possível identificar uma diversidade de organizações que fomentam tais iniciativas. Na terceira etapa da pesquisa evidencia-se que não existe um ponto de concentração de ações de regularização no Território MOC pelas organizações rurais. Assim, em alguns municípios há

maior participação e cooperação dos sindicatos, ao passo que em outras regiões a figura da Secretaria de Desenvolvimento Regional e do Incra representa maior relevância na política fundiária. Outro ponto importante ressaltado é a falta de habilidade social tanto dos agricultores quanto dos representantes das organizações na demanda e fomento de tais ações, tornando mais difícil o acesso a política pelos agricultores. A falta de políticas federadas e apenas a presença de políticas estaduais de regularização ainda é evidente e isso acarreta em um baixo número de beneficiários. Também abordou-se que há uma falta de estrutura física, técnica e orçamentária para a execução das ações e que a necessidade de ações de caráter permanente representa um ponto importante a ser contemplado pelos governantes. Ainda, que ao se elaborar as políticas públicas deve-se levar em consideração o histórico das famílias atendidas, suas situações socioeconômicas e de condições de inserção nas ações fundiárias.

Uma análise a partir dos "Três Is" do neoinstitucionalismo permite apontar a existência de uma dependência de caminho caracterizada pela carência de mecanismos de titulação das terras. Embora o Estado tenha tentado promover novas normas e mecanismos com a finalidade de institucionalizar esses processos, vários entraves técnicos e gerenciais dificultaram a consolidação dessas normas ao longo dos anos. Dessa forma, deficiências no acesso à educação e às informações fazem com que as populações menos favorecidas e, conseqüentemente, com menor poder de representação dos interesses, tenham dificuldade para contar com o amparo legal na titulação de suas terras. Não por acaso, como cita-se acima, a superação dessa limitação junto às comunidades mais pobres e aos agricultores familiares deveria contar com normas diferenciadas, como a redução no custo documental para registro e transferências de terras.

5.3.3 Política Nacional de Crédito Fundiário⁵⁶

As análises deste item estão divididas de acordo com a categoria dos atores sociais entrevistados e complementam as contribuições anteriores sobre as políticas de governança da terra.

⁵⁶Tópico elaborado a partir do trabalho de GOMES, Carla Morsch Porto. A governança da terra em questão: uma análise da política de crédito fundiário no Brasil. 2013. 249 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Florianópolis, 2013. Contou também com as reflexões do seguinte artigo: GOMES, C. M. P. ; CAZELLA, A. A. ; BURIGO, F. ; BIROCHI, R. . Governança da terra e (re) territorialização da agricultura familiar: possibilidades do crédito fundiário no Brasil. Campo - Território, v. 9, p. 308-336, 2014.

Percepção do gestor e liderança sindical

Nesta avaliação realizou-se uma entrevista com o gestor estadual das políticas para agricultura familiar e pesca do Estado de Santa Catarina. Essa entrevista proporcionou uma perspectiva ampla sobre as demandas pela terra, especialmente, via o crédito fundiário, pois o entrevistado pode ser considerado um ator polivalente, incorporando a condição de agricultor familiar, liderança sindical (ex-presidente da Fetaesc ex-diretor nacional da Contag) e gestor público.

Ao ser questionado sobre a trajetória do Estado na concepção e implementação desse mecanismo de acesso à terra, há uma percepção que o governo estadual tem um protagonismo importante na implementação e consolidação do crédito fundiário, em nível nacional. Segundo ele, as ações do Estado estão associadas a uma reivindicação antiga dos movimentos sindicais, principalmente, dos jovens que, desde o final da década de 70, sinalizavam a necessidade de uma política de acesso à terra para atuar no problema da sucessão.

Esse gestor afirma que o programa no estado atende, em sua maioria, às demandas dos arrendatários e da juventude. Esse perfil de beneficiário explica a grande adesão ao CAF, pois são candidatos que possuem tradição como agricultores e querem aumentar sua área, adquirir sua terra próxima à família ou a terra arrendada ou parcela oferecida pelo patrão da fazenda onde trabalha. Dessa forma, a reforma agrária não dá conta de atender essa demanda heterogênea.

A questão é que a reforma agrária via desapropriação tem um limite de acesso. O jovem estava ficando de fora e a pequena propriedade perdida, por isso o crédito era uma demanda importante. [...] o sul do Brasil tem essa tradição no crédito. Aqui os contratos são individuais, de doze mil, apenas, nove coletivos e não tem muito sucesso. No CAF geralmente quem acessa é um arrendatário, parceiro e o filho do agricultor que já tem uma convivência com a vida do campo. Então, a margem do sucesso dele é ainda maior do que alguém que não tem essa vivência. O Sul do país tem essa característica de tradição da pequena propriedade. Para mim são os principais fatores que levam a o grande acesso do CAF. Esses fatores levam um agricultor que tem maior convivência e experiência e consegue acessar rapidamente outras políticas, como o Pronaf (GESTOR 1).

Além disso, ressalta que a intervenção principal do crédito fundiário, em termos de uma ação de ordenamento agrário, está na sua capacidade de atuar no problema da sucessão. A existência de um contingente expressivo de terras que não tem sucessor, que poderão ser abandonada ou adquirida por grandes produtores aumentando a concentração fundiária ou mesmo se tornarem improdutivas ou sítios de lazer justifica a implementação de uma política de crédito fundiário consistente no Estado. Esse fato está exemplificado na demanda dos jovens para o PNCF permitir a compra em primeiro grau, ou seja, que o jovem compre as terras dos pais.

Só para ter uma noção, nós temos 32.800 mil famílias no Estado sem sucessor. O que vai acontecer daqui a 5 ou 10 anos? Essa propriedade pode cair na mão de alguém que não tem nada com a agricultura, pode tudo virar sítio de lazer ou ser comprado por empresas maiores. Ou seja, daqui a uns 10 anos, nós corremos o risco [que] das 169mil famílias que vivem hoje no campo, perdemos cerca de 50 ou 60 mil. Significa para o Estado [...] que vamos perder a pequena propriedade e o status catarinense da agricultura familiar, no Brasil e no mundo. O crédito fundiário é um instrumento para esse problema, por isso nós estamos brigando. Aqui no Estado precisa mudar o teto patrimonial e permitir a compra em primeiro grau. Tenho certeza que vai duplicar a demanda (GESTOR 1).

No que se refere ao endividamento dos beneficiários, o entrevistado avalia que os números, ainda que não estejam dentro do esperado, são positivos por se tratar de um programa que tem muitos desafios e atende um agricultor historicamente com poucos recursos. Além de o Estado possuir fortes limitações de assistência técnica pública, pois na maioria dos municípios há apenas um técnico para atender o número mínimo de 500 famílias. Apesar disso acredita que esse problema pode ser solucionado com as novas reestruturações que PNCF vai sofrer no ano de 2013.

O endividamento se resolve com a portaria nova. São 2.060 inadimplentes. Avalio que também está dentro da normalidade. Quem acessa não tem terra, nem recurso e dificuldade de assistência técnica. Considerando que tivemos seis secas nos últimos 10 anos, acho que o índice de 20% de inadimplência é bom (GESTOR 1).

Outra questão importante está relacionada ao número de irregularidade, que incidem atualmente em cerca de 1.100 projetos. Essas irregularidades estão associadas a problemas de enquadramento, “contrato de gaveta” ou projetos que foram abandonados. Caso essa situação não seja regularizada ocorrerá o processo de execução e a terra será vendida em um leilão público. Esse aspecto revela uma fragilidade jurídica do programa em proteger as terras adquiridas. Ou seja, não existe nenhum mecanismo que permita que após a execução as terras possam ser destinadas a outro beneficiário que se enquadrem nos requisitos da política.

Ao ser questionado sobre a incapacidade do Programa no estado em atender os agricultores mais pobres, devido ao alto preço das terras e a não opção pelo modelo coletivo, que tem menores juros e melhores condições, incluindo recursos não reembolsáveis, esse gestor se expressou da seguinte forma:

Tem a possibilidade de atender esse público, desde que o projeto desenvolvido seja adequado e tenha acompanhamento adequado também. A viabilidade tem, mas o problema que nós temos no Estado é que nós (o Estado) não estamos chegando a eles. E os movimentos sociais não estão chegando a eles. A Fetaesc e a Fetraf não chega nesse público. O MST está entrando, é o que mais chega. Se eles entrarem pode ser que tenhamos um avanço nessa ordem. Agora a viabilidade não tenho dúvida, inclusive o pagamento. A partir desse ano, nós fechamos uma parceria aqui no estado; a partir de agora não se contrata mais crédito fundiário se junto com ele não tiver habitação e infraestrutura. Fechamos com a COHAB, nós temos 5.000 casas para serem feitas para agricultores que se enquadram no Minha Casa Minha Vida, no convênio com a COHAB, até 2016,

priorizando o crédito fundiário. Se o beneficiário que for contratar o crédito fundiário não tiver moradia, nós vamos fazer a moradia (GESTOR 1).

De acordo com o entrevistado, o modelo de gestão descentralizado possibilita maior participação e reflexão sobre as demandas e fragilidades locais, principalmente, devido ao envolvimento dos sindicatos, que atuam diretamente na ponta do processo e a Epagri que elabora os projetos. No entanto, ressalta que é necessário fazer uma capacitação para os setores que trabalham na ponta. Ainda há muita dificuldade de transmissão da informação.

O Programa em Santa Catarina tem um impacto significativo nos processos de governança da terra, no sentido de apresentar grande capacidade de territorializar a agricultura familiar e atuar no problema da sucessão. O entrevistado acredita que algumas medidas são importantes para que o processo tenha maior capacidade de implementação, como: i) aumento do teto, devido aos altos valores das terras; ii) aumentar para 30 anos o prazo de pagamento; iii) permitir a compra em primeiro grau, ou seja, que o jovem compre a terra dos pais; iv) aumentar o teto do Pronaf A para efetivar maiores investimentos nos projetos produtivos e melhorar a qualidade e capacidade de atendimento da assistência técnica. Também, considera primordiais as novas propostas da SRA para reformulação do PNCF, em especial, na diminuição de juros e articulação com outras políticas públicas.

Percepção dos técnicos municipais e territoriais sobre o crédito fundiário

Nessa avaliação realizou-se entrevistas com uma delegada do colegiado territorial, representante da Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense (AMMOC) e técnicos da Epagri de cada município visitado. O intuito de entrevistar uma pessoa envolvida com a política territorial foi de investigar a integração da política territorial com as demandas do acesso à terra. O que se constatou é que não existe demanda constante sobre o assunto no âmbito dos colegiados territoriais, apenas casos muito pontuais e relacionados ao tema da reforma agrária, não havendo preocupação com o tema do crédito fundiário.

Esse setor específico (acesso à terra) nós não temos aqui, isso é com a SDR. Quando tem alguma discussão é muito pequena. Até aparecem, mas específico de uma família, a gente trabalha o todo. O que foi discutido uma época, não sei se hoje é o problema, mas se tinha esse dinheiro para se acessar o crédito fundiário, foi falado, veio o pessoal e não dava certo. Na verdade, foi devido ao financiamento que era alto e o pessoal não tinha condições, então, a principal dificuldade era essa: em o pessoal estar pagando e principalmente em não querer se endividar. Mas o que foi muito debatido dentro disso foi o acesso da mulher [...] Mas quem cuida disso é os sindicatos e as SDR. Mas a SDR daqui é bem fraca também, não tem um trabalho forte, até pra esclarecer, divulgar. (DELEGADA TERRITORIAL).

Já os técnicos quando foram questionados sobre o seu envolvimento com a política de crédito fundiário, em todos os casos, afirmam ser responsáveis por elaborar os projetos técnicos

de compra da terra e do Pronaf A. Também relataram que se envolvem na proposição de novos projetos e auxiliam os sindicatos, quando solicitados, pois na gestão do Banco da Terra assumiam todas as atribuições de realização de projeto. Com o maior envolvimento dos sindicatos no PNCF, a intervenção dos extensionistas rurais no processo e elaboração dos projetos se reduziu. No que se refere à elaboração do projeto técnico existem várias críticas sobre: i) a quantidade da burocracia; ii) excesso de trabalho; e iii) falta de discussão sobre os rumos produtivos que as propriedades irão tomar. Além disso, os técnicos relatam que estão sobrecarregados com um número muito grande de famílias para atender. Normalmente, eles são os únicos técnicos vinculados a uma atuação de natureza pública, ou seja, são responsáveis por quase todos os estabelecimentos dos municípios.

É complicado, nós aqui da Epagri nunca tivemos a cultura de sentar e discutir o projeto com o agricultor. É tudo meio no grito. Tinha que ter uma equipe de assistência técnica para pensar os projetos do crédito (TÉCNICO4).

A avaliação sobre a política é que o crédito fundiário é um instrumento importante, mas que tem dificuldades em atender os agricultores mais pobres e com pouco capital. O valor das terras só permite adquirir áreas pouco produtivas ou o agricultor tem que ter capital para pagar um valor mais para o proprietário ou negociar outro bem, como um veículo. Devido a esse fator, as terras negociadas, em sua maioria, são desprovidas de qualquer tipo de infraestrutura produtiva ou habitacional.

O problema do crédito fundiário é que dentro da norma ele não sobrevive. Porque tem que ter renda até tantos mil e é uma pessoa que não tem. Compra a terra, mas daí não tem estrutura, não sobrevive. Então, quem está sobrevivendo no crédito fundiário é aquele que já tinha algum capital ou que se instala com a família que tenha uma base produtiva mínima (TÉCNICO 2).

Em nenhum dos municípios os agricultores do crédito fundiário estão articulados com outras políticas produtivas, além do Pronaf. As instituições que o candidato a beneficiário entra em contato são apenas o sindicato e a Epagri. As outras instâncias, como os Conselhos de desenvolvimento rural e as unidades técnicas estaduais, têm um papel consultivo nos processos de decisão sobre o enquadramento dos beneficiários e projetos. Nesses aspectos residem as principais limitações do crédito fundiário na percepção dos técnicos. A falta de um mecanismo de regulação que coíba a conduta clientelista nos municípios, não permite um maior controle sobre a concessão de financiamentos irregulares e contravenções às normas do Programa. Esses casos referem-se às irregularidades mencionadas acima pelo gestor estadual do programa.

Tem muito caso, de gente que pegou o crédito por meio de político e não consegue pagar e nem estruturar a propriedade. É uma vergonha o que fizeram. Deu a carta para todo mundo; isso compromete a credibilidade do Programa. O nosso maior problema

aqui é com a agência do Banco do Brasil. Se o cara chegar lá e disser: eu pago a terra no nome do beneficiário e a terra vai ser minha, eles fazem. Já teve casos de áreas boas, áreas pequenas, mas terras boas, o cara pagou no lugar do beneficiário, que trocou a terra por uma casa na cidade (TÉCNICO 4).

A potencialidade do PNCF na percepção dos técnicos está na questão da sucessão, pois pode ser uma maneira do jovem permanecer no meio rural. Nesses casos, destacam que não se deve focar apenas na terra, pois a juventude precisa de mais recursos para determinar a sua escolha de permanecer ou não no campo, como espaços de lazer, estrutura produtiva e acesso ao mercado.

Um problema é transição de gerações, aquela parte da sucessão. Existe muitas propriedades que vão se extinguir e os grandes é quem está melhor estruturado, conseguindo manejar bem o leite, tão comprando tudo. Eu acho que a sucessão não é mais um problema e sim uma realidade. Para a juventude ficar, o fator renda não é a única coisa que contribui, tem a questão do lazer, do compromisso sério que é a agricultura, ainda mais se você quiser ter um bom sistema de produção, com a menor mão de obra possível, se não o pessoal não aguenta pagar (TÉCNICO 4).

Em suma, pode-se afirmar que, na percepção dos técnicos, o PNCF não tem condições de atender os agricultores mais pobres. Isso se deve aos elevados preços das terras na região e o teto do financiamento não permite a aquisição de terras de boa qualidade. A não ser que o agricultor faça uma negociação por fora, oferecendo mais dinheiros ou outro bem imóvel. Associado a isso, o governo não possui mecanismos efetivos para combater a especulação imobiliária e controlar o preço das terras agrícolas. Apesar disso, os técnicos consideram que a concepção do Programa é boa e necessária para a agricultura familiar, sendo, atualmente, a única ferramenta que tem condições de incidir no problema da sucessão no território.

Trajetória de vida e primeiro contato com o CF

O entrevistado 1 é um jovem de 26 anos, que acessou o PNCF aos 20 anos, logo após casar-se. Atualmente, possui um filho de 2 anos. O casamento para os jovens que vivem no meio rural significa um mecanismo de buscar autonomia e a possibilidade obtenção de renda, sem o auxílio dos pais. O entrevistado antes de casar-se trabalhou como funcionário da Perdigão e foi morar na cidade, mas sempre manteve o desejo de voltar a trabalhar com a agricultura. Entretanto, não tinha condições de comprar terra e instalar uma estrutura produtiva em função do alto valor das terras na região. Por isso, a solução foi a possibilidade de acessar uma área improdutiva vizinha à casa dos pais e utilizar a estrutura produtiva pré-existente na propriedade da família.

Ah, eu teria patinado se não fosse aqui do lado, o valor do financiamento foi todo para comprar a terra. Com o Pronaf pude comprar as vacas e utilizei muito tempo a casa de

ordenha do pai. Hoje a gente junto conseguiu modernizar um pouco e as coisas tem melhorado, mas ainda fazemos juntos (ENTREVISTADO 1).

Atualmente, esse jovem é considerado pelo técnico⁵⁷ como exemplo de empreendimento bem sucedido do PNCF, pois a proximidade com o estabelecimento dos pais permitiu que jovem iniciasse o seu empreendimento minimamente estruturado. Na região, os investimentos para estrutura produtiva não são utilizados em função do alto valor das terras. Ou seja, mesmo que previsto recurso, todo o valor do contrato é destinado para compra da terra, não restando nada para investir em infraestrutura habitacional e/ou produtiva. Nos diversos municípios, os técnicos relataram que essa modalidade de associação do beneficiário com a família tem sido muito eficiente para o jovem, já que a terra dos pais será dividida entre os irmãos, o que inviabiliza, muitas vezes, que se mantenham atividades produtivas para além do autoconsumo.

O entrevistado 2 é um casal com mais de 60 anos, que trabalhou a vida toda na atividade agrícola, na condição de agregado. Moravam na “fazenda” dos patrões e realizavam todo o trabalho relacionado às atividades agrícolas e ao trato dos animais, além de auxiliar em todas as atividades solicitadas, como cortar lenha, lavar roupa, cuidar dos arredores da casa grande, entre outras. Ademais, era uma obrigação moral dividir os alimentos que produziam para o autoconsumo com os proprietários, já que estavam utilizando e residindo em suas terras. Pode-se observar que a condição da mulher era muito inferiorizada, pois o trabalho exercido nas atividades de limpeza, cozinha e na lavoura não era remunerado. Ou seja, ambos trabalhavam e apenas o homem recebia salário. Esse casal trabalhou de agregado em três fazendas diferentes, sendo que em uma delas permaneceram por 19 anos, com a promessa que iriam receber uma porção de terra, o que nunca aconteceu. Atualmente recebem aposentadoria e vivem da produção de leite.

Esse casal tem três filhas e um filho que moram na cidade. Segundo os pais, todos gostariam de retornar a viver no meio rural e trabalhar na agricultura. Principalmente o filho que trabalha de segurança durante os finais de semana e ajuda os pais nas atividades agrícolas. Ambas as filhas são casadas com caminhoneiros e também gostariam de retornar para o campo com as famílias, mas avaliam que o alto preço das terras é um fator limitante, mesmo via crédito fundiário, pois o teto do financiamento é muito baixo e não possibilita comprar terras produtivas, com áreas suficientes.

⁵⁷Este profissional relatou a existência de mais um jovem no município que optou pelo mesmo sistema e está com a propriedade muito bem consolidada e antecipou o pagamento do financiamento.

Em relação aos entrevistados 3 e 4, antes de acessarem a política de crédito fundiário encontravam-se, respectivamente, na condição de proprietário e posseiro. O entrevistado 3, beneficiário do Banco da Terra, possuía uma área muito pequena, fruto de uma herança partilhada entre três irmãos. O tamanho da propriedade impossibilitava prover o sustento da família por meio da atividade agrícola e mantinha a condição assalariado temporário na prefeitura do município (auxiliar de serviços gerais), complementada com uma pequena produção para o autoconsumo. Esse beneficiário é de uma família de agricultores familiares e desde criança trabalhou na agricultura. Atualmente quem reside na propriedade é apenas o casal na faixa dos 50 anos. As duas filhas adultas residem no município: a mais velha se dedica a atividades agrícolas com o marido e a mais nova trabalha de agente de saúde.

Tinha uma partilha de herança da família, que o pai deixou, mas já fui trabalhar até de empreitada na prefeitura, para poder sobreviver, que nós não tínhamos como viver da roça, era muito pequeno o pedaço de terra. (ENTREVISTADO 3).

O entrevistado 4 é um jovem de 35 anos, casado, com duas filhas, de 15 e 8 anos. A família vive em condições de fragilidade socioeconômica, principalmente, quando comparado aos outros entrevistados. Antes de acessar o PNCF possuía um pequeno terreno de posse, no qual construiu uma casa muito simples, sem banheiro, sem acesso à luz elétrica e água encanada. O casal nunca exerceu outra atividade que não fosse relacionada à agricultura e provia o sustento da família através do arrendamento de uma terra pequena próxima à sua residência. A renda proveniente da agricultura era inferior a um salário mínimo, sendo complementada com o benefício do Bolsa família⁵⁸. Ambos gostariam que as filhas permanecessem na agricultura, mas a mais velha já sinaliza que gostaria de estudar e viver na cidade.

A linha de Consolidação da Agricultura Familiar está baseada na elaboração de um projeto individual, no qual a decisão é tomada no interior da família. Em todos os casos, os entrevistados relataram que a opção pelo acesso à terra, via crédito fundiário, foi realizada com participação do casal, mas com muita insegurança referente à possibilidade de endividamento excessivo. A decisão foi motivada principalmente pelo desejo de deixar uma herança para os filhos, mesmo que pequena, com exceção do entrevistado 1, que a motivação foi a vontade ganhar autonomia e renda e se manter no meio rural.

⁵⁸O Programa Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o País. Esse programa integrou mais recentemente o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), que tem como foco de atuação os 16 milhões de brasileiros com renda familiar per capita inferior a R\$ 70 mensais.

O primeiro contato com o CAF foi através da Epagri e dos sindicatos de trabalhadores rurais e da agricultura familiar dos municípios. Nos casos dos entrevistados 1, 3 e 4, a proposta de acessar o crédito fundiário partiu da iniciativa dos técnicos do município. Já o projeto do entrevistado 2 foi formulado com apoio do sindicato, que conseguiu as informações sobre o PNCF, com auxílio de um vereador e dos antigos empregadores. Nenhum dos entrevistados considerou alguma outra maneira de acessar à terra que não fosse através da compra. Os entrevistados 1 e 4 demonstraram contrariedade com as atividades desenvolvidas pelos movimentos sociais, em prol da reforma agrária, por considerar que os assentamentos não funcionam e o processo é muito demorado para conseguir a terra e começar a produzir. Mas independentemente de posturas mais ou menos conservadoras, todos consideram que a política do crédito fundiário poderia ter maiores benefícios, já que se trata de uma política de intervenção fundiária que tem como público alvo as camadas mais empobrecidas do meio rural. Essa reivindicação se torna mais evidente quando o crédito fundiário é comparado com a reforma agrária.

Para os sem terra vem tanta ajuda. Deveria vir mais para gente aqui o crédito fundiário, a gente é praticamente um assentado, mas só que a gente que paga a terra, não é governo. Outra coisa, para o pequeno produtor é muito difícil, não tem ajuda, enquanto para o grande tem tudo. Quando vem alguma ajuda, o pessoal da prefeitura só dá para os parentes e quem é estranho fica para fora (ENTREVISTADO 2).

Esse depoimento corresponde ao que Farias (2000, p.07) qualifica como sendo uma forma de clientelismo, com a apropriação privada da coisa pública, que está relacionado à barganha do voto, ao privilégio de grupos específicos e a assunção de cargos públicos. Isso representa uma “corrupção” da democracia e a construção de um “pacto socioterritorial” baseado em um modelo de governança com repartição de poderes desigual, reforçando as condições historicamente estabelecidas pelas oligarquias locais. “As razões apresentadas para o desvirtuamento da democracia pelo clientelismo normalmente são a pobreza, a ignorância, a herança de um passado pré-moderno” Em outros termos, pode-se dizer que os interesses locais se sobrepõem às normas democráticas. Nesse caso, as limitações organizativas e de acesso a informação limitam a capacidade dos menos favorecidos exercerem controle social sobre a destinação dos recursos. Contudo, em virtude do histórico de exclusão, deve-se ponderar que os menos favorecidos tendem a conceber que os outros estão sempre tentando obter vantagem sobre eles.

Durante a realização do trabalho de campo, período pós-eleições municipais, pôde-se observar outras práticas que comprometem a gestão democrática do território, de maneira geral, e do PNCF, de forma específica. Sem exceção, houveram relatos relacionados à compra de

votos e concessão de propostas de crédito fundiário para famílias que não se enquadram no perfil da política. Essas iniciativas indicam que a gestão pública nos municípios visitados tem a característica de privilegiar grupos específicos e buscar ganhos particulares.

Em relação aos valores disponibilizados para o financiamento, apenas os entrevistados 1 e 2 acessaram o teto máximo. Mas nenhum dos beneficiários recebeu recurso do SIB - Subprojetos de Infraestrutura Básica. Em todos os casos, os beneficiários não estavam cientes da possibilidade de alocar recursos do SIB. A Tabela 2 caracteriza os valores dos financiamentos, em termos de área adquirida e valor médio por hectare, demonstrando que o valor pago é maior que a média do Estado.

Tabela 2: Caracterização dos beneficiários no que se refere ao tempo de projeto, nº de pessoas da família e valor de financiamento e área adquirida.

| Entrevistado | Município | Tempo do projeto | Nº de pessoas | Área (ha) | SAT (R\$) | Preço por ha | SIB |
|---------------|-----------------|------------------|---------------|-----------|-----------|--------------|-----|
| Entrevistado1 | Capinzal | 6 | 3 | 6 | 40.000 | 5.714 | 0 |
| Entrevistado2 | Água Doce | 7 | 2 | 10 | 40.000 | 4.000 | 0 |
| Entrevistado3 | Passos Maia | 12 | 2 | 7 | 32.000 | 4.570 | 0 |
| Entrevistado4 | Coronel Martins | 5 | 4 | 4 | 35.000 | 8.750 | 0 |

Fonte: Elaboração a partir de dados coletados a campo.

Os quatro casos apresentados representam uma pequena amostra da realidade do CAF no estado de Santa Catarina. O PNCF atua especificamente na compra de pequenas porções de terra, em sua maioria oriunda da agricultura familiar, modificando as condições de vida de agricultores arrendatários, agregados e meeiros para a de proprietários. Esses dados são ilustrativos no que se refere a dificuldade do CAF em atender famílias rurais mais pobres. Os projetos que apontam para um maior sucesso do ponto de vista econômico estão associados a ajudas de grupos familiares, a existência de outra fonte de renda familiar ou uma poupança.

No primeiro caso o sucesso do empreendimento está intimamente associado ao arranjo realizado com a propriedade dos pais. A segunda experiência, os beneficiários possuem a aposentaria que garante uma renda mínima e satisfação das necessidades básicas e ajuda a economizar para auxiliar no pagamento das parcelas do financiamento. O terceiro caso, a mulher possui um emprego de meio período como auxiliar de serviços gerais, que complementa a renda familiar. Já o caso 4 não possui nenhuma forma de renda complementar e depende exclusivamente da atividade agrícola. Além de se encontrar em uma condição extremamente

descapitalizada, se desfez do terreno de posse para construir uma casa na área adquirida pelo PNCF.

Histórico da terra, processo de negociação e elaboração da proposta

Em todas as experiências visitadas as terras adquiridas estavam improdutivas e desocupadas ou mesmo abandonadas. O entrevistado 1 comprou as terras que pertenciam a um antigo vizinho que desistiu da atividade agrícola em decorrência da idade avançada e foi morar na cidade perto dos filhos, pois nenhum tinha a intenção de assumir a propriedade. A área já havia sido arrendada pelos pais do entrevistado, mas há algum tempo estava ociosa.

O beneficiário, acompanhado dos pais, procurou o antigo proprietário da terra para propor a compra, pois todos acreditavam que perto da família seria mais fácil conseguir se estabelecer. A terra não possuía estrutura produtiva e o valor total do financiamento foi utilizado para o SAT. A moradia era uma casa antiga dos pais, que cederam para a instalação do filho. Atualmente, a propriedade já sofreu várias melhorias no que se refere à sala de ordenha, sistema de captação de água, melhoria do pasto, compra de novos animais, máquinas e habitação.

Minha família me ajudou bastante, mas eu trabalho muito, não queria mais trabalhar na Perdigão, tenho um amor muito forte por isso aqui. Mas foi tranquila a negociação da terra e no financiamento eu me encaixava bem nessa política, demorou um pouco, mas deu tudo certo, hoje eu estou bem e o pai e mãe também, foi bom para todo mundo [...] Quem ajudou mais a gente foi o pessoal da Epagri e o sindicato também, foi uma burocracia e papelada. Mas enviaram a proposta e logo foi aprovada (ENTREVISTADO 1).

Na segunda experiência, a propriedade pertencia a um casal de idosos que não tinha mais condições de trabalhar, mantinha apenas uma pequena produção para o autoconsumo. Colocou a terra à venda por não ter ninguém para assumir a propriedade. De acordo com os relatos, casos como esse são comuns no município de Água Doce. Na avaliação dos beneficiários, o processo de negociação foi tranquilo, mas quase perderam a oportunidade de adquirir a terra devido à demora na concessão do financiamento quase dois anos. O casal avalia que essa demora é decorrente dos questionamentos sobre a idade avançada para assumir um financiamento tão longo. Após ser concedido o crédito, conseguiram renegociar a mesma terra que havido sido vendida para um comerciante local (dono da “venda” da comunidade), pelo mesmo preço, mas com a metade da área. Além de adquirirem uma área inferior, pagaram mais cinco mil reais pela casa, valor que compreendia toda a poupança do casal.

O beneficiário do Banco da Terra (entrevistado 3) não sabe quem era o antigo dono. A única informação disponível é que era um senhor de idade de outro município, ninguém o

conhecia, nunca morou ou produziu no local, adquiriu o terreno e vendeu um ano depois. As instituições que se envolveram no processo foi o sindicato, que encaminhou a proposta de financiamento, e a Epagri, que fez o projeto técnico e foi quem sugeriu o financiamento. O valor adquirido foi utilizado apenas para a compra da terra, sem nenhum investimento em infraestrutura, mesmo que o valor do financiamento não tenha atingido o teto do financiamento. O local de residência foi mantido na área de herança do pai.

No caso do entrevistado 4 a terra pertencia a um vizinho que, também, não residia e nem produzia no local. Esse caso tem algumas particularidades, pois foi o proprietário que procurou o atual mutuário para oferecer a terra, informando que poderia contatar com o sindicato para financiar. Todavia, o relato é que a terra efetivamente comprada pelo PNCF não condiz com o tamanho da terra oferecida e negociada anteriormente.

Foi o proprietário que me procurou; ele tinha tentado vender para outra, mas não saia à papelada, mas ele disse entrava a terra da sanga para lá, mas quando fui lá ao sindicato e me disseram que ele tinha mudado o projeto e as terras da sanga para lá ainda é dele. [...] A compra aqui foi uma confusão, me logrou um pedaço de terra, me disseram que eram 3 alqueires, mas entrou só 4 hectares. Ainda tem esse mato aqui em cima e tudo essa lasca de capoeirão. Então eu só planto aqui na frente e nesse pedaço também. Então não tem como pagar uma prestação na faixa de 3 mil reais, não sobra, não existe como pagar (ENTREVISTADO 4).

Essa é uma situação frequente no PNCF, no qual muito beneficiários desconhecem as regras do Programa, os prazos e formas e pagamento. Além disso estão em uma relação desigual de poder em relação aos demais atores, o que lhes deixa suscetíveis a serem enganados. Esse caso revela uma falha no fluxo da cadeia de informações que partem da esfera federal até os sindicatos e outras instituições que dão capilaridade ao programa. No que se refere à satisfação quanto à forma de pagamento, os entrevistados 1, 2 e 3 consideram bom, mas avaliam que poderiam ter mais facilidades, principalmente em períodos com seca ou algum outro evento que comprometa a atividade agrícola.

Concepção do projeto, outras políticas de desenvolvimento rural e capacidade de pagamento

Todos os entrevistados fazem questão de enfatizar que existiram muitas dificuldades para conseguir obter renda do projeto. No caso dos adimplentes, conforme já explicitamos, há uma associação a outras fontes de renda e ajudas de familiares como fator determinante para manter-se em dia no pagamento do financiamento. Nessas experiências houve um aumento no patrimônio da família com a aquisição de veículos (carro e moto) e melhorias nas moradias, seja por reforma ou construção de casa nova.

Olha melhorou bastante, não posso dizer que não, mas foi muito trabalho, não tinha nada fui usando o do pai até conseguir o meu. Ainda hoje tem coisa que a gente faz junto, tudo que eu ganhei tive que investir e não é fácil os financiamentos final do ano (ENTREVISTADO 1).

Ah mudou bastante, mas a gente por enquanto não sobra dinheiro. Tudo que sobra vai para pagar as contas, mas dá para a gente sobreviver. Olha, e tem mais muitos anos para pagar. E aí, a mulher e eu somos aposentados, dá para levar, não é muito, mas ajuda bastante (ENTREVISTADO 2).

Mudança teve para melhor, mas os primeiros anos, posso te dizer que foi muito sofrido, agora que tá melhor. Mas para dar certo tem que ser uma pessoa com muita vontade de trabalhar, se não, não dá. Por que se pega uma seca, que nem eu peguei, a gente só comia porque a mulher trabalhava na cidade. O que produziu foi tudo para pagar as contas, estive muito tempo no vermelho. Nunca deixei atrasar, mas terminava os primeiros anos sem nada (ENTREVISTADO 3).

Claro que melhorou, o problema é a dívida que do jeito que tá não sei como vou pagar, mas agora eu tenho autonomia de plantar o que eu quiser, tem água e tem luz na casa para minha família (ENTREVISTADO 4).

A assistência técnica é feita pela Epagri, mas como os técnicos são responsáveis por um grande número de estabelecimentos, há dificuldades de oferecer orientações de forma mais intensiva para os beneficiários do crédito fundiário. Ao mesmo tempo, todos os beneficiários reconhecem o trabalho dos técnicos e há um sentimento de gratidão, pois não tem outros profissionais que os auxiliem. Pode-se perceber também que o modelo produtivo adotado pela Epagri, nesses municípios, está baseado na produção convencional⁵⁹, distante da difusão de formas alternativas de agricultura, orientada para produções de alto valor agregado (agricultura orgânica, produtos artesanais e venda direta), que privilegia modelos com maior preocupação em relação ao meio ambiente e a qualidade dos alimentos. Dessa forma, as atividades e sistemas produtivos escolhidos estão vinculadas à vocação construída para região, baseada na produção de leite e produção de grão (milho e soja).

Existem no território muitos agricultores integrados com grandes agroindústrias na produção de suínos e frangos. Mas no entendimento dos entrevistados 1 e 2 a melhor alternativa é a produção de leite, que além de dar uma renda estável, a comercialização é garantida. A produção é complementada com o plantio de grãos para comercialização (caso 1) ou para fazer silagem para alimentar os animais (caso 2).

O entrevistado 3 optou pela produção de grãos, que vende para a cooperativa da região, além de uma pequena produção de erva mate. Mas o diferencial é uma pequena agroindústria de queijo, montada com subsídios da prefeitura, que a princípio era para se constituir em um

⁵⁹Uma exceção verificada é a difusão do PRV, que é muito difundido na região em função de trabalhos de pesquisa e extensão realizados pela Universidade Federal de Santa Catarina. Mas ainda são poucas propriedades que adotaram esse sistema.

empreendimento coletivo com outros agricultores do município. Como todos demais interessados haviam desistido do projeto, a prefeitura cedeu o equipamento para o casal. Atualmente produzem uma média de 5 peças por dia que são todas comercializadas no município.

Já o entrevistado 4 avalia que a única opção para área que adquiriu é fazer o cultivo alternado de soja, milho e feijão. A ideia do projeto proposto inicialmente era para produzir leite, mas considera a área inviável para atividades que não seja os grãos.

Além da concepção e estruturação do projeto produtivo, os resultados socioeconômicos estão associados ao acesso a outras políticas para agricultura familiar. Principalmente em casos que os beneficiários não receberam nenhum recurso para a implementação do projeto produtivo, melhoria de infraestrutura, compra de insumos e instalações básicas como moradia. O Pronaf é a principal política para instalação do projeto produtivo dessas famílias. Os entrevistados 1, 2 e 3 acessaram o Pronaf A e a modalidade custeio e utilizaram para instalar a estrutura produtiva e adquirir insumos.

No caso do entrevistado 4 ocorreram divergências de informações, pois a família afirma que não foi beneficiada do Pronaf A. No entanto, o relato do técnico⁶⁰ revela que houve a concessão de 18 mil reais dessa modalidade de crédito. Dessa forma não se tem conhecimento se houve algum tipo de irregularidade na liberação desses recursos ou se o entrevistado omitiu as informações. Está previsto no projeto que o recurso seria utilizado para iniciar um projeto de produção de leite na propriedade, com a compra de animais e instalação de uma casa de ordenha, mas nenhuma dessas atividades foi implantada até o momento da visita.

Não pegamos nenhum Pronaf, nada! Agora com essa dívida aí a coisa ficou feia, não podemos pegar o Pronaf e nem nada. Tem só o bolsa família mesmo (ENTREVISTADO 4).

Em todas as experiências, com exceção do entrevistado inadimplente (caso 4), os agricultores afirmam que é muito difícil manter o pagamento do financiamento em dia, principalmente, nos primeiros anos do projeto.

Graças Deus tenho conseguido pagar, essa produção com pasto é muito boa. Nunca me apertei para pagar, eu ainda planto uma roça de milho, está bom. Hoje, estou fazendo o que gosto e tenho minha autonomia e ganho muito mais, diferente de quando estava na Perdigão (ENTREVISTADO 1).

É um pouco difícil, aqui quando sobram uns 200 ou 500 reais a gente tem que aplicar para quando chegar o mês de março, que é quando a gente paga. Eu vou e entrego

⁶⁰Este relato está associado à apresentação de documentos de adesão ao crédito do Pronaf.

todo o dinheiro, mas graças a Deus sempre uns dias antes eu cheguei e paguei (ENTREVISTADO 2).

O meu financiamento vai até 2021, eu peguei em 2001. Eu não utilizei a carência para o juro ir regredindo, quem deixa para o final a dívida aumenta em vez de diminuir. Hoje que deu uma estabilizada, aumentou a renda da família e está dando para pagar direitinho. Eu tenho uma parcela fixa de 2.058 reais, mais o juros de 5% se pago em dia. Demorei dois anos para começar a produzir, aí foi aumentando para chegar como está hoje (ENTREVISTADO 3).

No caso inadimplente pode-se elencar alguns elementos determinantes para a impossibilidade de pagamento: i) as dimensões da propriedade disponíveis para produção são insuficientes para gerar renda, o que compromete o sustento da família; ii) valores e crenças, como a dificuldade de aceitar mudanças do ponto de vista produtivo; iii) sem acesso a políticas adicionais, apenas o bolsa família; iv) falta de orientação no processo de negociação, desconhecimento das condições do financiamento; vi) escolaridade baixa; vii) sem outra fonte de renda que não seja a agricultura.

Eu arrendava terra para trabalhar, era mais vantagem. Eu produzia 100 bolsas de milho, pagava tudo e ainda me sobrava 50 e não tinha dívida nenhuma. Nós não tínhamos nada, mas também não tínhamos dívida A gente pensou em ir para cidade, mas não tinha estudo para trabalhar lá, por isso nos obrigamos a trabalhar na roça. Queríamos que as meninas ficassem perto, mas vai fazer o que se tem pouca terra e pouco dinheiro A gente decidiu comprar terra, por que onde a gente tava não tinha nada, só tinha o que comer por causa da roça de mandioca e da horta, mas era muito difícil mesmo (ENTREVISTADO 4).

Nesse caso, o problema está associado a uma má escolha da propriedade a ser comprada, com uma proposta que não foi cumprida, além de quase nenhum entendimento por parte do beneficiário sobre as condições de pagamento e especificidades do contrato. Percebe-se que as limitações culturais da família, em ausência de um suporte mais efetivo na construção de um sistema produtivo articulado ao projeto de vida, contribuiu para o insucesso da política acessada. Em síntese, uma reprodução cultural reflexo das armadilhas da pobreza, as quais não foram superadas pela falta de políticas públicas que ataquem as outras debilidades enfrentadas pela família.

Faz 5 anos que a gente comprou aqui. Até hoje só consegui pagar metade da primeira parcela. Teve seca para piorar. Nós já pedimos para renegociar, mas demora né. Não sei direito como funciona, mas o pessoal da Epagri que encaminhou e ajuda a gente. A terra aqui é boa, produz bem, só que é muito pouco né. Se fosse tudo como tinham me falado no começo eu estaria melhor. Essa casa também é melhor a outra era muito ruim. [...] Mas é muito difícil, não tem o que fazer. Aqui se não plantar o que a gente planta, já pensei em ir para a cidade, mas sem estudo assim vai ser pior. Melhor ficar aqui que fome a gente não passa (ENTREVISTADO 4).

Em relação aos serviços sociais oferecidos como saúde e educação, os mesmos obedecem aos padrões dos municípios rurais A saúde está associada à figura do agente de

saúde, responsável pela agilidade dos processos, mas de maneira geral há uma avaliação positiva sobre esses serviços. Já o transporte público deixa a desejar, aqueles que não possuem veículo tem que arrumar outras alternativas para se deslocar ou caminhar longos trechos até o ponto de ônibus mais próximo. No que se refere à educação, apenas o entrevistado 4 possui filhos que frequentam a escola e a consideram boa, mas acreditam que não podem opinar pelo baixo grau de escolaridade.

Constata-se que o Programa não incide diretamente no acesso a outros serviços públicos básicos, com exceção do Programa Luz para Todos⁶¹, que foi responsável pela instalação de energia elétrica para o entrevistado 4. A inscrição no Bolsa Família ocorre independente da solicitação do financiamento via PNCF. No que se refere às outras políticas de desenvolvimento rural, há uma integração eficiente apenas com o Pronaf, pois nenhum dos agricultores participa, por exemplo, dos programas de compra institucional. O fato de se instalar dentro de um território da cidadania não influi diretamente em nada, já que sequer existe uma discussão sobre o tema fundiário no âmbito do Colegiado Territorial.

No que se refere à avaliação do programa, todos os beneficiários identificam mudanças positivas nas suas condições de vida, mesmo que relativas, pois estão associadas à contratação de uma dívida. Uma crítica importante refere-se às desinformações dos sindicatos, principalmente no que se refere ao acesso aos recursos do SIB e explicações sobre as particularidades do financiamento. Dessa forma, consta-se que os sindicatos e técnicos que dão capilaridade ao Programa precisam de uma formação complementar para auxiliar no envio de propostas que garantam a viabilidade dos projetos. Além disso, em todos os casos, o Banco do Brasil é criticado seja pela morosidade do processo ou pela ausência de uma explicação mais detalhada sobre as condições do financiamento.

O problema da sucessão é notório para os entrevistados, principalmente os mais velhos. Três variáveis são importantes nessa análise: i) a permissão da compra em primeiro grau, possibilitando ao jovem comprar a terra dos pais; ii) a incapacidade do Estado em constituir um instrumento que controle o preço das terras; e iii) compromisso de manter as terras na agricultura familiar, evitando a concentração fundiária.

Hoje com 80 mil [reais] do programa você não compra um alqueire, o preço subiu muito. Com o preço de hoje o dinheiro não dá para comprar essa terra aqui. Já me ofereceram pagar a minha dívida e me dar a outra parte em dinheiro, mas eu não aceitei. Isso é minha vida, mas tem muita gente que faz por aí (ENTREVISTADO 3)

⁶¹Esse Programa foi criado em 2003 com o objetivo de acabar com a exclusão elétrica no país, com meta de levar acessos à energia elétrica gratuita principalmente para o meio rural.

O planejamento e sonhos para o futuro envolvem em todos os casos a vontade de estruturar e diversificar melhor a propriedade e ter a possibilidade que os filhos retornem para assumir o estabelecimento familiar. Principalmente no caso dos entrevistados 2 e 3, que possuem filhos adultos, que tem o sonho de voltar e se consolidar enquanto agricultor, mas a dificuldade de acesso à terra e a políticas públicas adicionais que viabilizem uma instalação adequada se mostram como fatores limitantes.

6. CONCLUSÕES: Recomendações de ajustes nas políticas

Este tópico se volta, principalmente, para a proposição de ajustes das principais políticas analisadas - desenvolvimento territorial, Pronaf Crédito e políticas de governança da terra -, de modo que seus sistemas de governanças confirmem maior alcance e eficácia junto às famílias rurais em condição de alta vulnerabilidade socioeconômica e contemplem a dimensão ambiental do preceito da sustentabilidade. Antes disso, realizamos uma breve avaliação acerca da utilização do enfoque teórico-metodológico dos “Três is” enquanto instrumento para a avaliação de políticas públicas. Dada a liberação de recursos em valor menor do que a solicitada no projeto submetido para a Chamada Universal CNPq/MCTI Nº14/2012⁶², houve a necessidade de reorganização das etapas e atividades previstas inicialmente. Por este motivo, optou-se pelo redimensionamento das análises a nível macro e micro previstas para cada política.

No âmbito da Política Territorial e do Programa Territórios da Cidadania, manteve-se tanto a análise documental macro quanto o estudo de caso no Território Meio Oeste Contestado, uma vez que esta política é central e fundamental para o entendimento da análise das demais políticas públicas objeto de estudo desta pesquisa. Sendo assim, foi possível verificar aspectos diretamente relacionados aos empreendimentos locais da política e seus desdobramentos, bem como questões referentes à situação atual da política, seus desafios e links com a sustentabilidade.

No que diz respeito ao Pronaf, optou-se por priorizar as análises macro com foco no acesso ao Programa por meio de um novo indicador, e micro a partir das relações com os preceitos da sustentabilidade socioambiental, mais evidentes através do estudo de caso. Para essa política, as entrevistas com gestores nacionais e estaduais foram consideradas passíveis de exclusão por se tratar de uma política já bastante estudada.

⁶²Do valor de R\$ 50.797,24 solicitado foi liberado R\$ 35.558,07 na ocasião da aprovação.

Por fim, para as políticas de governança da terra, foi possível uma análise macro com gestores nacionais em dois parâmetros: a respeito dos cadastros e ações de ordenamento fundiário a partir de análise documental e de entrevistas com gestores nacionais e um estudo comparativo sobre a governança fundiária de diversos países, realizado pelo Projeto UFSC/MDA. No âmbito do projeto CNPq efetuou-se pesquisa de campo no Território Meio Oeste Contestado junto a beneficiários e gestores das políticas de crédito fundiário e de regularização fundiária, bem como com agricultores potenciais beneficiários dessas políticas.

A construção de um modelo de análise para o estudo de políticas públicas

Conforme visto, o estudo de políticas públicas se constituiu como disciplina ao longo do Século XX, tendo como base distintas abordagens. Entre essas estão os neoinstitucionalismos sociológico, da escolha racional e histórico, os quais desenvolveram modelos de análises que priorizam, respectivamente, as ideias, os interesses e as instituições. As abordagens cognitivas (sociológico) apontam para a necessidade de considerar em que medida os quadros de interpretação do mundo (ideias, crenças e representações) geram constrangimentos aos atores, com ênfase para os elaboradores de políticas públicas. Enquanto as ideias são muito estáveis no tempo, os interesses dos atores podem mudar segundo cada contexto. Com o objetivo de mediar as decisões entre o estável e o ocasional são criadas e/ou reproduzidas instituições. Entre as propostas contemporâneas que apontam a necessidade de integrar distintas correntes teóricas em um único referencial multidimensional destaca-se a articulação dos “Três is” do neoinstitucionalismo.

A abordagem dos “Três is” foi empregada de forma mais sistemática nesta pesquisa nos estudos de caso sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e do Seguro da Agricultura Familiar. O desafio consistiu em romper com as abordagens meramente descritivas, que dificultam a percepção dos mecanismos que propiciam seja a reprodução de “mais do mesmo” nas ações de desenvolvimento rural, seja a construção de caminhos inovadores que rompem com a “dependência de caminho” e se constituem em verdadeiras inovações sociotécnicas consideradas pilares para um estilo de desenvolvimento com inclusão social e sustentável do ponto de vista ambiental.

A utilização dessa grade analítica suscitou um conjunto de dificuldades e dúvidas quanto à construção e à articulação de indicadores, pois o referencial aponta para a importância de captar as principais ideias, interesses e instituições que, por vezes, se apresentam profundamente entrelaçados, dificultando a real percepção de cada uma dessas vertentes. Em muitos casos é possível formular hipóteses explicativas, tendo por base as ideias, mas também

os interesses e sua possibilidade de estar institucionalizada. Como exemplo, a existência de crédito rural para a agricultura familiar pode ser explicado pela ideia de que o Estado deve fomentar esse tipo de agricultura como uma política de cunho social, mas também pelos interesses dos representantes dos agricultores familiares e de setores da sociedade que se preocupam com a oferta de alimentos. Ao longo, sobretudo, das quatro últimas décadas, esses representantes construíram instituições, inicialmente, de caráter sociopolítico, a exemplo dos movimentos sociais e sindicais, que lograram êxito na interlocução com o Estado no sentido de criar políticas públicas específicas para a agricultura familiar.

Por um lado, a multiplicidade de elementos dificulta a adoção de uma sistemática de análise dos elementos. Por outro, as várias possibilidades explicativas abrem espaço para evitar maiores equívocos, pois serve como mecanismos de controle e triangulação. Para que os dados evidenciem os elementos explicativos de maior importância é necessário que a coleta e análise de informações empíricas contemplem as distintas dimensões. As diferentes escolas neoinstitucionalistas trazem elementos explicativos relevantes para a compreensão dos fenômenos relacionados às políticas públicas. Nos “Três Is”, os fatores determinantes na análise de políticas públicas são as linhas estratégicas, lógicas institucionais e dinâmicas intelectuais (cognitivas e normativas), os quais devem ser identificados em cada momento e espaço. A articulação entre elas permite a criação de hipóteses complementares com base nas distintas teorias, onde a comprovação ou negação devem ser testadas a partir das condições empíricas de cada política. Em termos analíticos, entende-se que os “Três Is” oferecem três questões a serem lançadas sobre cada elemento analisado: a) Que ideias e noções fundamentais lhe oferecem sustentação? b) Quais interesses lhes são confluentes e contraditórios? c) Quais as limitações e possibilidades diante das instituições formais e informais existentes? Essas questões orientam o olhar multidirecional, enquanto atribui-se à análise empírica a identificação da variável central e sua articulação explicativa com as demais dimensões.

Assim, ideias, interesses e instituições são variáveis de análise. Ou seja, é necessário captar quais são essas ideias (justificativas dos porquês de ser assim, em sua articulação com as concepções de mundo), os interesses dos envolvidos (e seus grupos de representação e negociação) e como foram definidas as instituições formais (regras) e informais (prática não definida em lei). Esses elementos se somam a estudos anteriores e fatos empíricos (análise exploratória) com vistas a formular hipóteses para explicar porque as políticas funcionam de determinada forma e, por vezes, com orientações distintas daquelas mobilizadas na sua formulação original. A sua comprovação ou não passa pela identificação de indicadores, que são a forma de medir se as hipóteses são pertinentes ou não.

Entende-se que essa elaboração enriquece a análise das políticas públicas voltadas à agricultura familiar brasileira, visto que o entrecruzamento de olhares analíticos permite contemplar a diversidade social presente no meio rural, que gera dificuldades na concepção, implementação e avaliação da ação pública. Neste projeto se conseguiu aprofundar a revisão bibliográfica sobre o enfoque, mas sua utilização empírica foi desigual entre os distintos pesquisadores que fizeram parte da equipe. Isso se deve a distintos fatores, dentre os quais as dificuldades de compreensão e de aplicabilidade do modelo de análise, mas também a opção por outros enfoques teóricos-metodológicos considerados mais pertinentes para o estudo de uma política pública específica. Esse foi o caso da utilização da “governança” da terra para avaliar as políticas de regularização e crédito fundiário e da “micro-história” para compreender a situação atual de agricultores familiares empobrecidos, que não são proprietários dos seus estabelecimentos rurais. Na sequência das atividades de pesquisa sobre avaliação de políticas públicas de desenvolvimento rural pretende-se aprofundar a abordagem e avançar na proposição de um roteiro que facilite a utilização empírica desse enfoque que mobiliza as ideias, interesses e instituições implicadas.

Política de desenvolvimento territorial

De maneira geral, um dos grandes entraves da política territorial é a ausência de um marco jurídico, uma vez que o território é reconhecido apenas como uma unidade para concepção de projetos técnicos. Ou seja, em virtude da ausência do território enquanto instituição, a execução fica dependente da ação das prefeituras. Na prática, a responsabilidade para implementação das ações fica a cargo das administrações municipais, que se submetem à legislação vigente utilizando-se de contratos de repasse e convênios para receber os recursos do governo federal. Isso gera uma tensão, já que as prefeituras têm a responsabilidade de viabilizar os custos operacionais, a qualidade técnica dos projetos, a disponibilidade de tempo para qualificar os procedimentos e instrumentos, bem como o atendimento dos requisitos legais. Exemplo disso, verificado pelo estudo de caso, são situações onde a contrapartida financeira dada por uma prefeitura atende a diversos municípios, como a realização de curso de capacitação de agricultores beneficiados pela política. Quase sempre, a prefeitura que presta esse tipo de contrapartida cobra das demais municipalidades alguma forma de compensação, já que contempla agricultores dos municípios vizinhos.

Outro ponto a ser repensado é o fato da política não ter modificado a forma das prefeituras buscarem recursos para financiar projetos junto ao governo federal. Isso ocorre, pois além do desconhecimento a respeito da Matriz de Ações, apenas os projetos propostos pelos

atores territoriais da sociedade civil, que buscam financiamento junto ao Pronat, precisam ser discutidos e aprovados pelo Colegiado Territorial. Por estarem fora dessa regra, os projetos propostos pelos órgãos públicos municipais não são estimulados a seguir a lógica territorial nem de planejamento nem de implementação, o que mantém seu caráter desarticulado. O único incentivo se dá pelo uso do “selo PTC” nas justificativas de pedidos de financiamento de projetos, já que os administradores públicos entrevistados afirmam que há prioridade da parte dos ministérios quando da análise da proposta por pertencer a um Território da Cidadania. Alguns gestores afirmam, no entanto, utilizar como justificativa o fato de integrarem um Território de Cidadania, mas que isso não traz vantagens para a análise das propostas, enquanto outros sequer informam o pertencimento ao Território nas propostas por não verem nenhuma vantagem ou necessidade disso. Um aspecto que merece maior aprofundamento com novos estudos tem a ver com a atuação de empresas privadas para auxiliar as administrações municipais no processo de captação de recursos junto a ministérios. Esse mecanismo é acionado, sobretudo, por prefeituras que não participam de forma sistemática dos colegiados territoriais, reforçando a pouca influência da política territorial no planejamento do uso de recursos federais.

Em relação aos projetos financiados pelo Pronat, uma das principais dificuldades verificadas durante a pesquisa de campo foi o moroso processo burocrático, desde a aprovação do projeto no Colegiado Territorial até a liberação dos recursos financeiros. Esta situação se torna mais grave quando um prefeito assume dar a contrapartida financeira, mas o recurso só é liberado pelo governo federal na gestão seguinte. A possibilidade de um novo prefeito não honrar o compromisso assumido pelo seu antecessor é recorrente, o que demonstra como a destinação dos recursos públicos municipais carecem de normas sobre o tema. Como exemplo, embora se entenda que a contrapartida assumida deva ser honrada pela próxima gestão, deve-se ter um limite do orçamento, para que não se comprometa a próxima gestão.

A respeito dos aspectos positivos, o empoderamento de atores sociais que participam de atividades promovidas pela política territorial, em alguns casos, praticamente invisíveis, até então, como mulheres e jovens, merece destaque. Além disso, diversos projetos financiados pelo Pronat fortalecem as estratégias econômicas de diversos grupos e fortalecem organizações sociais de agricultores familiares, que dificilmente seriam implantadas por meio de financiamentos junto às agências bancárias.

Especificamente com relação aos agricultores mais empobrecidos, nota-se um desconhecimento da persistência da pobreza rural da parte de gestores públicos de municípios com IDH mais elevados. Nas situações onde há maior incidência de pobreza, os gestores

demonstram conhecimento a respeito deste problema e interesse em implementar políticas públicas para atender as famílias pobres. De maneira geral existe a preocupação em relação às melhorias da condição de vida destas famílias por meio de políticas sociais de caráter assistencial e pela ampliação do atendimento nas áreas de saúde e educação, construção de creche e de casas populares, regularização fundiária rural e urbana, bem como pelo incentivo para a geração de empregos.

Nos municípios pesquisados, as situações de pobreza citadas de forma mais recorrente estão correlacionadas com as comunidades indígenas, os assentamentos da reforma agrária, agricultores posseiros ou que possuem pequenas quantidades de terras e moradores de bairros periféricos. A maioria dos agricultores e assentados da reforma agrária empobrecidos pertence à etnia cabocla, que são vistos por uma maioria de gestores municipais de forma bastante preconceituosa. Nesse caso, as diferenças culturais e educacionais se expressam em distintos comportamentos frente ao dinheiro e às posses, o que tende a gerar desprezo em relação ao modo de vida dos caboclos. Nota-se que a política de desenvolvimento territorial não incorpora dentre as suas diretrizes o acompanhamento específico e sistemático da população mais empobrecida, limitando-se a fazer “mais do mesmo” por meio das políticas assistenciais.

Além disso, as retomadas das reuniões dos Colegiados Territoriais são fundamentais para a resolução dessa questão e da incorporação de discussões sobre a importância da sustentabilidade ambiental atrelada às questões sociais e econômicas. Outro aspecto não menos importante diz respeito às análises científicas feitas por universidades brasileiras sobre a política. Essa implicação de grupos de pesquisadores com a política territorial tem levado à criação de novas disciplinas nas grades curriculares de cursos de graduação e de pós-graduação ou a inclusão de conteúdos específicos em disciplinas já existentes, que discutem a questão do desenvolvimento territorial, sobretudo, no meio rural.

Política de crédito rural

Em 2013, o Pronaf beneficiou cerca de 1/3 dos estabelecimentos familiares cadastrados pelo Censo Agropecuário de 2006. Ao compararmos esses dados com as demais políticas públicas específicas de caráter produtivo, pode-se apontar que essa ação pública tem a maior expressão nacional junto a essa categoria social. A disponibilidade de recursos permite à essa parcela de agricultores familiares promover alterações em seus sistemas produtivos. Nesse caso, o não acesso ou a forma de aplicação entre os beneficiários acaba por condicionar as possibilidades produtivas das unidades familiares. Um dos elementos marcantes do funcionamento dessa política pública continua a ser a dificuldade de alcance, mantendo-se

profundas desigualdades regionais e sociais. Em que pese o avanço no número de beneficiários da Região Nordeste, a região Sul continua a concentrar o maior volume de recursos acessados. Nesse caso, cabe-se perguntar se essa exclusão pode ser entendido como uma incapacidade de alcançar tal resultado ou se configura-se em uma mazela premeditada?

O acesso entre os agricultores descapitalizados permanece como um entrave, geralmente associado à falta de estruturas complementares ao crédito rural para otimizar sua aplicação, com destaque para os serviços de extensão rural. Em paralelo, os beneficiários tendem a aplicar seus recursos em sistemas produtivos com resultados econômicos e ambientais questionáveis, o que vai de encontro com o referencial de sustentabilidade. Nesses termos, um dos grandes desafios atuais para o crédito rural consiste em melhorar as estruturas destinadas a orientação sobre o uso do crédito. Atualmente, os projetos de investimento geralmente são elaborados a partir da análise da capacidade de pagamento e não como planejamento da aplicação de recursos. Na maioria dos casos, trata-se de um documento para o banco e não um aporte de conhecimento técnico para melhorar a unidade produtiva. Nesses termos, entende-se que a melhoria no funcionamento dessa política não deve ser concebida a partir da continuidade na redução dos juros, mas sim de subsídios à extensão rural - pois a aplicação do crédito articulada a outras políticas pode ampliar os resultados gerados pelas transformações sócio-técnicas.

Outro elemento relevante para o aprimoramento da sustentabilidade no uso do Pronaf refere-se à criação de benefícios diferenciadas para projetos que atendam aos parâmetros ambientais, tanto em termos de taxa de juros como de assistência técnica. Em termos operacionais, a diversidade de situações locais aponta para a necessidade de maior fiscalização quanto a aplicação dos recursos de investimento por meio de vistorias, visto que há problemas de desvio de funcionalidade. Outro elemento refere-se à necessidade de maior flexibilidade na definição do ano safra, visto que a compra de insumos para os sistemas produtivos nem sempre começa em julho - como operacionalizado atualmente. Nesses termos, torna-se necessário permitir a liberação de recursos de custeio agrícola sem seguir as datas exatas de plantio, oferecendo aos agricultores maior flexibilidade para comprar insumos coletivamente e em épocas de melhores preços. A isso se soma a necessidade de estruturas de fomento a operacionalização de linhas específicas do Pronaf, pois atualmente as agências financeiras priorizam as linhas de maior expressão regional e não atendem as demandas específicas.

Outro ponto relevante é que o Pronaf continua apresentando um caráter setorial, mesmo em uma região como a do MOC, onde deveriam predominar ações mais integradoras, focadas no desenvolvimento territorial. Apesar das manifestações formais serem muitas vezes de apoio

à sustentabilidade, essa constatação prática acaba reforçando a posição de distanciamento do Programa em relação às suas diretrizes. Nos casos em que se nota maior presença de elementos coerentes com o desenvolvimento sustentável se observa uma maior articulação com os seguintes elementos: i) apoio aos circuitos curtos de comercialização e vendas para o mercado institucional; ii) assistência técnica comprometida com produção agroecológica; e iii) trabalho de conscientização efetuado por organizações sociais que valorizam a importância da sustentabilidade para o futuro da agricultura familiar. Esses elementos reforçam a crença de que as mudanças proporcionadas pelo crédito serão mais efetivas se estiverem articuladas com outras políticas públicas, proporcionando assim maior coerência ao caráter multidimensional da sustentabilidade.

Por fim, destaca-se a necessidade de melhorar as políticas destinadas à segurança da produção financiada, com destaque para o Seguro da Agricultura Familiar. Para tanto, mecanismos de avaliação de perdas para projetos de custeio pecuário, como o milho destinado a silagem, e a aplicação da norma que prevê a cobertura de recursos próprios precisam ser incorporados na política.

Política de governança da terra

A articulação do projeto financiado pelo CNPq com o Projeto UFSC/MDA permitiu a proposição de aspectos importantes de ajustes no que diz respeito à governança fundiária no meio rural, buscando promover e proteger as diversas formas de produção familiar, em particular no que se refere ao acesso a recursos fundiários. Enfatiza-se a importância de atentar para o fato que a concepção e definição de políticas públicas de governança da terra devem se dar dentro de uma perspectiva interdisciplinar, sistêmica e diacrônica, com a finalidade de dar respostas ao caráter multidimensional da produção familiar, além de estarem inseridas em processos de planejamento do ordenamento ambiental do território. Destaca-se, também, o papel estrutural que deve assumir o Estado na definição e promoção das políticas e processos de desenvolvimento associados à produção familiar, proporcionando a participação institucional dos distintos níveis de governo (nacional, estadual e local), assim como a representação dos interesses de todos os setores da sociedade: produtores, empresários, trabalhadores, acadêmicos e terceiro setor. Associado a isso, um processo participativo é fundamental para a durabilidade das políticas públicas e a criação de instrumentos que permitam a transparência e a acessibilidade às informações fundiárias.

A política pública de promoção e proteção da produção familiar deve incorporar algumas estratégias fundamentais: i) regulação da posse da terra a fim de garantir o acesso e a

permanência dos distintos segmentos de agricultores familiares com condições mínimas de sustentabilidade dos processos produtivos; ii) atender e privilegiar o fomento dos processos produtivos associativos dos agricultores familiares a fim de potencializar o acesso aos mercados e evitar o conformismo ligado a políticas assistenciais; iii) reconhecer as distintas iniciativas de práticas agroecológicas como imprescindíveis para promoção da segurança alimentar e nutricional; iv) identificar e delimitar as áreas de uso preferencial para as distintas formas de produção familiar, de modo que não sejam expropriadas pelo avanço do agronegócio, que por períodos circunstanciais podem obter maiores rendimentos; v) fortalecer a dimensão social das políticas públicas para a produção familiar a fim de garantir níveis crescentes de equipamentos e serviços básicos (água, saúde e educação), mas também o acesso a opções de lazer e às rápidas transformações tecnológicas em curso, com destaque para a inclusão digital; v) construir redes de socialização de boas práticas de governança fundiária que propiciem sinergias das ações levadas a cabo nos diferentes países e continentes.

Os desafios a serem enfrentados são numerosos e complexos, mas a prioridade em incluir a agricultura familiar parece ser um pré-requisito, pois está no centro das questões de um desenvolvimento mais equilibrado nos espaços rurais que, certamente, aporta externalidades positivas nos espaços urbanos. O primeiro desafio está em conhecer essa agricultura, cuja enorme diversidade é pouco compreendida, e que tem pouca ou nenhuma importância nas políticas públicas que atendem principalmente os agricultores que estão melhores integrados aos mercados. O segundo desafio conectado ao primeiro é conseguir estabelecer políticas de inclusão produtiva dos agricultores familiares mais pobres. Esse propósito se opõe à ideia de “êxodo rural inevitável”, que deve ser acompanhada e até mesmo encorajada pelas políticas assistencialistas defendidas pelos defensores do liberalismo econômico.

Ademais, a governança fundiária no sentido de uma melhor distribuição da terra e uma melhor repartição entre os seres humanos não pode ser pensada sem entender a estreita articulação com a política de organização territorial e deve levar em consideração o desenvolvimento sustentável. A super-exploração dos recursos naturais pelos seres humanos, a vulnerabilidade e a inequidade das economias baseadas na exportação de matérias-primas é apenas a consequência de uma estrutura desigual de acesso à terra. Por outro lado, a redistribuição de terras sem considerar a implementação dos modelos agrícolas não garante a preservação desse recurso precioso, o habitat da biodiversidade, as nascentes de águas superficiais e subterrâneas e a base da alimentação humana.

No que diz respeito às questões locais sobre a regularização fundiária, notou-se que as categorias de agricultores familiares ocupantes de origem cabocla e, em especial, aqueles de

condições socioeconômicas menos favorecidas, não acessam às políticas públicas de regularização fundiária nas zonas rurais do Território MOC. Essas políticas configuram-se como pontuais, limitadas aos beneficiários melhores capitalizados e organizados. O custo, a burocracia e o tempo do processo configuram como sérias limitações da política. Ressalta-se que a política fundiária apresenta grande potencialidade na região de análise e que as ações devem ser permanentes tanto a nível estadual quanto federal.

6.1 COOPERAÇÃO, FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL E APRIMORAMENTO DA CAPACIDADE DE PESQUISA

O projeto também pretendeu reforçar as parcerias que o Lemate/UFSC mantém com redes de pesquisadores, visando o fortalecimento institucional e o aprimoramento da capacidade de pesquisa. No âmbito da cooperação entre universidades, houve uma troca muito significativa com os integrantes do OPPA do CPDA da UFRRJ na forma de reuniões para discussão dos aspectos teóricos da pesquisa, parcerias em saídas de campo e elaboração de documentos de divulgação de parte dos resultados da pesquisa.

Pesquisadores ligados às instituições francesas Agrosup de Dijon, Agro Paris Tech e Cirad tiveram participação constante ao longo de todo o projeto por meio das seguintes atividades: i) intercâmbios França-Brasil entre alunos de graduação através do Programa CAPES/Brafragri, resultando na elaboração de Trabalhos de Conclusão de Curso destes alunos tanto na França como no Brasil sobre temas correlatos aos objetivos do projeto; ii) participação do pesquisador Phillipe Bonnal, do Cirad, em reuniões de discussão sobre a aplicação da abordagem neoinstitucionalista para análise de políticas públicas e em pesquisa de campo no Território MOC; e iii) participação da professora Yannick Sencébé nas atividades referentes ao estudo da governança da terra, principalmente naquelas em parceria com o Projeto UFSC/MDA.

Outras parcerias foram reforçadas pelo presente projeto, com destaque para aquelas estabelecidas entre os pesquisadores e representantes das organizações da sociedade civil da região do estudo de caso, como sindicatos, associações de municípios e cooperativas de produção e de crédito rural solidário. As idas à campo também possibilitaram a cooperação entre a Universidade e os órgãos públicos locais, como as prefeituras e as empresas de assistência técnica.

Além dessas parcerias, o financiamento do CNPq colaborou para a melhoria da infraestrutura do laboratório, possibilitando a compra de equipamentos - como computador e impressora - e aquisição de livros, indispensáveis para o bom andamento das pesquisas

realizadas pelo Lemate. Essas melhorias beneficiam, também, os integrantes do Laboratório de Comercialização da Agricultura Familiar, que compartilham o mesmo espaço físico e infraestrutura do Lemate.

7. REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Para uma teoria de estudos territoriais. In: Desenvolvimento Territorial Sustentável no Brasil: subsídios para uma política de fomento. Paulo Freire Vieira *et al.* (Orgs.). Florianópolis: APED: Secco, 488p., 2010.

ABRUCIO, F. L. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, S. (Org.). Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006, p. 77-125.

ALVES, E.; ROCHA, D. P. Ganhar tempo é possível? In: GASQUES, J.G; VIEIRA FILHO, J. E.; NAVARRO, Z. (orgs.). A agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas. Brasília: IPEA. 2010. Cap. 11, p. 275-290.

AQUINO, J. R. De; LACERDA, M. A. D. de. Magnitude e condições de reprodução econômica dos agricultores familiares pobres no semiárido brasileiro: evidências a partir do Rio Grande do Norte. RESR [online]. 2014, vol.52, suppl.1, pp. 167-188. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032014000600009>. Acesso em: 08 de março de 2015.

AQUINO, J. R.; SCHNEIDER, S. (Des) caminhos da política de crédito do Pronaf na luta contra a pobreza e a desigualdade social no Brasil rural. Apresentação de Trabalho/Comunicação. 2010.

AZEVEDO, J. R. de et al. Política pública territorial: o caso do PRONAF Infraestrutura no Território do Baixo Parnaíba – MA. In: Encontro da Rede de Estudos Rurais, 5, 2012, Belém. Desenvolvimento, Ruralidades e Ambientalização: paradigmas e atores em conflitos. Anais... Belém, 2012. 11 p.

BANCO CENTRAL. Informações extraídas do Sistema de operação do crédito rural e do Proagro (Sicor). Novembro de 2014.

BERLIN, I. Ainda existe a teoria política? In: Hardy, H.; Hausheer, R. (orgs.). Estudos sobre a Humanidade, São Paulo, Cia. das Letras, 2002, pp. 99-130.

BERNARDI, B. B. O conceito de dependência da trajetória (path dependence): definições e controvérsias teóricas. Perspectivas, São Paulo, v. 41, p. 137-167, jan./jun. 2012.

BONNAL, P. Referências e considerações para o estudo e a atuação dos programas de desenvolvimento territorial (PRONAT e PTC) na perspectiva da redução da pobreza em territórios rurais. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Org.). Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 19. Brasília: IICA, 2013, p. 33-56.

BONNAL, P.; DELGADO, N. G.; CAZELLA, A. A.. Subsídios metodológicos ao estudo do desenvolvimento territorial rural. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Org.). Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 14. Brasília: IICA, 2011, p. 35-60.

BONNAL, P. et al. A trajetória histórica das políticas agrícolas e rurais: o nível nacional. In: BONNAL, P. (Org.). Construção do Estado e trajetória de evolução das políticas agrícolas no

Brasil (1889-2009). Document de travail du projet Production des Politiques Auto us du Développement Durable - N° 03/08. 2008, pp. 4-99.

BONNAL, P.; KATO, K. O processo contemporâneo de territorialização de políticas e ações públicas no meio rural brasileiro. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Org.). Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil. Brasília: IICA, 2011, v. 14, p. 61-88.

BRACHET, A. Identification et analyse des intérêts des acteurs impliqués dans la mise en place d'un cadastre des terres rurales efficace dans l'état de Santa Catarina, au Brésil. 2013. Trabalho de Conclusão de Curso. (Graduação em Agronomia) - Institut National Supérieur des Sciences Agronomiques, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

BRANDEMBURG, A. Do rural tradicional ao rural socioambiental. Ambiente e sociedade. v. 13, n.2, p. 417-428. 2010.

BRASIL. Referências para o desenvolvimento territorial sustentável. Série Textos para Discussão 4, outubro, 2003. 35 p. Disponível em: <http://www.nead.gov.br/portal/nead/arquivos/view/publicacoes-nead/publicacoes/arquivo_253.pdf>. Acesso em: 14 set. 2012.

_____. Territórios da Cidadania: integração de políticas públicas para reduzir as desigualdades. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/pageflip/>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. 2010. Balanço da Matriz de Ações Federal 2008, 2009 e 2010. Material de divulgação do Programa Territórios da Cidadania em 2010.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. 2009. Revista Territórios da Cidadania. Integração de Políticas Públicas para Reduzir Desigualdades. Brasília: Portal da Cidadania, março de 2009, 20 p.

BRUNO, R. “Com a boca torta pelo uso do cachimbo”. Estado e empresários agroindustriais no Brasil. In: COSTA, L. F. C; FLEXOR, G; SANTOS, R. (Orgs.) Mundo Rural Brasileiro. Ensaio interdisciplinares. Mauad X/EDUR, Rio de Janeiro - Seropédica, 2008, pp. 271-282.

BÚRIGO, F. L. Finanças e Solidariedade: cooperativismo de crédito rural solidário no Brasil. Chapecó: Argos, 2010. 454p.

CANIELLO, M. de M.; PIRAUX, M.; RAMBO, A. G. As políticas públicas territoriais e o desenvolvimento rural sustentável no Brasil contemporâneo - Síntese. In: Encontro da Rede de Estudos Rurais, 5, 2012, Belém. Desenvolvimento, Ruralidades e Ambientalização: paradigmas e atores em conflitos. Anais... Belém, 2012. 28 p.

CAPELLESSO, A. J.; CAZELLA, A. A.; ROVER, O. J. Estratégias técnico-econômicas divergentes entre agricultores familiares e políticas públicas: qual desenvolvimento é sustentável? In: Anais do IX Congresso da ALASRU, Ciudad de México, 2014.

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável: perspectivas para uma nova Extensão Rural. *Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável*. v.1, n.1, p.16-37, jan./mar. 2000.

CARNEIRO, M. J.; MALUF, R. S. (Org.) Para além da produção: multifuncionalidade e agricultura familiar. Rio de Janeiro/Brasília: Ed. Mauad/Nead, 2003.

CARNEIRO, M. J.; ROCHA, B. N. Limites e possibilidades da construção de territórios de desenvolvimento na região serrana do Rio de Janeiro. In: VIEIRA, P. F.; CAZELLA, A.; CERDAN, C.; CARRIÈRE, J-P (Orgs.). *Desenvolvimento territorial sustentável no Brasil: subsídios para uma política de fomento*. 1 ed. Florianópolis: APED: Secco, 2010. p 225-233.

CAZELLA, A. A. Contribuições metodológicas da sócio-anthropologia ao desenvolvimento territorial sustentável. *Eisforia*, Florianópolis, v. 4, p. 225-247, dez. 2006.

_____. As bases políticas do desenvolvimento territorial: uma análise a partir da experiência francesa. In: FROEHLICH, M. J. (Org.). *Desenvolvimento territorial: produção, identidade e consumo*. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2011, p. 15-52.

CAZELLA, A. A.; BONNAL, P.; MALUF, R. S. Multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil e o enfoque da pesquisa. In: CAZELLA, A. A.; BONNAL, P.; MALUF, R. S. (Org.). *Agricultura familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

CAZELLA, A., BÚRIGO, F.. Sistemas territoriais de financiamento rural: para pensar o caso brasileiro. *Emancipação*, Ponta Grossa, 13, p. 297-312, mar. 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5212/Emancipacao.v.13i2.0009>. Acesso em: 18 Nov. 2014.

CAZELLA, A. A.; CAPELLESSO, A. J. As políticas públicas de apoio à agricultura familiar frente aos desafios da inclusão socioprodutiva: análise da experiência brasileira recente. *Anais do XII Conlab*, Lisboa, 2015.

CAZELLA, A. A.; TECCHIO, A.; GRISA, C.; OLIVEIRA, Luiza Zitzke. Ideas, intereses e instituciones en la política de desarrollo territorial brasileña: un estudio en el Territorio Meio Oeste Contestado (SC), 2015.

CAZELLA, A. A. ; ZIMMERMANN, S. A. ; LEITE, S. P. . A gestão do Programa Territórios da Cidadania no Brasil: análise das ações e políticas implementadas. *Perspectivas Rurales Pobreza y Nueva Ruralidad*, v. 22, p. 71-107, 2013.

CLEPS JUNIOR, J. Questão agrária, Estado e Territórios em disputa: os enfoques sobre o agronegócio e a natureza dos conflitos no campo brasileiro. In: SAQUET; M. A.; SANTOS, R. A. dos. *Geografia agrária, território e desenvolvimento*. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010, p. 35-54.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso Futuro Comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. 71 p.

CONWAY, G. R.; BARBIER, E. D. *After the green revolution: sustainable agriculture for development*. London: Earthscan, 1990.

COSTABEBER, J. A.; CAPORAL, F. R. “Possibilidades e alternativas do desenvolvimento rural sustentável”. In: Vela, Hugo. (Org.): Agricultura familiar e desenvolvimento rural sustentável no Mercosul. Santa Maria: Editora da UFSM/Pallotti, 2003. p.157-194.

DELGADO, N. G.; BONNAL, P.; LEITE, S. P. Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Convênio IICA - OPPA/CPDA/UFRJ. Rio de Janeiro, 2007. 72 p. Disponível em: <http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/IICA-OPPA-Desenvolvimento_territorial-Articulacao_de_politicas_publicas_e_atores_sociais.pdf>. Acesso em: 21fev. 2015.

DELGADO, N.; GRISA, C. 2013. Institucionalidades, governança e projetos territoriais na política de desenvolvimento rural no Brasil. In: LEITE, S.P. (org.). Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil. V.1. Brasília: IICA.

DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Orgs.). Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil. Brasília: IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 14., 2011. p. 89-130.

FAVARETO, A. As tentativas de adoção da abordagem territorial do desenvolvimento rural - lições para uma nova geração de políticas públicas. In: PIRAUX, M.; CANIELLO, M. (Org.). Dossiê: Território, sustentabilidade e ação pública. Raízes, Campina Grande, v. 28, ns. 1 e 2; v. 29, n. 1, p. 52-62, jan. 2009 a jun. 2010.

FERNANDES, B. M. Territórios da questão agrária: campesinato, reforma agrária e agronegócio. Reforma Agrária. Campinas: ABRA, v. 2, n. 34, p. 77-94, 2007.

FLIGSTEIN, N. Habilidade social e a teoria dos campos. Rev. adm. empres. São Paulo , v. 47, n. 2, Junho 2007 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902007000200013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 04Set. 2014.

FURTADO, C. Os desafios da nova geração. Revista de economia política. v. 24, n. 4, p. 483-486, out./dez. 2004.

GINZBURG, C. A micro-história e outros ensaios. Lisboa/Rio de Janeiro: Difel/Bertrand Brasil, 1991.

GODOI, T. G. Dilemas e perspectivas da sustentabilidade nas políticas de crédito para a agricultura familiar: estudo de caso no território do Meio Oeste Contestado (SC). 2014. 126 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Florianópolis, 2014.

GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. de (Org.). Fome Zero: a experiência brasileira. Brasília: MDA, 2010.

GRISA, C. Diferentes olhares na análise de políticas públicas: considerações sobre o papel do Estado, das instituições, das ideias e dos atores sociais. Sociedade e Desenvolvimento Rural (online), v.4, n. 1, p. 96-116, 2010.

_____. Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias. 2012. 280 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2012.

GOMES, C. M. P. A governança da terra em questão: uma análise da política de crédito fundiário no Brasil. 2013. 249 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Florianópolis, 2013.

GOMES, C. M. P. ; CAZELLA, A. A. ; BURIGO, F. ; BIROCHI, R. . Governança da terra e (re) territorialização da agricultura familiar: possibilidades do crédito fundiário no Brasil. Campo - Território, v. 9, p. 308-336, 2014.

GRISA, C.; WESZ JUNIOR, V. J.; BUCHWEITZ, V. D. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. RESR, Vol. 52, n. 02, 2014, p. 323-345. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032014000200007>. Acesso em: 10/10/2014.

GUANZIROLI, C. E. (Coord.) Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável. Brasília, DF: FAO/INCRA, 1994, 24p. Versão resumida do Relatório Final do Projeto UTF/BRA/036.

GUNNELL, J. A ciência política e o Declínio da Teoria Política. In: _____. Teoria Política. Brasília, Ed. UnB, 1981, pp. 7-22.

HALL, P. A. TAYLOR, R. C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. Lua nova. N° 58, 2003, pp. 193-224.

INSTITUO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Agropecuário 2006: Brasil, Grandes macrorregiões e Unidades da Federação. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. 777p.

KARAM, R. A. de S. A economia política do desenvolvimento territorial: uma análise da diversidade institucional na agenda brasileira. 2012. 282 p. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento)-Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

KATO, K.; ZIMMERMANN, S. A.; WESZ JUNIOR, V. J. Reflexões e proposições de políticas públicas de desenvolvimento territorial. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Org.). Reflexões e proposições de políticas públicas de desenvolvimento territorial. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 15. Brasília: IICA, 2012, p. 15-126.

LAMARCHE, H. Por uma teoria da agricultura familiar. In: Lamarche, H. (Coord.). Agricultura familiar: comparação internacional – do mito à realidade. Campinas: Unicamp, 1998, p. 303-336.

LASKOS, A. A. Ações e políticas públicas de ordenamento fundiário no meio rural. 2014. 168 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Florianópolis, 2014.

LEAL, P. C. F. O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) no Vale do Ribeira (PR). 2010. 128 p. Dissertação (Mestrado em Geografia)-Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

LEITE, S. P.; DELGADO, N. G. (orgs.). 2011. Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil. Série Desenvolvimento Rural Sustentável. V. 14. Brasília: IICA.

LEITE, S. P.; WESZ JUNIOR, V. J. O financiamento da política de desenvolvimento territorial: uma análise do PRONAT e do Programa Territórios da Cidadania. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Org.). Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 14. Brasília: IICA, 2011, p. 169-196.

MAIA, G. B. da S. et al. O Pronaf B e o financiamento agropecuário nos Territórios da Cidadania do semiárido. Rev. do BNDES, 37, p. 177-216, junho de 2012.

MATTEI, L. F.; CAZELLA, A. A. 2009. Planejamento e gestão do Pronaf Infraestrutura e Serviços: evidências a partir do estado de Santa Catarina. Porto Alegre: Ed. Da UFRGS, 2ª Ed., p.185-199.

MATTEI, L.; MALUF, R. Pobreza rural: concepções, determinantes e agenda de políticas públicas para seu enfrentamento. Brasília: IICA, Boletim Eletrônico. Fórum DRS, nº 72, 2011.

MEDEIROS, L. S. de; DIAS, M. M. Introdução. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Orgs.). Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil. Brasília: IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 14, 2011. p. 13-34.

MEDEIROS, L. S. de; DIAS, M. M. Marco jurídico-normativo para o desenvolvimento rural com enfoque territorial. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Org.). Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 14. Brasília: IICA, 2011b, p. 197-230.

MELO, D. N. Regularização fundiária em zonas rurais: estudo de caso no território do meio oeste contestado. 2015. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) - Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Florianópolis, 2015.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. Desenvolvimento sustentável. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/portal/page/portal/Internet-MAPA/pagina-inicial/desenvolvimento-sustentavel>>. Acesso em: 28 jul. 2014.

MIRESKI, M. C. Desafios das Políticas Públicas Contemporâneas no Brasil: superação da pobreza rural com ênfase na sustentabilidade. 2015. Iniciação Científica. (Graduando em Agronomia) - Universidade Federal de Santa Catarina, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

MONTENEGRO GÓMEZ, J. R. Desenvolvimento em (des)construção: narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural. 2006. 438 f. Tese (Doutorado em Geografia)-Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2006.

MORAES, R. Uma tempestade de luz: a compreensão possibilitada pela Análise Textual Discursiva. *Ciência e Educação*, v.9 n.2, p.191-211, 2003.

MORIN, E. Saberes globais e saberes locais: o olhar transdisciplinar. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

MULLER, P. L'analyse cognitive de politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*. 50^e année, n° 2, p. 189-208. 2000.

_____. Les politiques publiques. 10^e édition, Paris: PUF, 2013. 127p.

NIEDERLE, Paulo A.; ALMEIDA, Luciano de. A nova arquitetura dos mercados para produtos orgânicos: o debate da convencionalização. In: NIEDERLE, P. A. et al. (Orgs) *Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura*. Curitiba: Kairós, 2013, pp. 23-67.

NOBRE, M. & AMAZONAS, M. (Org.). *Desenvolvimento sustentável. A institucionalização de um conceito*. Brasília: Ed. Ibama, 2002.

OLIVEIRA, L. Z. Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial e o Enfrentamento da Pobreza no Território Meio Oeste Contestado em Santa Catarina. 2011. 78 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Agronomia)-Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

_____. Análise do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT): o caso do Território Meio Oeste Contestado (SC). 2014. 213 p. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

OLIVEIRA, Luiza Zitzke; CAZELLA, Ademir Antonio; TECCHIO, Andréia; MIRESKI, Maria Cecília. Ações da política de desenvolvimento territorial para superar a pobreza rural: estudo de caso no Território Meio Oeste Contestado (SC). *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 2015.

OLIVEIRA, C. D. de S.; PERAFÁN, M. E. V. Gestão social no âmbito do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais. In: *Encontro da Rede de Estudos Rurais*, 5, 2012, Belém. *Desenvolvimento, Ruralidades e Ambientalização: paradigmas e atores em conflitos*. Anais... Belém, 2012. 16 p.

OLIVEIRA, L. Z.; TECCHIO, A.; CAZELLA, A. A. Políticas públicas de desenvolvimento territorial e o enfrentamento da pobreza no Território Meio Oeste Contestado (SC). In: *CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL – SOBER*, 50, 2012, Vitória. *Agricultura e Desenvolvimento Rural com Sustentabilidade*. Anais... Vitória, 2012. 18 p.

OLIVERA, M. R. de; ALMEIDA, C. M. C. de (Orgs.). *Exercícios de micro-história*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 300p, 2009.

PÁDUA, J.A. A insustentabilidade da agricultura brasileira. In: *Encontro Nacional de Agroecologia*. Anais... Rio de Janeiro, AS-PTA, 2003. pp.42-47.

PALIER, B.; SUREL, Y. Les “trois i” et l’analyse de l’état em action. *Revue française de science politique*. v. 55. n° 1, février 2005, pp.7-32.

PECQUEUR, B. Le développement territorial: une nouvelle approche des processus de devéveloppement pour les economies du Sud. Grenoble: Institut de Géographie Alpine, 2004.

PETERSEN, P. Agroecologia e a superação do paradigma da modernização. IN: NIEDERLE, P. A. *etal.*. Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura. Curitiba: Kairós, 2013. p. 69-103.

PIRAUX, M. Comentários: Multifuncionalidade agrícola, serviços territoriais e sustentabilidade. In: VIEIRA, P. F.; CAZELLA, A.; CERDAN, C.; CARRIÈRE, J-P (Orgs.). Desenvolvimento territorial sustentável no Brasil: subsídios para uma política de fomento. 1 ed. Florianópolis: APED: Secco, 2010. p 280-285.

RÉMY, J. A agricultura multifuncional a serviço do desenvolvimento sustentável? In: VIEIRA, P. F.; CAZELLA, A.; CERDAN, C.; CARRIÈRE, J-P (Orgs.). Desenvolvimento territorial sustentável no Brasil: subsídios para uma política de fomento. 1 ed. Florianópolis: APED: Secco, 2010. p 225-233.

REVEL, J. Micro-analyse et construction du social. In: REVEL, J. (éd.). *Jeux d’échelles: la micro-analyse à l’expérience*. Paris: Gallimard/Le Seuil, 1996. p.16-36.

ROSANVALLON, P. Por uma história conceitual do político (nota de trabalho). *Revista Brasileira de História*, vol. 15, n. 30, pp. 9-22, 1995.

SACHS, I. Ecodesenvolvimento: Ecodesenvolvimento crescer sem destruir. São Paulo: Vértice, 1986.

_____. Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SANTOS, R. A. dos; MARSCHNER, W. Identidade territorial e desenvolvimento: a formulação de um plano territorial de desenvolvimento rural sustentável do Território Sudoeste do Paraná. In: ALVES, A. F.; CARRIJO, B. R.; CANDIOTTO, L. Z. P. Desenvolvimento territorial e agroecologia. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008, p. 95-113.

SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. *Rev. Econ. Polit.* v.30, n.3, p. 511-531, jul/set. 2010.

SCHNEIDER, S.; MATTEI, L.; CAZELLA, A. A. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Org.). Políticas públicas e participação social no Brasil rural. Porto Alegre, 2004. pp. 21-50.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL - SDT. *Revista Territórios da Cidadania. Integração de Políticas Públicas para Reduzir Desigualdades*. Brasília: Portal da Cidadania, março de 2009. 20 p. Disponível em: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurai/s/pageflip/pageflip-view?pageflip_id=2221713>. Acesso em: 22 fev. 2015.

SEN, A. K. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SKINNER, Q. Significação e compreensão na história das idéias. In: _____. Visões da Política, Algés, Difel, 2005, pp. 81-126.

SOUZA, P. M. *et al.* Análise da Evolução do Valor dos Financiamentos do Pronaf-Crédito (1999-2010): número, valor médio e localização geográfica dos contratos. RESR, Piracicaba – SP, v. 51, n. 2, p. 237-254, 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032013000200002>. Acesso em 10 de junho de 2013.

STROPASOLAS, Valmir Luiz. Desenvolvimento rural para quem? Os desafios para inclusão dos excluídos na ação extensionista. Revista Grifos, Chapecó, n. 20/21, p. 09-47, jul./dez. 2006.

SUREL, Y. Chronique - Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques", Pouvoirs, revue française d'étu desconstitutionnelles et politiques, n°87 - L'extrême droite en Europe, p.161-178, 1998. Disponível em: <<http://www.revue-pouvoirs.fr/Chronique-Idees-interets.html>> Acesso em: 04/11/2013.

TECCHIO, Andréia. Políticas públicas de desenvolvimento territorial e superação da pobreza no meio rural brasileiro : estudo de caso no Território Meio Oeste Contestado (SC). Florianópolis, 2012. 184 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Agrárias. Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas.

THÉRET, B. As instituições entre as estruturas e as ações. Lua Nova, n. 58, p. 225-255, 2003.

TRUJILLO-ORTEGA, L. E. Ecología política del desarrollo sostenible. In: SAUER, S.; BALESTRO, M. V. (Orgs.). Agroecologia e os desafios da transição agroecológica. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013. p 71-98.

VASCONCELOS, J. M. M. Seguro da agricultura familiar (SEAF): história, implementação e desafios em Francisco Beltrão (PR). Programa de Pós Graduação em Agronegócios (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária em UNB, Brasília, 2012. 136p.

VEIGA, J. E. Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI. 1 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. 220 p.

VEIGA, J. E. A desgovernança mundial da sustentabilidade. 1 ed. São Paulo: Editora 34, 2013. 152 p.

WANDERLEY, M. de N. B.; FAVARETO, A. A singularidade do rural brasileiro: implicações para as tipologias territoriais e a elaboração de políticas públicas. In: MIRANDA, Carlos; SILVA, Heithel. Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras. Brasília: IICA, 2013. p.31-60, série desenvolvimento sustentável, v.21.p. 413-472.

WOLIN, S. Political theory as a vocation. American Political Science Review, vol. 63, n. 4, p. 1062-1082, 1969.

ZANI, F. B; DA COSTA, F. L.. Avaliação da implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – novas perspectivas de análise. Rio de Janeiro, Rev. Adm. Pública, v. 48, n.4, jul./ago. 2014. p. 889-912. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121555>. Acesso em: 18 de março de 2015.

8. ANEXO 1 - LISTA DE PUBLICAÇÕES COMPLETA

Teses em andamento:

CAPELLESSO, A. Crédito e seguro da agricultura familiar: políticas públicas de apoio à sustentabilidade ou subsídio a sistemas produtivos de baixa eficiência? Início: 2014. Tese (Doutorado em Agroecossistemas) – Universidade Federal de Santa Catarina. Previsão de defesa: dezembro de 2016.

Dissertações concluídas:

MELO, D. N. Regularização fundiária em zonas rurais: estudo de caso no território do meio oeste contestado. 2015. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) - Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Florianópolis, 2015.

GODOI, Tamissa Gabrielle. Dilemas e perspectivas da sustentabilidade nas políticas de crédito para a agricultura familiar: estudo de caso no território do Meio Oeste Contestado (SC). 2014. 126 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Florianópolis, 2014.

LASKOS, André Arruda. Ações e políticas públicas de ordenamento fundiário no meio rural. 2014. 168 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Florianópolis, 2014.

OLIVEIRA, Luiza Zitzke. Análise do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT): o caso do Território Meio Oeste Contestado (SC). 2014. 213 p. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

SILVA, M. S. Política de ordenamento fundiário: as ações da Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal. 2014. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) - Universidade Federal de Santa Catarina.

GOMES, Carla Morsch Porto. A governança da terra em questão: uma análise da política de crédito fundiário no Brasil. 2013. 249 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Florianópolis, 2013.

Dissertações em andamento:

DAGNESE, F. A governança de cooperativas financeiras e o desenvolvimento territorial de zonas rurais: um estudo de caso no território meio oeste contestado (SC). Início: 2014. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) - Universidade Federal de Santa Catarina. Previsão de defesa: julho de 2016.

Trabalhos de conclusão de curso concluídos:

NICOLUZZI, A. L. Crédito rural: uma análise da evolução de suas normas baseadas nas aplicações na Cresol Águas Mornas. 2015. (Graduação em Agronomia) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

FERREIRA, V. A experiência francesa da Associação Terre de Lines: acesso à terra com participação social. 2014. (Graduação em Agronomia) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

BRACHET, A. Identification et analyse des intérêts des acteurs impliqués dans la mise en place d'un cadastre des terres rurales efficace dans l'état de Santa Catarina, au Brésil. 2013. Trabalho de Conclusão de Curso. (Graduação em Agronomie) - Institut National Supérieur des Sciences Agromiques, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

Relatório de iniciação científica:

MIRESKI, M. C. Desafios das Políticas Públicas Contemporâneas no Brasil: superação da pobreza rural com ênfase na sustentabilidade. 2015. Iniciação Científica. (Graduando em Agronomia) - Universidade Federal de Santa Catarina, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

Livros e capítulos de livros:

CAZELLA, A. A.; BÚRIGO, Fábio L.; Gomes, C. M. P.; RODRIGUES, J. G. B.; SANTORI, R. P. (Orgs.). Governança da terra e sustentabilidade: experiências internacionais de políticas públicas em zonas rurais. 1. ed. Blumenau: Nova Letra, 2015. v. 1. 359p.

CAZELLA, A. A. ; BÚRIGO, Fábio L. ; Gomes, C. M. P. ; RODRIGUES, J. G. B. ; SANTORI, R. P. . Apresentação. In: Ademir Antonio Cazella, Fábio L. Búrigo, Carla M. P. Gomes, Germano B. Rodrigues, Raquel Santori. (Org.). Governança da terra e sustentabilidade: experiências internacionais de políticas públicas em zonas rurais. 1ed.Blumenau: Nova Letra, 2015, v. 1, p. 15-24.

BÚRIGO, Fábio L. ; CAZELLA, A. A. ; LASKOS, A. A. ; Soto, G. . A governança fundiária como contribuição ao aprimoramento das políticas públicas. In: Ademir Antonio Cazella, Fábio L. Búrigo, Carla M. P. Gomes, Germano B. Rodrigues, Raquel Santori. (Org.). Governança da terra e sustentabilidade: experiências internacionais de políticas públicas em zonas rurais. 1ed.Blumenau: Nova Letra, 2015, v. 1, p. 323-334.

GOMES, C. M. P.; CAZELLA, A. A. ; BURIGO, F. SENCEBE, Y. Crédito fundiário no Brasil: um instrumento de ordenamento territorial? In: CRISA, C.; SCHNEIDER, S. Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Ed UFRGS, 2015.

TECCHIO, A. ; CAZELLA, A. A. . Políticas de desenvolvimento territorial e superação da pobreza rural no Território Meio Oeste Contestado (SC). In: LEITE, Sérgio Pereira. (Org.). Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil: Estudos de Casos. 1ed.Brasília: IICA, 2013, v. 20, p. 37-73.

Produções técnicas:

BÚRIGO, F. L.; CAZELLA, A. A.; ROVER, O. ; NAGAOKA, A. K. ; ROMAO, A. L.; NICOLUZZI, A.; FILIPPO, B. ; MUSSOI, E.; RAMOS, G. A. S.; MEDEIROS, M. ; BIROCHI, R.; STROPASOLAS, V. L. (Orgs.) . Retratos da agricultura familiar: Análise socioeconômica e ambiental de Vargeão (SC): um estudo a partir da disciplina Vivência em Agricultura Familiar. (no prelo).

BÚRIGO, F. L.; CAZELLA, A. A.; ROVER, O. ; NAGAOKA, A. K. ; ROMAO, A. L.; NICOLUZZI, A.; FILIPPO, B. ; MUSSOI, E.; RAMOS, G. A. S.; MEDEIROS, M. ; BIROCHI, R.; STROPASOLAS, V. L. (Orgs.) . Retratos da agricultura familiar: Análise socioeconômica e ambiental de Ponte Serrada (SC): um estudo a partir da disciplina Vivência em Agricultura Familiar. (no prelo).

Artigos em revistas:

SENCEBÉ, Y. ; CAZELLA, A. A. . Enjeux et politiques foncières en France et au Brésil: regards croisés sur deux histoires contrastées. Revista Pós Ciências Sociais, v. 12, p. 249-274, 2015.3.

CAPELLESSO, A. J. ; CAZELLA, A. A. . Entre especialização produtiva e resiliência socioambiental: estratégias de reprodução social de agricultores familiares da Região Extremo Oeste Catarinense. Sustentabilidade em Debate, v. 6, p. 33-50, 2015.

CAZELLA, A. A.; TECCHIO, A.; GRISA, C.; OLIVEIRA, Luiza Zitzke. Ideas, intereses e instituciones en la política de desarrollo territorial brasileña: un estudio en el Territorio Meio Oeste Contestado (SC), 2015.

OLIVEIRA, Luiza Zitzke; CAZELLA, Ademir Antonio; TECCHIO, Andréia; MIRESKI, Maria Cecília. Ações da política de desenvolvimento territorial para superar a pobreza rural: estudo de caso no Território Meio Oeste Contestado (SC). Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, 2015.

GOMES, C. M. P. ; CAZELLA, A. A. ; BURIGO, F. ; BIROCHI, R. . Governança da terra e (re) territorialização da agricultura familiar: possibilidades do crédito fundiário no Brasil. Campo - Território, v. 9, p. 308-336, 2014.

ZIMMERMANN, S. A. ; GRISA, C. ; TECCHIO, A. ; LEITE, -. S. P. ; BONNAL, P. ; CAZELLA, A. A. ; DELGADO, N. G. ; MALUF, R. S. J. ; MATTEI, L. F. . Desenvolvimento territorial e políticas de enfrentamento da pobreza rural no Brasil. Campo - Território, v. 9, p. 540-573, 2014.

CAZELLA, A. A.; BURIGO, F. Sistemas territoriais de financiamento rural: para pensar o caso brasileiro. Emancipação (UEPG. Impresso), v. 13, p. 297-312, 2013.

CAZELLA, A. A. ; ZIMMERMANN, S. A. ; LEITE, S. P. . A gestão do Programa Territórios da Cidadania no Brasil: análise das ações e políticas implementadas. Perspectivas Rurales Pobreza y Nueva Ruralidad, v. 22, p. 71-107, 2013.

Artigos completos em periódicos – submetidos:

LASKOS, A.; CAZELLA, A. A.; REBOLAR, P. O Sistema Nacional de Cadastro Rural: conservação ambiental e segurança fundiária. Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente. (submetido)

GODOI, T. G.; BURIGO, F. L.; CAZELLA, A. A. A sustentabilidade nas políticas de crédito rural para a agricultura familiar. Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente. (submetido)

CAPELESSO, A.; BURIGO, F. L.; CAZELLA, A. A. Evolução do Pronaf Crédito no período 1996-2013: redimensionando o acesso pelos Cadastros de Pessoa Física. Revista de Economia e Sociologia Rural. (submetido)

Artigos completos em anais de eventos:

BURIGO, Fábio L. ; CAPELLESSO, A. J. ; CAZELLA, A. A. . Evolução do Pronaf crédito no período 1996-2013: redimensionando o acesso pelos cadastros de pessoa física. In: 53º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural: 'Agropecuária, Meio Ambiente e Desenvolvimento', 2015, João Pessoa. 4326 - EVOLUÇÃO DO PRONAF CRÉDITO NO PERÍODO 1996-2013: REDIMENSIONANDO O ACESSO PELOS CADASTROS DE PESSOA FÍSICA. São Paulo: Sober, 2015.

CAZELLA, A. A. ; CAPELLESSO, A. J. ; MEDEIROS, M. ; TECCHIO, A. ; SENCEBE, Y. Politiques publiques de développement rural au Brésil : le dilemme entre l'inclusion productive et l'aide sociale. In: Le 52ème Colloque de l'Association de Science Régionale de Langue Française (ASRDLF), 2015, Montpellier. Le 52ème Colloque de l'Association de Science Régionale de Langue Française, 2015. p. 1-14.

CAPELLESSO, A. J. ; CAZELLA, A. A. ; SCHONS, P. F. . Análise de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar: Articulação das Abordagens dos Três Is. In: V Seminário Nacional de Sociologia & Política, 2014, Curitiba. Anais do V Seminário Nacional de Sociologia & Política, 2014.

CAPELLESSO, A. J. ; ROVER, O. J. ; CAZELLA, A. A. Estratégias técnico-econômicas divergentes entre agricultores familiares e políticas públicas: qual desenvolvimento é sustentável?. In: IX Congresso da Associação Latinoamericana de Sociologia Rural, 2014, Ciudad de México. Anais do IX Congresso da Alasru, 2014.

OLIVEIRA, Luiza Zitzke; MEDEIROS, Monique; CAZELLA, Ademir Antonio. Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais: ação de superação da pobreza no campo? In: 2º Seminário Nacional de Planejamento e Desenvolvimento (SNPD), 2014, Florianópolis. Planejamento Territorial: Políticas Públicas, 2014. ISSN/ISBN: 9788583020370.

MELO, D. N.; MEDEIROS, M. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO MEIO RURAL: Caracterização do perfil socioeconômico de agricultores familiares no Território do Meio Oeste Contestado, SC. In: 2º SEMINÁRIO NACIONAL DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO, 2014, Florianópolis.

MIRESKI, Maria Cecília; OLIVEIRA, Luiza Zitzke; TECCHIO, Andréia; CAZELLA, Ademir Antonio. Programa Territórios da Cidadania: análise do Relatório de Execução dos Territórios

Meio Oeste Contestado e Planalto Norte. In: 2º Seminário Nacional de Planejamento e Desenvolvimento (SNPD), 2014, Florianópolis. Planejamento Territorial: Políticas Públicas, 2014. ISSN/ISBN: 9788583020370.

GODOI, TAMISSA G ; BURIGO, F. L. ; CAZELLA, A. A. . O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e a sustentabilidade: os controladores do acesso ao crédito em foco. In: III Seminário Internacional Novas Territorialidades e Desenvolvimento Sustentável, 2013, Recife, PE. Anais do III Seminário Internacional Novas Territorialidades e Desenvolvimento Sustentável, 2013. ISSN/ISBN: 9788541503358.

GOMES, C. M. P. ; CAZELLA, A. A. ; LASKOS, A. A. . Governança da terra no Brasil: Aspectos relevantes sobre a política de crédito fundiário. In: 51º Congresso da Sober, 2013, Belém do Pará. 51º Congresso da SOBER 2013, 2013.

GOMES, C. M. ; LASKOS, A. A. ; GODOI, TAMISSA G . A 'desgovernança' da terra no Brasil: uma análise dos sistemas de informação sobre a realidade fundiária. In: III Seminário Internacional Novas Territorialidades e Desenvolvimento Sustentável, 2013, Recife, PE. Anais do III Seminário Internacional Novas Territorialidades e Desenvolvimento Sustentável, 2013. ISSN/ISBN: 9788541503358.

OLIVEIRA, Luiza Zitzke; MIRESKI, Maria Cecília; TECCHIO, Andréia; CAZELLA, Ademir Antonio. Políticas públicas de desenvolvimento territorial e pobreza rural: análise de ações destinadas ao Território Meio Oeste Contestado (SC). In: 51º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural - SOBER, 2013, Belém. Novas fronteiras da agropecuária no Brasil e na Amazônia: desafios da sustentabilidade, 2013. ISSN/ISBN: 9788598571102.

MIRESKI, Maria Cecília; OLIVEIRA, Luiza Zitzke; CAZELLA, Ademir Antonio. Políticas públicas de desenvolvimento territorial e a pobreza rural: análise do Programa Territórios da Cidadania no Território Meio Oeste Contestado (SC). In: VI Simpósio Internacional de Geografia Agrária - SINGA, 2013, João Pessoa. A questão agrária no século XXI: escalas, dinâmicas e conflitos territoriais, 2013. ISSN/ISBN: 9878523707187.

Resumos publicados em anais de eventos:

OLIVEIRA, Luiza Zitzke; MIRESKI, Maria Cecília; TECCHIO, Andréia; CAZELLA, Ademir Antonio. Políticas públicas de desenvolvimento territorial e pobreza rural: análise de ações destinadas ao Território Meio Oeste Contestado (SC). In: XXI Jornadas de Jóvenes Investigadores de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM), 2013, Corrientes (Argentina). Ciencia para el desarrollo de los pueblos, 2013. ISSN/ISBN: 9789873619007.

9. ANEXO 2 - COMPLEMENTO À LISTA DE PUBLICAÇÕES INSERIDA NO RELATÓRIO TÉCNICO VIA PLATAFORMA

Dada a inconsistência na transferência de algumas publicações dos Currículos Lattes para o presente relatório, segue abaixo lista complementar de publicações relacionadas ao projeto:

Dissertações de Mestrado concluídas:

GOMES, Carla Morsch Porto. A governança da terra em questão: uma análise da política de crédito fundiário no Brasil. 2013. 249 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Florianópolis, 2013.

GODOI, Tamissa Gabrielle. Dilemas e perspectivas da sustentabilidade nas políticas de crédito para a agricultura familiar: estudo de caso no território do Meio Oeste Contestado (SC). 2014. 126 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Florianópolis, 2014.

LASKOS, André Arruda. Ações e políticas públicas de ordenamento fundiário no meio rural. 2014. 168 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Florianópolis, 2014.

OLIVEIRA, Luiza Zitzke. Análise do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT): o caso do Território Meio Oeste Contestado (SC). 2014. 213 p. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

Trabalho de Conclusão de Curso Concluído

NICOLUZZI, A. L. Crédito rural: uma análise da evolução de suas normas baseadas nas aplicações na Cresol Águas Mornas. 2015. (Graduação em Agronomia) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

Dissertação de Mestrado em andamento:

DAGNESE, F. A governança de cooperativas financeiras e o desenvolvimento territorial de zonas rurais: um estudo de caso no território meio oeste contestado (SC). Início: 2014. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) - Universidade Federal de Santa Catarina. Previsão de defesa: julho de 2016.

Tese de Doutorado em andamento:

CAPELLESSO, A. Crédito e seguro da agricultura familiar: políticas públicas de apoio à sustentabilidade ou subsídio a sistemas produtivos de baixa eficiência? Início: 2014. Tese (Doutorado em Agroecossistemas) – Universidade Federal de Santa Catarina. Previsão de defesa: dezembro de 2016.

Artigo completo em anais de eventos:

MELO, D. N.; MEDEIROS, M. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO MEIO RURAL: Caracterização do perfil socioeconômico de agricultores familiares no Território do Meio Oeste

Contestado, SC. In: 2º SEMINÁRIO NACIONAL DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO, 2014, Florianópolis.

Artigos completos em periódicos – submetidos

LASKOS, A.; CAZELLA, A. A., REBOLAR, P. O Sistema Nacional de Cadastro Rural: conservação ambiental e segurança fundiária. Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente. (submetido)

CAPELESSO, A; BURIGO, F. L; CAZELLA, A. A. Evolução do Pronaf Crédito no período 1996-2013: redimensionando o acesso pelos Cadastros de Pessoa Física. Revista de Economia e Sociologia Rural. (submetido)

GODOI, T. G.; BURIGO, F. L.; CAZELLA, A. A. A sustentabilidade nas políticas de crédito rural para a agricultura familiar. Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente. (submetido)

Organização de publicações

BURIGO, F. L.; CAZELLA, A. A.; ROVER, O. ; NAGAOKA, A. K. ; ROMAO, A. L.; NICOLUZZI, A.; FILIPPO, B. ; MUSSOI, E.; RAMOS, G. A. S.; MEDEIROS, M. ; BIROCHI, R.; STROPASOLAS, V. L. (Orgs.) . Retratos da agricultura familiar: Análise socioeconômica e ambiental de Vargeão (SC): um estudo a partir da disciplina Vivência em Agricultura Familiar. (no prelo).

BURIGO, F. L.; CAZELLA, A. A.; ROVER, O. ; NAGAOKA, A. K. ; ROMAO, A. L.; NICOLUZZI, A.; FILIPPO, B. ; MUSSOI, E.; RAMOS, G. A. S.; MEDEIROS, M. ; BIROCHI, R.; STROPASOLAS, V. L. (Orgs.) . Retratos da agricultura familiar: Análise socioeconômica e ambiental de Ponte Serrada (SC): um estudo a partir da disciplina Vivência em Agricultura Familiar. (no prelo).