

Estratégias técnico-econômicas divergentes entre agricultores familiares e políticas públicas: qual desenvolvimento é sustentável?

Adinor José Capellesso¹

Ademir Antonio Cazella²

Oscar José Rover²

Resumo

O artigo analisa perspectivas e estratégias de reprodução social no contexto de crescente mercantilização de setores da agricultura familiar no Brasil. Para isso realizou-se um estudo de caso numa região do estado de Santa Catarina, caracterizada pela presença de uma agricultura familiar dinâmica do ponto de vista socioeconômico. Demonstra-se que a racionalidade econômica dos agricultores familiares continua marcada pela dualidade entre integração aos mercados de insumos, de um lado, e valorização da sua autonomia, de outro. Em complemento, analisamos políticas públicas de abrangência nacional e verificamos que elas enfatizam um dos pólos dessa dualidade. Primeiro, em razão do forte estímulo financeiro para a modernização convencional da agricultura presente na maioria das políticas públicas voltadas à agricultura familiar. Segundo, por meio do lançamento de uma política ousada de agroecologia e produção orgânica, que tem em seus pressupostos a valorização da autonomia dos agricultores. A análise cognitiva de políticas públicas permite apontar que esse dualismo na ação pública reflete a disputa de referenciais (paradigmas tecnológicos) entre agricultura convencional e a agroecologia. Ao exacerbar esse dualismo e estimular predominantemente o pólo convencional, concluímos que a ação pública tem limitando a adoção da agroecologia enquanto paradigma tecnológico – o qual aponta para a criação de processos mais sustentáveis de desenvolvimento rural.

Introdução

Este artigo busca demonstrar que políticas públicas para a agricultura familiar brasileira têm dificuldade de realizar a mediação entre autonomia das unidades produtivas e integração aos mercados de insumos, adotando como referencial somente um pólo dessa dualidade. Conceitualmente, enquanto o dualismo representa à análise de pólos estanques, a dualidade refere-se à existência de pólos entre os quais existe um continuum com múltiplos níveis intermediários. Nesses termos, a autonomia não deve ser confundida com completa independência da unidade produtiva. Ao enfatizar a autodeterminação, a mesma representa níveis de maior capacidade da família agricultora definir e suprir seus sistemas produtivos a partir dos fatores internos da unidade produtiva – recursos humanos e naturais. Já a integração aos mercados de insumos, que nunca é total, representa a ampliação das

¹ Professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina e doutorando no Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas – Universidade Federal de Santa Catarina.

² Professor do Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas – Universidade Federal de Santa Catarina.

definições de origem externa, em que se intensifica o uso de meios técnicos (insumos, máquinas, serviços etc.) adquiridos no comércio. Embora a integração aos mercados ocorra também à jusante (após a produção), a análise deste artigo refere-se somente à interface da ação pública com os elementos a montante (fatores de produção).

A análise aponta que as principais políticas públicas direcionadas à agricultura familiar não valorizam a produção de insumos pelo agricultor. Mesmo com mudanças normativas que passam a permitir a inclusão de insumos próprios, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) promove uma integração aos mercados de insumos que perpetua o referencial modernizador³. O agricultor é estimulado a buscar no mercado algo que substitua aquilo que ele antes produzia – ou dispensava. Quando esse processo se intensifica, amplia-se o risco diante das oscilações de mercado e ambientais. De forma complementar, a intensificação no uso de insumos encontra respaldo no Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), que oferece segurança diante de riscos ambientais e sanitários. Em paralelo, a maior parte dos agricultores familiares brasileiros não tem acesso ao crédito rural e ao seguro agrícola, o que restringe suas possibilidades de incorporar insumos que lhes tornariam mais eficientes. Nesses termos, embora se defenda a necessidade de valorização da autonomia nas políticas públicas, seria um erro defender o completo distanciamento aos mercados⁴. Como se busca demonstrar aqui, autonomia e integração aos mercados de insumos são opostos dialeticamente complementares.

O artigo está estruturado em cinco partes, além desta introdução. A primeira situa a abordagem cognitiva de políticas públicas e os referenciais setoriais agropecuários que orientam a ação pública. Em seguida delimita-se o conceito de agricultura familiar com ênfase na distinção entre autonomia e integração aos mercados. A partir do resgate de estudos de caso na região Oeste Catarinense, a parte três evidencia limites energéticos e econômicos dessa integração. A seção seguinte demonstra a orientação produtivista presente no Pronaf e SEAF, refletindo em normas que se chocam com características camponesas e práticas agroecológicas. Por fim, considera-se que a ação pública tem

³ O Pronaf é uma política pública de crédito rural direcionada especificamente a agricultores familiares. Os recursos acessados devem ser aplicados na atividade especificada no contrato.

⁴ O mercado é uma construção social, existindo diferentes formas de mercados. Neste texto, a integração ao mercado de insumos refere-se aos complexos agroindustriais e insumos produzidos industrialmente e incorporados nos sistemas produtivos agropecuários em substituição ou adição aos anteriormente produzidos pelos agricultores.

contribuído para a transformação da dualidade entre agricultores orgânicos e convencionais em um dualismo. Os agricultores que adotam o sistema convencional se distanciam tecnicamente das práticas aceitas pela agricultura orgânica, ou seja, há redução no número de agricultores que mesclam técnicas convencionais e orgânicas, o que dificulta a transição de um pólo a outro.

1. Referenciais de políticas públicas

A análise de políticas públicas ganhou força na Europa dos anos 1980 ao explicar o Estado a partir de suas ações. Essa disciplina constituiu-se em uma sociologia da ação pública, mobilizando principalmente conceitos como atores, conhecimentos, poder, estratégia e informação. Suas contribuições 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 impõe a ordem política; a demonstração dos limites da racionalidade na ação pública; e, de forma mais ampla, que a representação política via disputa eleitoral não é o único elemento explicativo das políticas públicas. Contudo, ao tentar explicar a sociedade global a partir do comportamento e estratégias dos atores, as análises não dão conta do fato que o global transcende as estratégias individuais e coletivas. Ou seja, desconsideram que os atores são, às vezes, constrangidos pela estrutura global, o que limita as margens de possibilidades e as liberdades. Tendo em comum o fato de considerar as interferências das normas sociais globais sobre as políticas públicas, desenvolveram-se três abordagens cognitivas – paradigma, quadro de coalizão de causa e referencial⁵. Para contemplar essa dimensão, a análise cognitiva de políticas públicas parte dos quadros de interpretação do mundo (referenciais e paradigmas) adotados pelos atores, sendo que o referencial global impõe limites ao setorial (Muller, 2000).

O conceito de referencial remete à construção de quadros cognitivos de interpretação do mundo. Os mesmos configuram-se como representações que cada sociedade faz para compreender e agir nas situações reais. A partir de um referencial que representa a realidade se constrói o “referencial de uma política pública”, permitindo identificar o problema, confrontar soluções e orientar a ação. Os valores são a

⁵ Uma sistematização elucidativa pode ser encontrada em Surel (1998).

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 (algoritmos) segundo os resultados esperados; imagens simplificadas de valores e normas. 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 (Surel, 1998; Muller, 2013).

Para Muller (2000), a construção dos quadros cognitivos de interpretação do mundo incorpora ideias, interesses e instituições. A sua formulação e articulação em um todo coerente fica 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 – o que seria feito pelos *mediadores* administrativos. Já na execução de políticas públicas, 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 as quais 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 paradigmas que perduram por algum período até que um se torne hegemônico (Muller, 2013).

Durante o período da Guerra Fria persistiu uma disputa de referenciais globais especialmente entre socialismo e capitalismo. Com a queda do Muro de Berlin e a divisão da União Soviética, as disputas globais passam a girar principalmente entre: a) a defesa do Estado de bem estar social de orientação keynesiana; *versus* o b) Estado mínimo e livre comércio de orientação neoliberal. Esse último foi adotado como referencial por vários governos da América Latina durante a década de 1990, os quais passaram a realizar privatizações, corte de gastos públicos, abertura comercial e conceder autonomia aos bancos centrais. Sem conseguir alcançar o dinamismo econômico, as contradições sociais

foram agravadas, o que abriu espaço para vários governos de oposição. Em resposta à gradativa incorporação da orientação neoliberal, ressurgiu na ação pública o referencial do bem estar social. Sem ocorrer completa hegemonia de um sobre o outro, originam-se Estados com orientação híbrida. Ou seja, os governos passam a mesclar livre comércio com a criação de políticas públicas voltadas a sanar suas contradições e promover o dinamismo econômico.

Com base nessa abordagem pode-se apontar que a modernização da agricultura recebe do referencial global a orientação capitalista de mercado, o entendimento de que mais tecnologia é a solução de todos os problemas, que a química se sobrepõe à biologia e que a fome é um problema de falta de alimentos. Ajustando-se ao quadro cognitivo global, o referencial setorial agropecuário pode ser denominado de “produtivismo”, visto que a intensificação tecnológica é orientada ao aumento de produtividade – caminho para alcançar maior lucratividade. A técnica se expressa pelo uso de variedades melhoradas em monocultivos, que respondem à aplicação intensiva de fertilizantes solúveis de síntese química, proteção de cultivos/criações com produtos químicos (agrotóxicos, antibióticos etc.) e mecanização para poupar mão de obra. A aplicação desse padrão tecnológico resulta em uso intensivo de capital, o que confere maior importância ao crédito rural e ao seguro agrícola dos financiamentos.

Sem dúvida, a orientação produtivista é predominante na ação pública do setor agropecuário brasileiro. Não por acaso, a maior parte dos mediadores de políticas públicas agropecuárias tem como prioridade direcionar recursos públicos para apoiar e viabilizar a integração de agricultores aos mercados de insumos e de mecanização. Somente em meados dos anos 1990, começaram a surgir no país políticas públicas com referenciais diferentes, com destaque para o Pronaf criado em 1996. Mais recentemente têm-se os exemplos dos Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), do Programa Nacional de Alimentação Escola (PNAE) e da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica⁶. Nesses quatro programas, a produção orgânica ou agroecológica é contemplada com graus de prioridade diferenciados, mesmo que a alocação de recursos continue a ser destinada prioritariamente à produção convencional. Pode-se considerar que a coexistência de tais

⁶ Além de dar preferência aos produtos da agricultura familiar nas compras institucionais, o PAA e PNAE pagam “preço *premium*” 30% superior aos produtos orgânicos em relação aos concorrentes convencionais (Darolt, 2013; Schmitt & Grisa, 2013)

orientações na ação pública setorial expressa uma disputa de referenciais, em que a agroecologia passa a conflitar com o modelo convencional de produção (Darolt, 2013).

As análises dos processos de mudanças de orientação nas políticas públicas efetuadas por Surel (1998) apontam que a penetração de um novo referencial normalmente não ocorre de forma revolucionária. Dois filtros interagem nesse processo: a) o da importância e características próprias do paradigma/referencial anterior que, em vez de substituição, promove uma adaptação do antigo ao novo – associação e hierarquização dos novos elementos com os anteriores; e b) o das configurações institucionais específicas que mobiliza a capacidade dos interesses dos atores, das configurações institucionais e suas relações de poder, alterando a nova matriz normativa e cognitiva. Esse parece ser o caso da incorporação da agroecologia na ação pública brasileira, pois ocorre de forma gradual e com novas políticas públicas, sem alterar significativamente as tradicionais. Como se verá a seguir, a análise desses referenciais setoriais na ação pública exige a adoção de um conceito de agricultura familiar que evidencia a dualidade entre autonomia e integração aos mercados de insumos.

2. Agricultura familiar entre diferentes níveis de autonomia/integração

Diante da diversidade de formas de produção agrícola no mundo, Bélières et al (2013) destacam como pontos comuns da agricultura familiar as ligações orgânicas entre a família e a unidade produtiva. Essa classificação parte do princípio que o agricultor familiar não pode utilizar trabalho assalariado permanente, pois a preocupação com o pagamento de um salário mensal altera a racionalidade socioeconômica e cultural do empreendimento (Figura 1). Em virtude do caráter abrangente dessa definição, os autores apontam para a necessidade de elaborar delimitações mais apropriadas para contemplar cada contexto nacional. O Brasil é um dos poucos países do mundo a adotar o termo “agricultor familiar” na operacionalização da ação pública. Os beneficiários de políticas públicas diferenciadas são agricultores familiares que, concomitantemente, exploram estabelecimentos agropecuários com até quatro módulos fiscais, administram e trabalham predominantemente com suas famílias, obtendo em suas atividades econômicas um percentual mínimo da renda familiar conforme definido pelo Poder Executivo. O predomínio do trabalho familiar, previsto na legislação brasileira, é operacionalizado com a aceitação de até dois assalariados permanentes. Complementarmente, a legislação incluiu

ainda assentados da reforma agrária, pescadores, quilombolas, extrativistas e comunidades indígenas (Brasil, 2006, 2011).

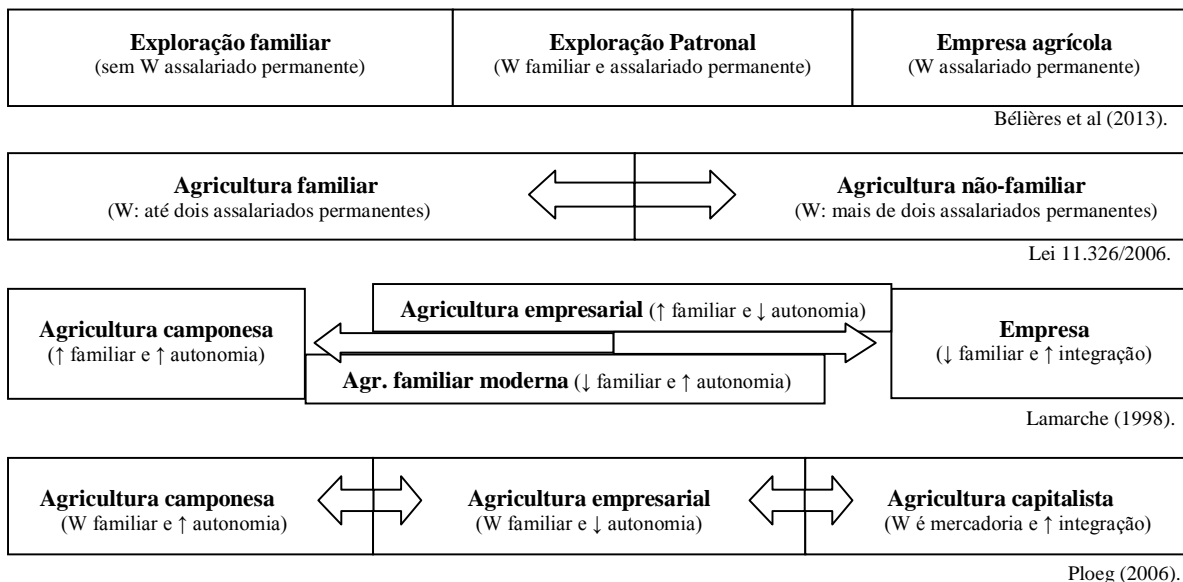


Figura 1 – Quadro comparativo simplificado entre três tipologias de agricultores e a legislação brasileira (Lei 11.326/2006) levando-se em consideração as modalidades de trabalho (W) e níveis (↑: elevada; ↓: baixa) de autonomia e integração ao mercado. **Fonte:** elaborado pelos autores.

As tipologias construídas por Lamarche (1998) e Ploeg (2006) conferem à autonomia uma importância equivalente às relações de trabalho. Tendo por base as variáveis “autonomia” e “participação familiar”, Lamarche (1998) apresenta quatro tipos ideais. A “agricultura camponesa ou de subsistência” caracteriza-se pela baixa integração aos mercados e forte dimensão familiar. Mantendo o caráter familiar, mas integrando-se mais aos mercados aparece a “empresa familiar”. Quando a integração ao mercado ocorre associada à baixa presença da família temos a “agricultura empresarial”, que pode ser praticada em grande ou pequena escala. Já a “agricultura familiar moderna”, concebida enquanto um modelo alternativo, está baseada em menor presença da família e maior autonomia. Para o autor, esse tipo representava 45% da agricultura familiar brasileira⁷ e constitui o modelo melhor armado para lidar com as inconsistências do mercado, visto que a menor dependência facilita as adaptações.

⁷ Deve-se atentar para possíveis distorções nos percentuais apresentados por Lamarche (1998) em virtude das características dos estudos de caso realizados no Brasil. Embora a pesquisa tenha buscado captar a realidade de quatro regiões do país, na região Nordeste abarcou agricultores de zonas irrigadas, que não representam a situação de vida da maior parte dos agricultores nordestinos.

O estabelecimento familiar moderno define-se como uma unidade de produção menos intensiva, financeiramente pouco comprometida e, principalmente, muito retraída em relação ao mercado; com efeito, a maior parte de suas produções é parcialmente reutilizada para as necessidades da unidade de produção ou autoconsumidas pela família; nunca é totalmente comercializada. (...) Podemos admitir, no que diz respeito às variáveis consideradas, que o estabelecimento familiar moderno funciona sensivelmente como estabelecimento de tipo camponês, com mais técnica e mais necessidades (Lamarche, 1998:314).

A partir da análise do contexto europeu, onde a modernização técnica ocorrera de forma mais acentuada que no Brasil, Ploeg (2006) classifica os agricultores em três categorias segundo a integração aos mercados e transformação do trabalho em mercadoria: a) agricultura camponesa: trabalho como não-mercadoria e integração parcial a mercados imperfeitos; b) agricultura empresarial: trabalho familiar como uma não-mercadoria associado a formas mais integradas ao mercado de insumos; e, c) agricultura capitalista: integrada aos mercados e utilização do trabalho como mercadoria (compra e venda da força de trabalho). Entre essas, o autor aponta para três interfaces, que considera necessárias para superar as abordagens dualistas. Ao manter o trabalho predominantemente como não-mercadoria, a agricultura familiar é analisada segundo a dualidade – e não um dualismo – entre distintos níveis de integração aos mercados. Em um esforço de síntese, a abordagem de Lamarche (1998) referente à “agricultura familiar moderna” representaria o que Ploeg (2006) chama de interface entre as categorias camponesa e empresarial.

O referencial produtivista da modernização orienta políticas estritamente promotoras da integração aos mercados, aproximando os agricultores beneficiados da “agricultura empresarial”. Em sentido oposto, ao propor o distanciamento ao mercado de insumos e a reconexão com a natureza, a agroecologia valoriza a autonomia, configurando-se em referencial alternativo que resgata elementos da “agricultura camponesa”. Entende-se que, no contexto de isolamento e de forte autonomia do campesinato, a criação de políticas públicas que promovam o acesso aos meios de produção no mercado permite a substituição gradativa dos insumos próprios. Como se demonstra a seguir, a perpetuação unívoca desse referencial na ação pública tende a reforçar a integração, havendo perda de elementos da autonomia que podem estar associados a práticas mais sustentáveis. A questão passa a ser como incorporar em uma política pública nacional a autonomia, de forma não exclusiva, mas complementar à integração aos mercados.

Com o propósito de demonstrar os limites ambientais (energéticos) e econômicos da intensificação no uso de insumos de origem industrial, a próxima seção analisa a produção de milho e leite em unidades agrícolas familiares localizadas na região extremo oeste do estado de Santa Catarina, considerado um dos estados federados brasileiros cuja agricultura familiar se encontra entre as mais dinâmicas do país. A escolha desses dois produtos agropecuários se deve ao fato dos mesmos serem cultivados na maioria dos estabelecimentos familiares da região de estudo. Entre os polos da dualidade autonomia/integração, os agricultores familiares mesclam as estratégias técnico-econômicas de acordo com as opções disponíveis em cada sistema de produção e propriedade. Ao direcionar recursos públicos para viabilizar economicamente a implementação e perpetuação desse modelo, são perdidos importantes elementos orientados pela autonomia. Mais do que isso, a incompatibilidade da ação pública modernizante com a manutenção da autonomia camponesa configura-se em um desestímulo a esse pólo da dualidade, com reflexos negativos sobre a sustentabilidade.

3. Entre a autonomia e intensificação no uso de insumos

A análise comparativa de catorze áreas de milho em sistemas de produção orgânico (variedades de polinização aberta) e convencional (híbridos transgênicos e não-transgênicos) efetuada por Capellesso & Cazella (2013a) constatou grandes diferenças no uso de insumos e na Eficiência Energética (EE)⁸. As elevadas entradas de energia são um indicador da intensificação no uso de insumos. Na produção convencional, a origem fóssil representa mais de 80% do total de insumos empregado. Os fertilizantes nitrogenados de síntese química de origem industrial representam mais da metade da energia total empregada nesses sistemas. Em paralelo, os cultivos de milho conduzidos em sistema orgânico registraram a menor proporção e volume de energia não-renovável (menos de 35%), alcançando maior eficiência energética. A produção convencional de milho híbrido transgênico e não-transgênico foi menos sustentável que as variedades de polinização aberta em sistema orgânico (Tabela 1).

⁸ A Eficiência Energética é calculada pela divisão entre a quantidade de energia obtida na produção e a energia utilizada no sistema produtivo. Para isso todas as saídas e entradas são convertidas em energia. Quanto maior o cociente (saídas/entradas), maior a EE. No caso da EE fóssil, divide-se a energia produzida somente pelos gastos de energia de origem fóssil. No caso da EE total, o denominador é composto por todas as fontes de energia – obviamente excluindo-se solar (Capellesso & Cazella, 2013a).

Tabela 1 – Eficiência energética (EE) em sistemas de produção de milho convencional e orgânico no Extremo Oeste Catarinense – Safra 2011/12 com escassez hídrica; e estimada para a Safra 2010/11, com ótima distribuição de chuvas.

		SPOMV	SPCMH	SPCMHT
Safra 2011/12	Produtividade (kg.ha ⁻¹)	3.222,2 a	5.636,8 a	5.263,2 a
	Saída total (Mcal.ha ⁻¹)	11.566,2 a	19.762,9 a	17.691,1 a
	Entrada total (Mcal.ha ⁻¹)	699,7 b	3.837,6 a	4.948,4 a
	EE total	16,96 a	5,15 b	3,50 b
	Energia fóssil	234,3 c	3.326,1 b	4.138,3 a
	EE fóssil	59,40 a	6,01 b	4,22 b
Safra 2010/11	Produtividade (kg.ha ⁻¹)	5.300,0 c	7.884,3 b	9.844,5 a
	Saída total (Mcal.ha ⁻¹)	18.534,6 c	27.051,0 b	33.393,0 a
	Entrada total (Mcal.ha ⁻¹)	699,7 c	3.891,1 b	5.298,4 a
	EE total	36,06 a	7,04 b	6,40 b
	Energia fóssil (Mcal.ha ⁻¹)	234,3 b	3.330,0 a	4.085,1 a
	EE fóssil	178,45 a	8,16 b	8,22 b

Nota: Médias seguidas de letras iguais na linha não diferiram entre si pelo teste de Duncan: P<0,05.

Legenda: SPOMV: Sistema de produção orgânico de milho variedade de polinização aberta. SPCMH: Sistema de produção convencional de milho híbrido. SPCMHT: Sistema de produção convencional de milho híbrido transgênico. **Fonte:** Capellesso & Cazella (2013a).

Para demonstrar que o referencial produtivista modernizante assenta o retorno econômico na escala e não na maior rentabilidade por área, realizou-se um cálculo comparativo considerando duas safras e os seguintes quesitos: a) entradas; b) saídas; c) preços de mercado; e d) produção obtida (Tabelas 2 e 3). Os resultados refutam o referencial produtivista de que “produzir mais é melhor”, havendo rentabilidade média equiparável entre os sistemas mesmo quando não se paga preço *premium*⁹ ao produto orgânico. Ao incluir o acréscimo de 30% pago por esse diferencial de qualidade, não houve diferenças estatísticas na margem bruta média. Já o valor agregado médio foi superior nos sistemas menos intensivos em insumos industriais¹⁰. Mesmo obtendo maior produtividade, o aumento nos custos de produção dos sistemas convencionais compromete o aumento da margem bruta, sendo essa superior somente em anos ambientalmente favoráveis.

⁹ Esse preço *premium* se dá pela valorização da qualidade na venda de produtos, com acesso a mercados organizados por uma cooperativa de produtores orgânicos.

¹⁰ Valor agregado refere-se à diferença entre a receita bruta menos os custos que representam desembolsos monetários. Já a margem bruta é a diferença entre a receita bruta e os custos variáveis totais, incluindo aqueles que não representam desembolsos financeiros (ex. mão de obra da família).

Tabela 2 – Margem bruta e valor agregado em sacas.ha⁻¹ em três sistemas de produção de milho na região Extremo Oeste Catarinense – Safra 2011/12 com escassez hídrica e estimativa da Safra 2010/11 com ótima distribuição de chuvas.

		<i>SPOMV</i>	<i>SPOMV</i>	<i>SPCMH</i>	<i>SPCMHT</i>
<i>R\$ saca⁻¹</i>		32,50	25,00	25,00	25,00
		⁻¹ <i>sacas.ha</i>	⁻¹ <i>sacas.ha</i>	⁻¹ <i>sacas.ha</i>	⁻¹ <i>sacas.ha</i>
<i>Safra 2011/12</i>	Produtividade	53,7	53,7	93,9	87,7
	Margem bruta	19,8	9,7	13,5	3,0
	Valor agregado	32,2	31,1	26,0	3,0
<i>Safra 2010/11</i>	Produtividade	88,3	88,3	131,4	164,1
	Margem bruta	54,5	44,3	48,5	72,2
	Valor agregado	71,0	65,7	62,7	72,2
<i>Média Safras 2010/11 e 2011/12</i>	Produtividade	71,0	71,0	112,7	125,9
	Custos variáveis	33,9	44,0	81,6	88,3
	Margem Bruta	37,1	27,0	31,1	37,6
	Desembolsos	17,4	22,6	68,3	88,3
	Valor agregado	53,6	48,4	44,4	37,6

Legenda: SPOMV: Sistema de produção orgânico de milho variedade de polinização aberta. SPCMH: Sistema de produção convencional de milho híbrido. SPCMHT: Sistema de produção convencional de milho híbrido transgênico. **Fonte:** Adaptado de Capellesso, Cazella & Martins (201X).

Em termos técnico-produtivos e econômicos, a produção orgânica propiciou níveis de produtividade intermediários em áreas menores. Para isso mobilizou-se fatores produtivos provenientes do interior da propriedade, aos quais se somam alguns insumos de baixo custo adquiridos nos mercados, a exemplo de cama de aviário e sementes de variedades de polinização aberta. Compatível com a racionalidade camponesa, os menores custos desembolsáveis representam um afastamento em relação aos mercados de insumos. Embora com produtividades inferiores quando comparadas aos sistemas convencionais, o sistema de produção orgânico de milho assenta seu retorno econômico nos menores custos e com preços 30% superiores. Já a produção de milho convencional (transgênico e não-transgênico) é conduzida em sistemas intensivos em insumos externos. Embora os mesmos propiciem maior produtividade e ampliação da escala, os elevados custos corroem a rentabilidade econômica por área (Tabela 3). Ao propiciar a ampliação da escala, mesmo sem diferenças estatísticas, amplia-se o valor agregado médio pela cultura do milho em cada unidade produtiva convencional (Capellesso, Cazella & Martins, 201?).

Tabela 3 – Análise do valor agregado médio na cultura do milho em três sistemas de produção segundo a média de produtividade das Safras 2010/11 e 2011/12.

Média (safras 2010/11 e 2011/12)	SPOMV	SPCMH	SPCMHT
Receita bruta (R\$ ha ⁻¹)	2.335,13 a	2.816,72 a	3.147,47 a
Desembolsos (R\$ ha ⁻¹)	564,80 a	1.706,90 b	2.208,03 b
Valor agregado (R\$ ha ⁻¹)	1.770,33 a	1.109,82 ab	939,44 b
Área média de cultivo (ha)	0,51 a	2,09 a	5,75 b
Valor agregado (R\$ UP ⁻¹ milho)	988,96 a	1.971,70 a	5.779,23 a

Nota: Médias (R\$ ha⁻¹) seguidas de letras iguais na linha não diferiram entre si pelo teste de Duncan: P<0,05. **Legenda:** SPOMV: Sistema de produção orgânico de milho variedade de polinização aberta. SPCMH: Sistema de produção convencional de milho híbrido. SPCMHT: Sistema de produção convencional de milho híbrido transgênico. **Fonte:** Capellesso, Cazella e Martins (201?).

Destaca-se que essa análise econômica não considerou as rendas provenientes do seguro agrícola e o cálculo se deu com base na média entre uma safra com ótima distribuição de chuvas (2010/11) e outra com escassez hídrica (2011/12). Considerando os referenciais de agricultura, pode-se apontar que os sistemas de produção convencionais analisados se assentam no “produtivismo modernizante”. A viabilidade se sustenta no funcionamento de políticas públicas com tal orientação: a) o Pronaf propicia o acesso a recursos subsidiados para a ampliação da escala; e b) o SEAF externaliza os riscos econômicos¹¹. Por sua vez, a produção orgânica ocorre em contextos de diversificação produtiva (número maior de atividades em áreas menores) e busca pela elevação no valor agregado (diferença entre a receita bruta e os desembolsos). Dessa forma, consegue-se enfrentar um risco menor diante do quadro de exclusão da produção orgânica na operacionalização do SEAF.

Em outro estudo de caso realizado na região Oeste Catarinense, Lorenzon (2004) comparou produção de leite a pasto e sistemas de alimentação no cocho (confinamento). A organização em sistemas produtivos menos intensivos resultava em menor produtividade por área, mas rentabilidade equiparável. A produtividade média ao ano foi de 3.949 L ha⁻¹ para sistema a base de pasto e de 9.524 L ha⁻¹ para o sistema confinado. Enquanto isso a renda líquida por área (receita bruta total menos custos totais) não diferiu entre os dois sistemas (entre 751,81 e 582,70 para o sistema a base de pasto; e entre 678,50 e 445,78 para

¹¹ A existência do seguro agrícola não reduz o risco da atividade ser impactada pelo sinistro ao qual o seguro oferece cobertura. O que ocorre é a transferência do risco do agricultor para um sistema de gerenciamento. No caso do SEAF, a sua viabilidade é mantida predominantemente com recursos públicos. Logo, optou-se por caracterizar esse seguro como uma forma de externalização dos riscos do agricultor ao conjunto da sociedade.

o sistema confinado). A produção de leite a base de pasto teve custos médios 16,2% menores por litro de leite. As Unidades Produtivas (UPs) a base de pasto tiveram custos de R\$ 0,37 L⁻¹, enquanto as UPs com alimentação no cocho (confinamento) o valor foi de R\$ 0,43 L⁻¹.

Ao analisar as receitas menos custos variáveis, Lorenzon (2004) verificou custos de R\$ 0,17 L⁻¹ para produção a base de pasto e R\$ 0,32 L⁻¹ para alimentação no cocho, sendo que o sistema mais intensivo foi 88,2% mais caro que aquele a base de pasto. Embora a renda líquida média tenha sido ligeiramente favorável ao sistema confinado (pasto: R\$ 1.461,13 ha⁻¹; e cocho: R\$ 1.714,32 ha⁻¹)¹², a intensificação desse sistema eleva os custos por litro, aumenta a demanda de mão de obra e reduz a rentabilidade por vaca, bem como a sua vida útil no plantel – número de lactações. Com a perda de autonomia, a intensificação com alimentação no cocho eleva os riscos frente às oscilações de mercado tanto para o preço dos insumos (especialmente concentrado) quanto em relação à queda no preço do leite. Isso demonstra que a rentabilidade dos sistemas cada vez mais intensivos em insumos se assenta na escala e não na elevação da rentabilidade por área, como verificado na produção de milho acima apresentada. Essa situação se assemelha ainda às análises de Ploeg (2006) sobre o processo de intensificação na produção leiteira em países da Europa, onde o uso intensivo de tecnologias e insumos refletiu na redução do valor agregado por área.

Os dois estudos de caso aqui analisados permitem apontar que o baixo uso de insumos é uma alternativa ainda adotada por muitos agricultores. Para Ploeg (2006), esse distanciamento em relação ao mercado de insumos pode ser considerado uma estratégia mobilizável mesmo entre agricultores mais integrados aos mercados. A sua viabilidade prática fica condicionada à margem de manobra diante da integração ao mercado. Ou seja, quando há elevados custos fixos, os mesmos não são reduzidos quando do menor emprego de insumos, comprometendo a redução dos custos de produção via distanciamento dos

¹² Embora a analogia com a cultura do milho continue atual, o estudo de Lorenzon (2004) apresenta uma defasagem histórica de dez anos, impedindo a comparação em valores absolutos. Há ainda uma diferença associada ao aquecimento no mercado de leite propiciado pela implantação de várias plantas de beneficiamento na região de estudo. Para alcançar a capacidade operacional, as empresas têm adotado o pagamento de preço superior por litro aos produtores de maiores volumes – favorável à intensificação produtivista. No ano de 2011, essa diferença oscilava entre R\$ 0,75 L⁻¹ e R\$ 0,90 L⁻¹. A mesma tende a ser extinta quando a demanda se equiparar à oferta, ampliando a importância dos diferenciais de qualidade – mais favoráveis à produção a base de pasto.

mercados de insumos. Já nos casos de integração vertical com agroindústrias, as normas contratuais definem o padrão tecnológico, fazendo com que a unidade produtiva perca grande parte da flexibilidade técnica (perda de autonomia). Junto a isso se deve considerar que a ampliação da escala se dá com base na exclusão de produtores e que o uso intensivo de insumos ocasiona sérios problemas ambientais, além de se assentar na dependência de recursos públicos.

Elementos oriundos da tradição camponesa aparecem com diferentes intensidades entre os agricultores familiares da região. Dentre eles destacam-se a diversificação das atividades produtivas, alternatividade de finalidades, integração agricultura-pecuária, presença de autoconsumo e pluriatividade, ou seja, a obtenção concomitante de rendas agrícolas e não-agrícolas por integrantes de uma mesma família de agricultores. Mesmo produzindo milho híbrido transgênico, um agricultor pode conduzir seu sistema produtivo com práticas mecanizadas aos finais de semana e trabalhar como pedreiro informalmente no restante do tempo¹³. Outros agricultores mesclam uso intensivo de fertilizantes com serviços animais e/ou colheita manual, pois entendem que tal condição representa a melhor forma de alocar o trabalho que dispõem. Ao obter uma elevada produtividade no milho, podem destinar áreas maiores ao cultivo de pastagens, alimento de menor custo para a produção leiteira. Nesses casos, a perda de autonomia relacionada ao uso intensivo de insumos no cultivo de milho é compensada pelas políticas públicas (Pronaf e SEAF).

Entre os produtores orgânicos verificam-se diferentes atividades destinadas à venda (diversificação), mas sempre atribuindo grande importância à produção para o autoconsumo. Algumas famílias têm como principal retorno econômico atividades não-agrícolas (ex. padaria/confeitaria; e artesanato em madeira). Outras articulam diversificação na produção de grãos e de frutas com a produção leiteira. Essa última é a principal atividade destinada “para a venda” na região. Ao possuir elevada rentabilidade, a mesma permite viabilizar inclusive um grande número de minifúndios¹⁴. A produção animal está fortemente articulada com a produção de milho, cultura destinada tanto a atender a demanda de grãos como de silagem para a alimentação animal. Em vários casos, a

¹³ O trabalho informal (sem carteira assinada) entre agricultores pluriativos constitui-se em uma alternativa para evitar problemas na obtenção da declaração de aptidão ao Pronaf e para evitar a perda da condição de segurado especial do serviço de previdência.

¹⁴ Destaca-se que a grande parte das UPs familiares da região é caracterizada pela dimensão inferior a um módulo fiscal, o qual foi definido em 18 ou 20 ha para os contextos de cada município.

produção de milho destinado à obtenção de grãos (para venda ou usos na propriedade) teve sua finalidade alterada para o consumo como forragem pelos animais (alternatividade).

A alternatividade no destino da produção é uma importante característica do modo de produção camponês (Wanderley, 1999; Garcia & Heredia, 2009). No estudo de caso com a cultura do milho, várias áreas destinadas inicialmente à produção de grão foram utilizadas para a alimentação animal – mudança parcial ou total de finalidade para enfrentar o contexto de escassez hídrica. Embora com impactos negativos sobre a qualidade nutricional da silagem, muitos agricultores optam por ensilar¹⁵ as áreas de milho que resultariam em menor produtividade de grãos. Esse “aproveitamento” tem relação com o aumento da necessidade de silagem decorrente dos impactos da escassez hídrica sobre a produtividade das pastagens. Dessa forma, prioriza-se o pastoreio direto – que representa um custo menor de produção com o rebanho leiteiro –, ampliando-se a produção de silagem (de maior custo) quando essa é necessária para enfrentar as adversidades climáticas. Diferindo da produção orgânica de milho e dos híbridos convencionais, a produção transgênica foi direcionada exclusivamente para comercialização. A reduzida alternatividade associada ao emprego dessa tecnologia configura-se em um indício de aprofundamento na especialização modernizante.

Evidenciam-se assim dois referenciais que podem ser adotados na ação pública para ampliar a renda das famílias agricultoras: a) produtividade intermediária de baixo custo associada à valorização do produto via diferenciais de qualidade (orgânico, artesanal, territorial etc.); ou b) a ampliação de escala de cultivo em sistema convencional intensivo. O segundo caso tem sido viabilizado com a aplicação de recursos públicos via Pronaf e SEAF. Com a elevação dos investimentos por unidade de área em sistemas convencionais, amplia-se o montante de recursos colocados em risco diante das variáveis ambientais, principalmente, relacionadas à escassez hídrica. Junto com o Pronaf, que garante o capital de giro, a operacionalização do seguro agrícola permite contornar riscos que antes restringiam a integração ao mercado de insumos. Enquanto isso, a produção orgânica apresenta-se como possibilidade para mesclar integração aos mercados com a autonomia

¹⁵ O processo de ensilagem consiste na colheita do milho prévia à secagem do grão, com a planta ainda verde e o grão formado. A planta inteira é picada, compactada e vedada para fermentação anaeróbica, obtendo-se a silagem. Esse método de conservação aumenta a segurança diante de adversidades climáticas, mas eleva os custos com alimentação em relação ao pastoreio direto.

camponesa, diminuindo custos pela produção própria de fatores produtivos e/ou uso de insumos em níveis pouco intensivos. Na próxima seção demonstra-se que a ação pública tem priorizado o referencial produtivista, o qual apresenta fortes incompatibilidades com a autonomia.

4. O referencial produtivista no Pronaf e SEAF: limites à autonomia

As políticas públicas específicas para a agricultura familiar abriram novas possibilidades para contemplar diferentes categorias sociais de agricultores familiares. Criado na década de 1990, o Pronaf constitui-se na principal ação pública direcionada à agricultura familiar. Por um lado, as análises apontam para o aumento no montante de recursos direcionados à agricultura familiar. Por outro, destaca-se o caráter produtivista e sua dificuldade em incluir o público mais descapitalizado, que representa a maior parcela dos potenciais beneficiários. Entende-se que essa dificuldade de inclusão decorre das ideias produtivistas incorporadas ao crédito rural, direcionada aos agricultores familiares “aptos” ao processo modernizante. Operacionalizado em conjunto com o Pronaf, o SEAF incorpora tais ideias produtivistas e reproduz a exclusão verificada no crédito rural. Mesmo com significativos avanços nos últimos anos, menos de 20% dos estabelecimentos familiares existentes no país acessam continuamente o Pronaf custeio – única forma de acesso ao SEAF¹⁶. A exclusão não só incide em categorias tradicionais, como as de ribeirinhos e pescadores artesanais, mas também entre os agricultores familiares descapitalizados (Schneider, Mattei e Cazella, 2004; Capellesso & Cazella, 2013b; Souza et al, 2013; Petersen, 2013).

A análise de Souza et al (2013) sobre o número de contratos de Pronaf, entre 1999 e 2010, aponta a estagnação no número e valor dos contratos até 2003. Na sequência ocorreu forte crescimento no número de contratos até 2006, seguida de forte queda nos anos de 2007 e 2008. O aumento inicial é explicado pela liberação dos financiamentos de investimento que estavam contingenciados pela falta de garantias, principalmente, no

¹⁶ Deve-se destacar que o número de estabelecimentos classificados como familiares pelo Censo Agropecuário de 2006 foi de 4.367.902. Naquele ano o número total de contratos do Pronaf crédito girou em torno de 2,5 milhões, caindo para aproximadamente 1,5 milhões em 2010. Considerando que o agricultor que acessa investimento também o faz na finalidade custeio, o número total de contratos de custeio foi de aproximadamente um milhão em 2006 e inferior a 800 mil em 2010. Nesse ano, no máximo 18% dos estabelecimentos rurais familiares brasileiros tiveram acesso ao custeio agrícola e pecuário (Souza et al, 2013).

Nordeste brasileiro, região onde os valores médios dos contratos são bem inferiores. Enquanto isso o valor total de recursos liberados apresenta um crescimento. Até 2006, esse crescimento recebia contribuições da ampliação no número de contratos, quando passou a ser decorrente somente da elevação no valor médio dos contratos.

Enquanto a região Nordeste detém o maior número de contratos após 2004, a região Sul continua sendo o principal destino dos recursos aplicados – 49% do total no ano de 2010. Essa participação da Região Sul se assenta na elevação dos valores médios dos contratos, principalmente, de investimentos associados à aquisição de máquinas, equipamentos e veículos associados a segmentos mais capitalizados. Quanto ao destino dos recursos do Pronaf custeio em escala nacional, os autores demonstram a redução da importância do fumo após 2002 – devido à proibição no acesso para fumicultores integrados –, ano em que o milho assume maior importância. A partir de 2004 registra-se forte crescimento da alocação de recursos para criação animal, assumindo a primeira posição em 2010, seguido por milho, soja e café. Essas quatro atividades absorvem cerca de $\frac{3}{4}$ dos recursos nacionais (Souza et al, 2013).

Além da concentração de recursos em poucas atividades, o crédito rural tem beneficiado um número reduzido de agricultores familiares, que passaram a ser considerados aptos à modernização. Esse destino tem relação com sua formulação orientada por ideias produtivistas, baseadas em intensificação no uso de máquinas e insumos com vistas a integrar essa categoria aos pacotes tecnológicos (Grisa, 2012; Petersen, 2013). Complementarmente, o SEAF assume papel similar ao desempenhado pelo seguro agrícola vigente durante a “modernização conservadora” ou “dolorosa” (Graziano da Silva, 1982; Delgado, 1985; Pires, 2009). No passado, o então Proagro direcionava recursos do tesouro para viabilizar o pagamento dos financiamentos agropecuários em anos de frustração de safra. Estendendo esse benefício à agricultura familiar, o SEAF oferece cobertura diante dos riscos de sinistros para os itens financiados.

A partir do Plano Safra 2012/13, as normas do SEAF passaram a prever uma indenização de 65% da Receita Líquida Esperada (RLE) para a cultura financiada (garantia de renda mínima). A mesma é apresentada como: a) auxílio à reprodução social das famílias em anos de frustração de safra; e b) seguro aos insumos próprios sem necessidade de comprovantes fiscais ou projeto detalhado. Contudo, essa indenização é limitada pelo

menor valor entre um teto por família e o valor financiado, o que restringe as opções orientadas pela autonomia. O teto por agricultor impede a cobertura pelo SEAF quando do uso expressivo de insumos próprios e/ou restringe as iniciativas à pequena escala. Já o limite pelo valor financiado se opõe à produção com baixos custos. Ou seja, essa indenização representa um bom auxílio à manutenção da família em situações críticas, mas pouco tem contribuído para a valorização da autonomia.

Ao se considerar o universo empírico da agricultura familiar do Oeste Catarinense, a análise de diferentes sistemas produtivos com a cultura do milho permitiu apontar para a crescente intensificação no uso de insumos e dos custos de produção. Em ausência do SEAF, as perdas de safras nos anos de escassez hídrica, principal sinistro ambiental incidente na região, comprometeriam o retorno econômico e desestimulariam a intensificação produtiva. Ou seja, ao reduzir os custos financeiros e externalizar os riscos econômicos, o Pronaf e o SEAF contribuem para a adoção de sistemas mais intensivos, mas sem ampliar o retorno econômico por unidade de área. Ao repassar os custos das frustrações de safra para a sociedade, a autonomia – outrora mobilizada para minimizar os riscos – perde espaço, refletindo em sistemas produtivos de baixa resiliência. Ou seja, os sistemas deixam de ser planejados para sofrer menor incidência de perdas quando dos eventos de escassez hídrica.

Ao adotar um referencial claramente produtivista, as normas do SEAF entram em choque com a coprodução camponesa – produção de insumos próprios e intensificação no uso do trabalho. Destaca-se que a obrigatoriedade na apresentação de notas fiscais era a única forma para cobertura do SEAF até a Safra 2011/12. Em ausência de comprovação, os insumos próprios e o trabalho da família eram considerados desprovidos de valor quando das perdas, negando a importância da autonomia. Em outra alteração normativa, o Plano Safra 2012/13 passou a financiar e segurar insumos provenientes da unidade produtiva – desde que constem no projeto. Esse avanço entre os mediadores profissionais (formuladores) não repercutiu diretamente na sua adoção entre os mediadores administrativos (operadores dessas políticas públicas), reflexo de um conflito de referenciais (Muller, 2013) e da lentidão nos processos de mudança institucional. Os potenciais tomadores nem sempre conseguem fazer valer seus direitos junto ao setor

financeiro, reflexo de fragilidades institucionais e estruturais na operacionalização de políticas públicas (Búrigo, 2010).

Para evitar a elevação nos custos de transação, raramente há envolvimento dos órgãos de Assistência Técnica e Extensão Rural nos financiamentos de custeio. A exigência de projetos somente é obrigatória para os financiamentos de investimento. Os agentes financeiros adotam a planilha padrão (pacotes tecnológicos), que desconsidera as especificidades relacionadas à autonomia. Mesmo usando planilhas elaboradas para dois níveis de expectativa de produtividade, conforme verificado em uma agência financeira, a operacionalização do crédito e do seguro contribui para a intensificação produtiva. Como verificado por Vasconcelos (2012), enquanto os agricultores convencionais se sentem protegidos pelo SEAF para adotar sistemas mais intensivos, os agricultores orgânicos relatam que não ter conseguido acessar essa política pública. Embora as ideias de autonomia passem a ser incorporadas pelos mediadores profissionais nas normas gerais da política (ex. possibilidade projetos específicos com insumos próprios), a prática reproduzida pelos mediadores administrativos nas instituições financeiras tem impedido os agricultores orgânicos de fazerem valer seus interesses.

No Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo), um dos instrumentos de operacionalização da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, a Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (CIAPO) reconhece os limites relacionados à operacionalização das linhas do Pronaf orientadas para a agroecologia e produção orgânica:

(...) o sistema financeiro ainda não absorveu as particularidades desses sistemas produtivos [orgânico e agroecológico]. Os projetos de financiamento – custeio e investimento – continuam a ser elaborados tendo por referência custos e receitas dos pacotes tecnológicos, insumos químicos e maquinários utilizados em monoculturas, e as planilhas definidas pelo sistema financeiro, que determinam a configuração dos projetos, necessitam de adequação para a complexidade dos projetos agroecológicos e orgânicos (Ciapo, 2013:25).

O Planapo considera “um grande desafio para as políticas de crédito e seguro a realização de ajustes no seu marco operacional para o pleno reconhecimento das tecnologias utilizadas nos sistemas de produção orgânica e de base agroecológica” (Ciapo, 2013:26). Contudo, o Planapo 2013-2015 não aponta quais são esses ajustes, somente

reforçando as possibilidades de acesso às linhas do Pronaf Agroecologia, Floresta e Eco, bem como as linhas Pronaf Mulher e Jovem. Essas linhas de crédito rural apresentam como um de seus diferenciais as taxas de juro inferiores, mas ainda seguem as normas gerais do Pronaf tradicional¹⁷. Em relação ao seguro, embora a dificuldade dos agricultores orgânicos seja conseguir acessar a cobertura, o documento registra somente uma subvenção 20% superior em relação às culturas convencionais a partir da safra 2012/13 (Ciapo, 2013).

Em consonância com a lógica camponesa, a agroecologia propõe a intensificação no uso de conhecimentos, diversificação, valorização de processos ecológicos e insumos internos (e externos de baixo custo). Em oposição à diversificação, os contratos de crédito rural são elaborados por cultura e não para o conjunto da unidade produtiva, seguindo o pressuposto da escala produtiva baseada na monocultura. Mantidas as regras produtivistas atuais, a diversificação da produção exigiria a elaboração de muitos projetos de pequeno valor, elevando os custos de transação. Como exemplo, um agricultor que produza para vender em feiras tem como objetivo diversificar a produção para ampliar as possibilidades de venda. A demanda por muitos projetos de pequeno valor não é aceita pelas instituições financeiras. Como verificado por Capellesso (2010), agricultores do litoral catarinense foram induzidos a financiar uma cultura (alface em monocultura) para acessar o recurso que seria aplicado em várias culturas (hortigranjeiros). A aparente solução, que garantiu o acesso ao Pronaf, repercutiu na perda de cobertura do SEAF diante do sinistro de granizo. Na ausência da cultura financiada não há como demonstrar as perdas, visto que a diversificação não condiz com o contrato.

Em outros casos, as normas produtivistas negam a alternatividade, visto que o autoconsumo tem pouca expressão em monocultivos. Os agricultores da região cultivam milho para a comercialização e/ou consumo na propriedade. Em primeiro lugar, faltam critérios no SEAF para avaliar as perdas do milho destinado à produção de silagem. Para contar com essa segurança, os agricultores financiam tais lavouras como se fossem destinadas à produção de grãos. Caso optem por acessar o SEAF em anos de sinistro,

¹⁷ A ausência de dados sobre o Pronaf por linha de financiamento limita uma análise mais apurada. No Planapo encontra-se vagamente o registro de 25 mil contratos e aplicação de cerca de R\$ 260 milhões no Pronaf Agroecologia (Ciapo, 2013). Esse baixo número de contratos, quando comparado à expressão da agricultura familiar, pode ser atribuído ao uso de outras linhas do Pronaf pelos potenciais tomadores e limitada capacidade (pública e privada) de elaboração de projetos de financiamento destinados à produção orgânica e agroecológica.

precisam deixar o milho secar na lavoura. Tal necessidade conflita com a maior demanda por silagem diante da escassez hídrica, que reduz o volume de pasto produzido para atender às criações. Não por acaso, a colheita prévia (para silagem) é uma importante causa de perdas de cobertura ou glosas no seguro – perda ou redução das indenizações.

A demanda de cobertura para silagem foi tratada em uma reunião com representantes do Ministério do Desenvolvimento Agrário no Oeste Catarinense no ano de 2012. Dada sua importância regional, a criação de critérios para avaliar perdas no milho destinado a essa finalidade foi incorporada entre as propostas de aprimoramento do SEAF. Confirmada tal alteração, representará mais uma abertura dos mediadores profissionais às particularidades da agricultura familiar nesse Ministério. Enquanto trilha um lento caminho de avanços, o SEAF reproduz a concepção produtivista do Pronaf baseada em monocultura de escala e uso intensivo de insumos industriais, existindo pouco espaço de manobra para a diversificação.

5. Considerações finais

A análise de políticas públicas para a agricultura brasileira permite verificar a existência de um conflito de referenciais setoriais. Entre esses há um predomínio de concepções orientadas à integração aos mercados de insumos. Como demonstra Delgado (1985), os complexos agroindustriais se apropriaram de fases produtivas contribuindo para a penetração do referencial global capitalista na agropecuária. A grande mudança propiciada pelas políticas públicas específicas está associada à forte penetração desse referencial entre setores da agricultura familiar, criando um dualismo entre os paradigmas tecnológicos da agricultura convencional e a agroecologia. Ao exacerbar a dualidade inicial e estimular predominantemente o pólo convencional, concluímos que a ação pública tem limitado a adoção da agroecologia enquanto paradigma tecnológico – defendido como base para a criação de processos mais sustentáveis de desenvolvimento rural.

Na medida em que a intensificação se aprofunda, são perdidos importantes elementos que garantiam a reprodução social de um número significativo de famílias de agricultores. Como verificado no estudo de caso com a produção de milho, a intensificação produtiva permite a ampliação da escala e da produtividade, mas não eleva necessariamente a rentabilidade por área. Em sentido negativo, a intensificação é dependente de recursos públicos e energia fóssil, apresentando baixa eficiência energética. Esse resultado reflete na

adoção de políticas públicas claramente orientadas pela modernização, havendo dificuldades em se incorporar referenciais de autonomia e demais elementos de orientação ligados a uma tradição camponesa em termos operacionais.

Em uma região com forte presença da ação pública modernizante especificamente direcionada à agricultura familiar, no Extremo Oeste Catarinense constata-se a gradativa reconfiguração das unidades produtivas. Seguindo a classificação de Lamarche (1998), há perda de espaço da agricultura familiar moderna em relação à empresa familiar, denominada por Ploeg (2006) como agricultura empresarial. A contratação de trabalho externo, que repercute no caráter pouco familiar, tem sido substituída pela mecanização. Para isso são adquiridos ou contratados máquinas e equipamentos e automatizados sistemas de criação. Ao ampliar a relação com o mercado de insumos e máquinas, a autonomia de orientação camponesa tem perdido espaço e intensidade. Essa dinâmica está associada à valorização da força de trabalho no mercado, mas também à presença do Pronaf e do SEAF. Essas políticas públicas contribuem para a integração de um segmento minoritário da agricultura familiar brasileira aos mercados, pois viabilizam a aquisição de insumos com baixo custo financeiro e externalizam os riscos do investimento. Se, por um lado, os resultados sobre a melhoria da qualidade de vida no campo decorrentes da redução no trabalho braçal são inquestionáveis, por outro, os impactos ambientais e danos à saúde da produção convencional não passam despercebidos.

Enquanto setores da agricultura familiar aprofundam sua integração ao mercado, características particulares do camponês continuam presentes na sociedade moderna (Wanderley, 1999; Ploeg, 2006; Garcia & Heredia, 2009). Ao analisar os sistemas de produção de milho e leite no Extremo Oeste Catarinense, verifica-se que os agricultores ainda adotam a alternatividade dos cultivos, coprodução de insumos, valorização da reciprocidade em estratégias de cooperação, diversificação produtiva com base na integração agricultura pecuária e a pluriatividade para enfrentar a queda na rentabilidade agropecuária. Na maioria dos casos, as decisões sobre os sistemas produtivos continuam internas à unidade familiar, adaptando-as às condições do mercado e das políticas públicas. Enquanto a conjuntura externa oferece as possibilidades no processo decisório, os elementos internos explicam a grande diversidade, em uma dualidade que vai de agricultores amplamente integrados aos mercados aos que adotam elevados níveis de

autonomia. Considerada esse estímulo da ação pública para o esvaziamento do centro na direção dos polos da dualidade, entende-se que o estudo da agricultura familiar deve enfatizar as distinções geradas pela dualidade autonomia/integração ao mercado de insumos.

Ao aproximar o agricultor da natureza e afastá-lo do mercado de insumos, a agroecologia busca valorizar as características do campesinato – abrindo espaço para sua adaptação à sociedade moderna. Considerada a transformação desse problema político em ações concretas, a Pnapo pode disciplinar a ação pública com vistas a valorizar e estimular a autonomia de forma complementar à integração aos mercados. No contexto brasileiro de forte exclusão no acesso ao crédito rural e, conseqüentemente, do seguro agrícola, a Pnapo pode criar/adequar ações que permitam atuar junto ao grande número de estabelecimentos familiares pouco integrados ao processo modernizante. Seu grande desafio é como incorporar a população de baixa renda, oferecendo alternativas que superem o recorte social e técnico das políticas públicas convencionais.

Referências

- BÉLIÈRES, J-F. et al. *Les agricultures familiales du monde: définitions, contributions e politiques publiques*. Montpellier: CIRAD, 281p., 2013.
- BRASIL. LEI nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. *Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006*. 2011. Diário Oficial da União, nº 199, 17 de outubro de 2011, Seção 1, p. 1-3.
- BRASIL. Lei nº 11.326, de 26 de julho de 2006. *Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais*. Diário oficial da União, nº 141, 25 de julho de 2006, Seção 1, p. 1.
- BÚRIGO, F. L. *Finanças e solidariedade: cooperativismo de crédito rural solidário no Brasil*. Chapecó, Argos, 454 p., 2010.
- CAPELLESSO, A. J. *Os sistemas de financiamento na pesca artesanal: um estudo de caso no litoral Centro-Sul catarinense*. 2010. 164 p. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas) – Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal de Santa Catarina.
- CAPELLESSO, A. J.; CAZELLA, A. A. 2013a. “Indicador de sustentabilidade dos agroecossistemas: estudo de caso em áreas de cultivo de milho.” In: *Ciência Rural*. Santa Maria. v. 43. n. 12, p. 2297-2303.

- CAPELLESSO, A. J., CAZELLA, A. A. 2013b. “Os sistemas de financiamento na pesca artesanal: um estudo de caso no litoral Centro-Sul Catarinense.” In: *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Piracicaba, v.51, n. 2, p. 275-294.
- CAPELLESSO, A. J.; CAZELLA, A. A.; MARTINS, D. A. Impactos econômicos e ambientais da intensificação produtiva: comparação entre milho orgânico, convencional e transgênico. [mimeo]. 201?.
- CIAPO. *Brasil Agroecológico: Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – PLANAPO*. Brasília, MDA, 2013. 91p. Disponível em: <http://www.cpaafp.embrapa.br/interagindo/index.php/pt-br/download/cartilhas?download=16:plano-nacional-de-agroecologia-e-producao-organica-planapo>. Acesso em: 09/01/2014.
- DAROLT, M. R. 2013. “Circuitos curtos de comercialização de alimentos ecológicos: reconectando produtores e consumidores.” In: NIEDERLE, P. A. et al. *Agroecologia: Práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura*. Curitiba: Kairós. p.139-170.
- DELGADO, G. C. *Capital financeiro e agricultura no Brasil: 1965-1985*. São Paulo, Editora da Unicamp, 240p., 1985.
- GARCIA, A. R.; HEREDIA, B. A. 2009. (Campesinato, família e diversidade de explorações agrícolas no Brasil). In: GODOI, E. P.; MENEZES, M. A.; MARIN, R. A. *Diversidade do campesinato: expressões e categorias – Volume 2: estratégias de reprodução social*. São Paulo, Editora UNESP. p. 213-243.
- GRAZIANO DA SILVA, J. *A modernização dolorosa: Estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 192p., 1982.
- GRISA, C. *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. Disponível em: <http://r1.ufrj.br/cpda/wp-content/uploads/2012/07/Tese-Catia-Grisa.pdf>
- JEAN, B. Du développement regional au développemant territorial durable: vers un développement territorial solidaire pour réussir lê développement des territoires ruraux. In: Colóquio Internacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável, I, 2007, UFSC. *Anais...* Florianópolis. 2007. Disponível em: <<http://www.cidts.ufsc.br/?page=publication>>. Acesso em: 10 jul. 2011.
- LAMARCHE, H. 1998. “Por uma teoria da agricultura familiar.” In: LAMARCHE, H (coord.) *Agricultura familiar: comparação internacional – do mito à realidade*. Campinas, Ed. Unicamp. p. 303-336.
- LORENZON, J. *Impactos sociais, econômicos e produtivos das tecnologias de produção de leite preconizadas para o oeste de Santa Catarina: estudo de caso*. Dissertação

- (Mestrado em Agroecossistemas) – Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal de Santa Catarina. 2004. 95f.
- MULLER, P. 2000. “L’analyse cognitive de politiques publiques: vers une sociologie politique de l’action publique”. In: *Revue française de science politique*. 50° année, n° 2, p. 189-208.
- MULLER, P. *Les politiques publiques*. 10° édition, Paris: PUF, 2013.
- PETERSEN, P. 2013. “Agroecologia e a superação do paradigma da modernização.” IN: NIEDERLE, P. A. et al. *Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura*. Curitiba: Kairós. p. 69-103.
- PIRES, M. J. de S. 2009. “O termo modernização conservadora: sua origem e utilização no Brasil.” In: *Revista Econômica do Nordeste*. v. 40, n° 03, jul.-set. p. 411-424. Disponível em: http://www.bnb.gov.br/projwebren/exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=1140. Acesso em: 10 de fevereiro de 2014.
- PLOEG, J. D. Van der. 2006. “O modo de produção camponês revisitado.” In: SCHNEIDER, Sérgio. *A diversidade da agricultura familiar*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2006. p. 13-54.
- SCHMITT, C. J.; GRISA, C. 2013. “Agroecologia, mercados e políticas públicas: uma análise a partir dos instrumentos de ação governamental.” In: NIEDERLE, P. A. et al (Org) *Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura*. Kairós Edições – Curitiba. p. 215-265.
- SCHNEIDER, S.; MATTEI, L.; CAZELLA, A. A. 2004. “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*. UFRGS: Porto Alegre, p. 21-50.
- SOUZA, P. M. et al. 2013. “Análise da Evolução do Valor dos Financiamentos do Pronaf-Crédito (1999-2010): número, valor médio e localização geográfica dos contratos.” In: *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Piracicaba – SP, v. 51, n. 2. p. 237-254.
- SUREL, Y. 1998. “Chronique - Idées, intérêts, institutions dans l’analyse des politiques publiques”. In: *Pouvoirs, revue française d’études constitutionnelles et politiques*, n°87 - L’extrême droite en Europe, p.161-178. Disponível em: <http://www.revue-pouvoirs.fr/Chronique-Idees-interets.html> Acesso em: 04/11/2013.
- 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.
- WANDERLEY, M. N. B. 1999. “Raízes históricas do campesinato brasileiro.” In: TEDESCO, J.C. *Agricultura familiar: realidades e perspectivas*. Passo Fundo: EdUPF. p. 23-56.