

## **Austeridade fiscal e desestruturação das políticas públicas voltadas à agricultura familiar brasileira**

**Luciano Mansor de Mattos**

**NOVEMBRO DE 2017**

■ O presente estudo “Austeridade fiscal e desestruturação das políticas públicas voltadas à agricultura familiar brasileira” traz contribuições ao debate crítico sobre os impactos negativos no meio rural consequentes da política fiscal do governo ilegítimo que ascendeu após o golpe parlamentar de 2016, com recorte dedicado ao campesinato brasileiro.

■ Os dois primeiros tópicos trazem discussões iniciais que abordam a impertinência da atual política fiscal e a relevância da agricultura familiar na economia do país, para em seguida avaliar mais detalhadamente a desestruturação das políticas públicas voltadas à categoria produtiva que representa um patrimônio sociocultural brasileiro.

■ O estudo conclui que o enfraquecimento e a extinção das mesmas políticas públicas comprometem o acesso do campesinato brasileiro aos direitos fundamentais estabelecidos na Constituição de 1988, além de representar impactos potenciais que podem recrudescer a violência no campo, impulsionar a retomada do êxodo rural, elevar a vulnerabilidade social e o empobrecimento no meio rural, reduzir a produção de alimentos ao mercado de consumo doméstico e acometer a garantia de segurança alimentar e nutricional da sociedade brasileira.

■ Nesse sentido, os resultados do estudo trazem contribuições aos movimentos sociais do campo, gestores públicos, pesquisadores, técnicos, estudantes, mídia alternativa e opinião pública em geral sobre as consequências da política fiscal vigente no não reconhecimento da agricultura familiar como categoria produtiva estratégica ao desenvolvimento econômico brasileiro.

## Sumário

---

<b>Introdução</b> .....	<b>3</b>
<b>Caracterização e importância econômica da categoria produtiva da agricultura familiar</b> .....	<b>4</b>
<b>Austeridade fiscal e retrocesso político no reconhecimento da agricultura familiar como categoria produtiva</b> .....	<b>6</b>
<i>Desenvolvimento territorial</i> .....	<b>10</b>
<i>Financiamento Rural, Seguro Rural e Garantia Safra</i> .....	<b>12</b>
<i>Crédito fundiário</i> .....	<b>17</b>
<i>Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater)</i> .....	<b>19</b>
<i>Reforma Agrária</i> .....	<b>22</b>
<i>Educação no meio rural</i> .....	<b>24</b>
<i>Estratégias de convivência com o Semiárido</i> .....	<b>35</b>
<i>Habitação rural</i> .....	<b>36</b>
<b>Considerações finais</b> .....	<b>37</b>
<b>Agradecimentos</b> .....	<b>38</b>
<b>Referências bibliográficas</b> .....	<b>39</b>



## Introdução

Desde o início dos anos 90, a condução da política econômica brasileira está envolta no receituário neoliberal centrado em metas elevadas de superávit primário, controle da inflação e pagamento dos juros da dívida. Nos governos democráticos e populares, entre 2003-2016, o tripé econômico foi mantido, apesar da elevação dos gastos públicos, estímulo ao desenvolvimento econômico, priorização de políticas sociais e redução da pobreza extrema. No final do período supracitado, o país passa por processo de redução das taxas de investimento público, elevação excessiva dos subsídios e das desonerações tributárias, choques de preços administrados (ex.: controle da inflação pelo congelamento de preços de serviços públicos, em especial, energia e combustível) e forte ajuste fiscal, de modo a realinhar, sem sucesso, os preços macroeconômicos e os incentivos ao investimento privado. Como consequência, no final do período democrático, o país vive desaceleração econômica e perda de dinamismo do ciclo doméstico, em grande parte intensificada pelos equívocos da política fiscal entre 2015-2016.

A austeridade fiscal foi justificada como meio para recuperar as contas públicas, estabilizar a trajetória ascendente da dívida, restaurar a competitividade econômica (apoiada na redução de salários e gastos públicos) e retomar o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), no entanto, todas as experiências internacionais com este receituário neoliberal fracassaram e, no Brasil, não foi diferente. Com esse conjunto de medidas da Agenda Fiesp, houve agravamento dos problemas de uma economia já fragilizada, como aumento da dívida e do déficit público, redução dos investimentos em 40% e dos gastos públicos de custeio em 5,3%, patamares assombrosos que

comprometeram as expectativas dos agentes econômicos. Em vez de dar continuidade a uma agenda anticíclica com potencial de retomada econômica, optou-se por uma agenda política e economicamente inviável. Nem a troca de comando no Ministério da Fazenda, de Joaquim Levy para Nelson Barbosa, teve efetividade na política econômica e na conjuntura política que culminou na ruptura da democracia brasileira, em meados de 2016.

A ascensão ilegítima de Michel Temer à presidência e a nomeação de Henrique Meirelles ao Ministério da Fazenda resultaram na institucionalização do Novo Regime Fiscal, após a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 241/2016 na Câmara dos Deputados e da PEC 55/2016 no Senado Federal. O Novo Regime Fiscal limita os gastos públicos à elevação da inflação, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), durante 20 anos, ignorando as demandas presentes e futuras atreladas ao aumento da população e ao crescimento do PIB. A emenda constitucional do teto dos gastos caracteriza o Brasil como o único país, na história econômica mundial, a adotar uma medida constitucional que baliza a política fiscal, condicionando a política econômica à austeridade fiscal fundada na redução dos gastos públicos e no papel do Estado como indutor do desenvolvimento econômico e promotor do bem-estar social. O Novo Regime Fiscal também retira da sociedade brasileira e do Parlamento a prerrogativa de definir o orçamento público que, durante 20 anos, passa a ser condicionado pela taxa de inflação, o que reverbera em redução da capacidade de gastos públicos e de efetivação de políticas anticíclicas em períodos de desaquecimento econômico.

Portanto, a austeridade fiscal representa a marca do retrocesso econômico, com proje-



ções futuras de redução de despesas primárias do governo federal, entre 2016 e 2036, de 20% para 12% do PIB, em cenário concomitante que demandará a elevação de despesas devido ao crescimento populacional e de suas necessidades crescentes atendíveis por políticas sociais, assim como a elevação de demanda por recursos orçamentários para estimular e regular os investimentos públicos e privados condizente à elevação do PIB.

Logo, a austeridade fiscal é causa e não solução da crise econômica, representando um entrave para a retomada do desenvolvimento econômico. A estratégia de recuperação econômica está na elevação dos gastos públicos como medida anticíclica para retomar investimentos produtivos que geram trabalho, emprego e renda, em um quadro no qual a política fiscal deva ser considerada como um dos meios para fortalecimento da democracia, aceleração do circuito de distribuição de riqueza e renda e expansão das políticas sociais, que garantem direitos constitucionais como acesso gratuito à educação e à saúde por toda população brasileira. Outras medidas necessárias, já adotadas por países desenvolvidos, estão na retirada dos investimentos e dos gastos públicos com a dívida pública das metas de superávit primário e na promoção de uma reforma tributária progressiva, que garanta ampla distribuição de riqueza e renda, de modo a proporcionar as condições para a elevação dos gastos públicos estratégicos à retomada do desenvolvimento econômico e à consolidação do Estado de Bem-Estar Social.

As medidas fiscais atuais fortalecem os interesses dos grandes capitais internacionais, colocam em riscos os pequenos e médios empreendimentos e restringem o acesso aos direitos fundamentais e às políticas sociais das camadas mais pobres da população brasileira. Nesse sentido, a agricultura familiar,

sempre ativa na economia brasileira, mesmo vivenciando problemas estruturais e de exclusão social ao longo do processo histórico de desenvolvimento econômico do país, foi lograda com políticas afirmativas em processo de esvaziamento pelo golpe parlamentar, quadro que coloca em risco a própria ascensão da categoria produtiva. Desde a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) pelo governo Michel Temer, a maioria das políticas públicas voltadas à categoria produtiva foi extinta ou perdeu relevância, quadro que se agrava a cada dia devido à austeridade fiscal. Os retrocessos nas mesmas políticas podem vir a gerar efeitos preocupantes, como recrudescimento da violência no campo, aumento do êxodo rural, empobrecimento massivo da população rural, redução drástica da produção de alimentos ao mercado de consumo doméstico e riscos de perda de garantia da soberania e segurança alimentar e nutricional da sociedade brasileira.

### **Caracterização e importância econômica da categoria produtiva da agricultura familiar**

Para Lênin (1969), em estudo sobre a Rússia do século XIX, ao longo do desenvolvimento do capitalismo, uma parcela do campesinato transformar-se-ia em capitalista e outra em assalariada, gerando a proletarização no campo. E para Kautsky (1980), em estudo sobre o meio rural alemão, o progresso técnico resultaria em processo gradativo de extinção do campesinato em função de sua baixa capacidade de investir e de concorrer com a grande exploração. Contrapondo tais projeções, Chayanov (1974; 1923) traz a teoria do comportamento camponês, a qual a sua realidade deve ser tratada como um sistema econômico com lógica própria e com motivações diferentes do empreendimento capitalista. A família é considerada o elemento fundamen-



tal da estrutura camponesa, que opera como unidade de produção e consumo e tem como objetivo assegurar as necessidades básicas de seus membros e, complementarmente, realizar transações comerciais, quando as oportunidades lhe são abertas na economia regional.

Wanderley (2003) e Netting (2003) criticam a suposição de que os camponeses produzem somente para a satisfação de suas necessidades básicas, pois os mecanismos de enquadramento dos agricultores familiares provaram, em todos os países desenvolvidos, que eles apresentam enorme capacidade de investimento, tanto maior quanto mais efetivamente estiverem integrados aos mercados consumidores. Isto não impede que a subsistência familiar e a diversificação das atividades rurais não agrícolas permaneçam como objetivos constantemente renovados. Enquanto a agricultura tradicional enfatiza o passado e suas tradições, a agricultura familiar, ao introduzir novas tecnologias, transfere o primado ao futuro, mas sem desconsiderar as inovações como complemento à continuidade de suas tradições socioculturais.

Para Wanderley (2003; 2001), o processo de transformação do campesinato não representa a passagem de uma situação de isolamento social e de exclusão do mercado consumidor à outra de integração econômica e social no conjunto da sociedade. Não é mais possível explicar a presença de agricultores familiares na sociedade atual como uma simples reprodução do campesinato tradicional, tal como analisado pelos clássicos. Está em curso um processo de mudanças profundas, que afetam a forma de produzir e a vida social dos agricultores familiares e, em muitos casos, a própria natureza da lógica familiar. Por isso Mattos (2010a) aponta a necessidade de concepção de políticas públicas adaptadas à categoria produtiva.

A agricultura familiar não é uma categoria social recente, nem corresponde a uma nova categoria analítica na academia. No entanto, a utilização do termo em substituição ao campesinato ou agricultura tradicional, assume ares de novidade e renovação. A agricultura familiar, que se reproduz nas sociedades modernas, deve adaptar-se a um contexto socioeconômico próprio, que a obriga a realizar modificações em sua forma de produzir e em sua vida social tradicional. Essas transformações, no entanto, não produzem rupturas das formas anteriores (Schneider, 2006; Van der Ploeg, 2006). Logo, a academia deve compreender as maneiras pelas quais a produção camponesa se engaja no seu mundo político, onde o problema agrário precisa ser entendido como reflexo da estrutura da sociedade, assim como o controle da terra, do trabalho e do capital necessita ser assumido como elemento central. Na América Latina, a concepção do regime de terras caracteriza-se pela oposição entre o grande e o pequeno proprietário, entre o latifúndio e o minifúndio, postura que advém do período colonial (Roseberry, 1993).

A ascensão do governo federal democrático e popular, em 2003, suscitou a concepção e o fortalecimento de políticas públicas voltadas à agricultura familiar, o que demonstra o reconhecimento da categoria produtiva e a consideração histórica de sua importância econômica. A agenda afirmativa da agricultura familiar, que incluía políticas sociais e de fomento à produção, ilustra que a categoria produtiva não foi tratada somente como objeto de política social, mas também como ativa na econômica nacional. A Lei da Agricultura Familiar (Lei nº 11.326/2006) trouxe definição da categoria produtiva e permitiu o levantamento de dados do Censo Agropecuário 2006 com recorte específico, um ponto fundamental para as políticas públicas



diferenciadas. No Censo Agropecuário 2006, foram identificados 4.367.902 estabelecimentos familiares, 80,25 milhões de hectares, 84,4% do número e 24,3% da área dos estabelecimentos rurais brasileiros. Com 24,3% das terras, a agricultura familiar brasileira participa com 87% da produção de mandioca, 70% do feijão, 67% do leite de cabra, 59% da carne suína, 58% do leite de vaca, 50% da carne de aves, 46% do milho (fonte de alimentação animal), 38% do café, 34% do arroz e 30% da carne bovina, e abastece 70% do mercado doméstico de alimentos (Mattos, 2010b; França *et al*, 2009; Ibge, 2009).

Os resultados registram ainda 38,0% de participação do Valor Bruto de Produção Agropecuário (VBPA) em 2006, frente a 37,9% em 1996. Considerando que o setor primário gira em torno de 9% do Produto Interno Bruto (PIB) do país, enquanto o agronegócio, que encampa a produção agropecuária, o setor industrial de insumos a montante e os complexos agroindustriais a jusante, corresponde por volta de 30% do PIB, é possível estimar a participação da agricultura familiar brasileira em 3,42% do PIB, uma marca expressiva frente à pouca relevância que a categoria produtiva foi politicamente tratada no Brasil. Outro dado ilustrativo da importância estratégica da agricultura familiar remete-se à sua participação na geração de empregos no campo, pois entre os 16,5 milhões de pessoas empregadas, a agricultura familiar encampa 12,3 milhões (74,4%), com média de 2,6 pessoas com mais de 14 anos por estabelecimento rural (Mattos, 2010a; Mattos, 2010b; França *et al*, 2009; Ibge, 2009).

Dessa forma, os dados deixam claro que a agricultura familiar brasileira não será substituída pela agricultura patronal, o que impõe a necessidade de conceber políticas públicas adequadas ao perfil da categoria produtiva,

sem se prescindir de desafios integrados em desenvolvimento territorial, intensificação de sistemas produtivos, infraestrutura rural e políticas sociais contextualizadas ao meio rural.

### **Austeridade fiscal e retrocesso político no reconhecimento da agricultura familiar como categoria produtiva**

O processo de modernização conservadora e de inovação tecnológica da agricultura patronal brasileira não se desencadeou somente de forma exógena, a partir de oportunidades de comércio exterior, entretanto, também de maneira endógena, por meio de políticas agrícolas. O Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), criado em 1965, constituiu-se como o principal instrumento econômico ao estimular, com fortes subsídios, a integração de capitais entre a produção agrícola, as indústrias a montante (fertilizantes, agrotóxicos, máquinas e implementos agrícolas) e as agroindústrias a jusante (frigoríficos, laticínios e outras) da mesma produção (Sambuichi *et al*, 2017a, 2017b; Mattos, 2010a). De meados dos anos 1960 ao início dos anos 1980, o volume de crédito rural foi concedido por finalidade e sob taxas reais negativas, além de outras condições favoráveis de financiamento, como prazos elásticos de carência e amortização, constituindo-se como base para a expansão agrícola no bioma Cerrado (Delgado, 1985).

De acordo com a Tabela 1, entre 1969-1982, por exemplo, os recursos volumosos e as altas taxas implícitas de subsídios ao crédito rural contribuíram efetivamente para uma mudança na base técnica da produção rural. Os projetos técnicos de crédito rural, com a obrigatoriedade de uso de maquinários, implementos, fertilizantes químicos e agrotó-



xicos, criaram demanda para a indústria, no entanto, entre 1969-1976, apesar do crescimento médio do crédito rural de 23,8% ao ano, o produto agrícola cresceu apenas 5% ao ano (Sambuichi *et al*, 2017a, 2017b; Mattos, 2010a; Delgado, 1985).

A Revolução Verde promovida pela ditadura militar também distinguiu atribuições e interesses em retornos financeiros, ou seja, ao capital privado das empresas multinacionais foi designado o investimento em máquinas e implementos agrícolas, fertilizantes químicos e agrotóxicos, produtos com retorno no médio prazo, ao passo que ao capital público, sobretudo à Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), aos órgãos estaduais de pesquisa agropecuária (Oepa) e às universidades (faculdades de ciências agrárias e ciências biológicas), coube o papel de melhoramento genético de culturas agrícolas e de formação de recursos humanos especializados, ambas com retornos no longo prazo (Mattos, 2010a; Delgado, 1985) (Tabela1)

Enquanto a agricultura patronal era objeto de grande impulso na ditadura militar, a produção camponesa, historicamente jogada à própria sorte, continuava sem apoio institucional, como o acesso ao financiamento rural. Monteiro (2004), Hébette & Moreira (2004a; 2004b) e Mattos *et al* (2001) traçam a evolução das pautas políticas dos movimentos sociais do campo. De acordo com os autores, na década de 70, a principal marca era a oposição ao regime militar face aos conflitos resultantes da expansão da fronteira agrícola. Com a Nova República, esses movimentos passaram anos para redirecionar suas reivindicações e, no início dos anos 90, a maior parte havia se recomposto, voltando-se à (i) criação de novas formas de organização para atender a diversidade de problemas das populações rurais, que vão além da representação da agricultura familiar (ex.: Movimentos dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, Movimentos dos Atingidos por Barragens – MAB, Conselho Nacional dos Seringueiros – CNS), (ii) unificação das reivindicações de interesse

**Tabela 1 – Condições do financiamento rural à agricultura patronal no período 1969-1982**

Ano	Custeio (Cr\$ Bi Base 1977)	Investimento (Cr\$ Bi) Base 1977	Comercialização (Cr\$ Bi) Base 1977	Índice de valor geral Base 1969	Taxa de juros nominais	Taxa de inflação
1969	25,873	15,649	14,176	100,00	18,0%	20,8%
1970	29,543	17,982	18,719	118,97	17,0%	19,8%
1971	24,957	16,918	15,475	137,47	7,0%	20,2%
1972	29,610	23,522	17,985	170,49	15,0%	17,0%
1973	42,949	33,278	24,384	240,62	15,0%	15,1%
1974	56,003	37,652	30,726	297,56	15,0%	28,7%
1975	79,480	56,683	45,172	433,76	15,0%	27,7%
1976	78,399	60,233	47,149	444,93	15,0%	41,3%
1977	78,428	40,236	47,193	396,75	15,0%	42,7%
1978	80,437	42,122	46,108	403,45	15,0%	38,7%
1979	104,730	52,020	51,476	503,13	38,0%	53,9%
1980	113,720	37,700	49,558	481,11	45,0%	100,2%
1981	102,227	26,942	45,129	417,27	45,0%	109,9%
1982	108,582	22,138	38,080	404,10	60-80% da variação da ORTN	95,4%

Fontes: Banco Central do Brasil (BACEN), Delgado (1985), Mattos (2010a) e Sambuichi *et al* (2017b); ORTN = Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional.



geral (ex.: Grito da Terra, Grito da Amazônia), (iii) negociação para acesso às políticas públicas de financiamento rural (ex.: Fundos Constitucionais e criação do Provap e Pronaf, a serem discutidos adiante) e (iv) elaboração de projetos de desenvolvimento regional que passaram a servir de base para a negociação de novos modelos de políticas públicas (ex.: Projeto Lumiar, Programa de Proteção às Florestas Tropicais – PPG7; Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural – Proambiente). E, apesar das dificuldades inerentes, os esforços dessa nova geração de movimentos sociais sintetizam seu caráter propositivo. Para Hébette & Moreira (2004a; 2004b) e Mattos (2010a), o movimento gerado pela convergência das lutas sociais amadureceu as organizações camponesas, que passaram a dar maior atenção ao econômico, além do político, inserindo ainda a dimensão ecológica em seus sistemas mistos de produção.

Até 1993, não havia recursos específicos para o financiamento da agricultura familiar brasileira, apenas ao “mini produtor” (até 2 módulos fiscais) enquadrado pelo Manual de Crédito Rural (Belik, 2003), porém, com exigências no projeto técnico de crédito rural afeitos à monocultura, que dista dos sistemas de produção mistos da agricultura familiar. Vale lembrar que a distinção de produtores rurais por tamanho da unidade de produção não é adequada, sendo mais pertinente observar a relação de trabalho (um pequeno produtor pode ser capitalizado e basear-se exclusivamente em mão de obra assalariada, o que o distingue da agricultura familiar). Mas a partir de meados dos anos 90, os movimentos sociais do campo obtêm três grandes conquistas: (i) a criação do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap), em 1994, que viria a dar origem

ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em 1995; (ii) o acesso às linhas de financiamento rural dos Fundos Constitucionais (FNO, FNE, FCO), em 1995, e (iii) a criação do Ministério Extraordinário da Reforma Agrária, em 1996, que viria a dar origem ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, em 1999. Para Tura e Costa (2002) e Tura e Mattos (2002), o acesso da agricultura familiar às novas institucionalidades promoveu a democratização nas ações públicas e caracterizou-se como um dos elementos propulsores de alterações no modelo de desenvolvimento rural, contudo, essas conquistas não se traduziram em uma proposta de revisão estrutural do modelo de desenvolvimento exógeno nos anos 90, configurando-se como um exemplo paradigmático dos limites da concepção modernizadora na promoção do desenvolvimento rural.

A eleição de um governo democrático e popular, em 2002, traz novas perspectivas à categoria produtiva da agricultura familiar, a partir da elevação do orçamento do Ministério do Desenvolvimento Agrário e composição parcial dos cargos comissionados por representantes da Central Única dos Trabalhadores (Rural CUT), Confederação Nacional de Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura (Contag) e Movimentos dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), além da estruturação e/ou fortalecimento de diversas políticas públicas de desenvolvimento territorial, reforma agrária, crédito fundiário, crédito rural, garantia e seguro safra, assistência técnica e extensão rural, compra institucional de alimentos, educação no campo, convivência com o semiárido e habitação rural (a serem discutidas adiante).

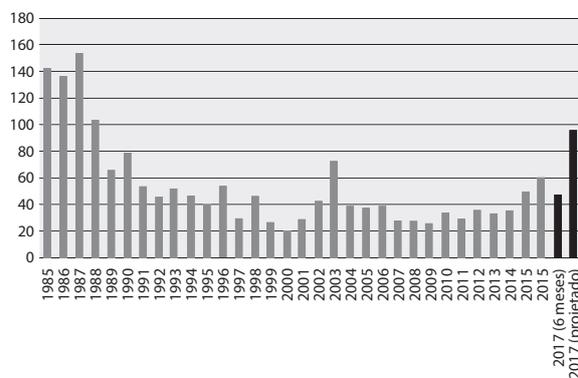
Mas com o golpe parlamentar de 2016, tem início um processo célere de desestruturação





das políticas públicas voltadas à agricultura familiar, com ausência absoluta de diálogo, sendo emblemática a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Ouvidoria Agrária Nacional. A semente do ódio pela grande mídia, a polarização política-ideológica do país, a sensação de impunidade no campo e o não reconhecimento da categoria produtiva acirram os conflitos fundiários e redundam no aumento da violência no campo, conforme a Tabela 2 e a Figura 1, segundo a Comissão Pastoral da Terra (CPT). A Tabela 2 demonstra que os assassinatos no campo se elevaram em 22%, entre 2015 e 2016 (período em que a oposição ao governo democrático e popular bloqueia as condições políticas de governabilidade), além de índices mais expressivos de tentativas de assassinatos, ameaças de morte e, sobretudo, agressões e prisões. A marca cruel da violência no campo intensifica-se, em 2017, conforme ilustra a Figura 1, quando são registrados 48 assassinatos no campo na primeira metade do ano (entre janeiro e junho), o que já representa elevação de 79%, com projeção de quase uma centena de mortes até dezembro do ano corrente. Os dados discriminados ainda apontam que 80% dos assassinatos no campo concentram-se na Amazônia Legal (7 estados no Norte e parte dos estados do MT e MA), com elevação de 367% no estado do Pará, em 2017. A Figura 1 ainda traz um dado ilustrativo do não aceite da categoria produtiva, com explosão de assassinatos no ano de posse do governo democrático e popular, em 2003.

**Figura 1 – Índice de assassinatos no campo no período 1985 – 2016 (e projeção 2017)**



Fonte: Comissão Pastoral da Terra (CPT)

Outro ato que corrobora a despreocupação do governo ilegítimo com a violência no campo traduz-se com a publicação da Portaria nº 1.129/2017, do Ministério do Trabalho, que praticamente inviabiliza o enfrentamento ao trabalho escravo no Brasil, ainda comumente presente no campo, sobretudo nas áreas de expansão das novas fronteiras agrícolas, nas regiões mais pauperizadas do Norte e Nordeste, e nas frentes de colheita de cana de açúcar dos estados de SP, MG, AL e PE. A mesma portaria não só é uma aberração, como contradiz as convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Atualmente, quatro situações definem internacionalmente a escravidão contemporânea: trabalho forçado (cerceamento do direito de ir e vir), servidão por dívida (cativo atrelado a dívidas fraudulentas), condições degradantes (trabalho que fere a dignidade humana, com riscos à saúde e à vida) ou jornada exaustiva (esgotamento do trabalhador devido à intensidade laboral, com riscos à saúde e à vida). Mas a portaria estabelece o cerceamento de liberdade como condicionante única de condições degradantes e de jornada exaustiva, determinação que contraria o artigo 149 do Código Penal. A publicação da portaria configura um ato inconstitucional de um governo ilegítimo, chefiado por um suposto constitucionalista, o que reverberou

**Tabela 2 – Índices de violência no campo no período 2015 - 2016**

Classificação	2015	2016	%
Assassinatos	50	61	+22%
Tentativas de assassinatos	59	74	+25%
Ameaças de morte	144	200	+39%
Agressões	187	571	+206%
Prisões	80	228	+185%

Fonte: Comissão Pastoral da Terra (CPT)



em sua suspensão por decisão liminar, em 24/10/2017, pela Ministra Rosa Weber, do Supremo Tribunal Federal (STF).

Mais um ponto preocupante foi a sanção da Lei nº 13.001/2014, cunhada criticamente no campo como “Nova Lei da Terra”. Desde antes da mesma lei, a dinâmica do crédito rural para a reforma agrária apresenta três ciclos: instalação (bens de consumo duráveis para uso doméstico e equipamentos de produção), inclusão produtiva (microcrédito orientado para custeio de produção) e estruturação produtiva (Programa Mais Alimentos Reforma Agrária para investimento na produção, além de outras linhas do Pronaf). A nova lei, articulada pela ex-Ministra Katia Abreu, representante notória dos interesses ruralistas, em sua maior parte, trata das condições de liquidação dos créditos de habitação (construção de moradia) e instalação concedidos aos assentados da reforma agrária. A titulação da habitação passa a ser emitida somente após a quitação da instalação e titulação do lote, mesmo que a construção da moradia já tenha sido quitada, ferindo o direito constitucional de habitação. A exigência embute uma visão de regularização fundiária sobre uma concepção de reforma agrária, que reconhece o processo de lutas sociais e de investimentos públicos voltados ao enfrentamento da concentração de terra e de afirmação de ações redistributivas. Outra questão preocupante é que a nova lei acelera as etapas de instalação, inclusão produtiva e estruturação produtiva, expondo os assentados rurais ao mercado de terras, com riscos de reconcentração fundiária (Valadares *et al*, 2015).

A Figura 2 traz os dados de 2000 a 2017 de Dotação Inicial (período com dados públicos disponíveis), e os dados previstos pelo Projeto de Lei de Orçamento Anual (Ploa) 2018,

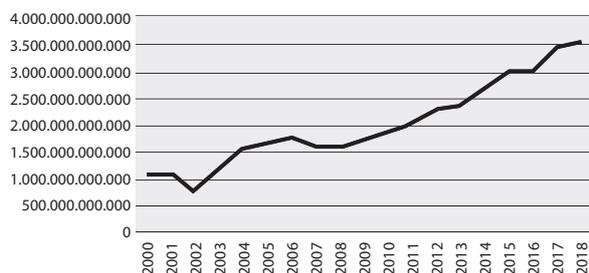
procedimento estabelecido nos programas discutidos adiante. A ascensão do governo ilegítimo e a aprovação da emenda constitucional do teto dos gastos, em 2016, trazem impactos negativos nos gastos de 2017 e na previsão de 2018. Na Figura 2, há crescimento de 13,7% entre 2016 e 2017 e de 2,5% entre 2017 e 2018, no entanto, o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) aponta a artimanha política, pois houve involução de recursos empenhados e pagos, entre 2016 e 2017, na ordem de -16,2 e -15,9%. Apesar dos gastos em vigência, nada indica que atingirão percentuais positivos, afinal, até outubro de 2017 foram pagos 63,4% da Dotação Atual. Ao observar a Figura 2, fica clara a capacidade dos governos democráticos e populares (2003-2016) em recuperar as finanças públicas, pois há queda de orçamento entre 2000 e 2002, e dados mascarados entre 2016 e 2018, ou seja, apenas em 2007 (reflexo do desaquecimento econômico mundial) e 2008 (crise econômica mundial) houve queda na curva orçamentária do governo Lula II. E a atual conjuntura fiscal, aliada ao retrocesso político de não reconhecimento da agricultura familiar, reverbera na extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário e na criação da esvaziada Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead) (Figura 3), além da desestruturação dos programas voltadas ao setor produtivo que abastece o mercado doméstico de alimentos. Sendo assim, o presente estudo discute os impactos fiscais nas políticas públicas ilustradas na Figura 4.

### **Desenvolvimento territorial**

A estruturação de estratégias de desenvolvimento territorial é fundamental aos países que almejam promover o desenvolvimento econômico, aliado ao incentivo aos setores produtivos mais vulneráveis e à inclusão so-

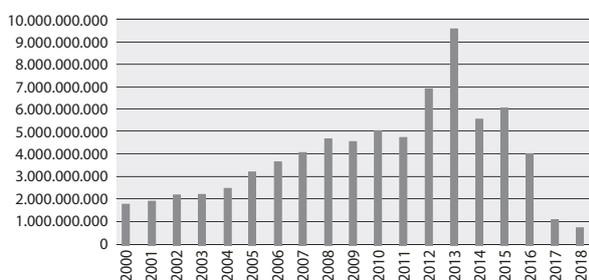


**Figura 2 – Impacto fiscal no Orçamento Geral da União (OGU) a partir do teto dos gastos (em R\$)**



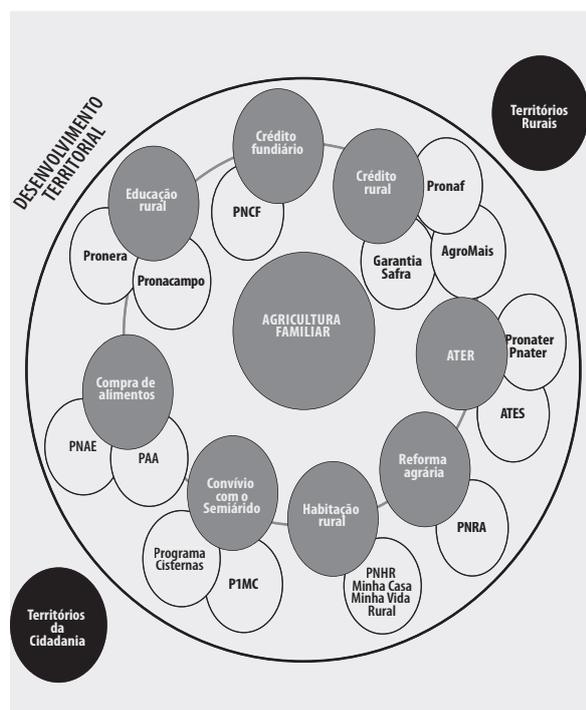
Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

**Figura 3 – Impacto fiscal no orçamento do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)(em R\$)**



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

**Figura 4 – Conjunto de políticas públicas voltadas à agricultura familiar**



cial de parcela da população de baixa renda. Não por acaso, na concepção da Comunidade Econômica Europeia, os países membros conceberam a Política Agrícola Comum (PAC), que entre outras estratégias, institucionaliza o desenvolvimento territorial, com foco no incentivo aos produtos tradicionais de cada região (ex.: vinho português, azeitona espanhola, queijo roquefort francês, queijo gorgonzola italiano, vinho doce grego e tantos outros) de modo a protegê-los da concorrência devido à queda de barreiras internas de comercialização, além de promoção de infraestrutura no meio rural, proteção da beleza cênica da paisagem rural, desenvolvimento de mercados urbanos aos produtos tradicionais e incentivos ao eco-agro-turismo, sendo que as quatro últimas medidas têm, também, objetivo de promover a conexão rural-urbana e ascender o reconhecimento mútuo entre suas populações.

As transformações conceituais de desenvolvimento rural incitam às abordagens territoriais como afirmação das novas ruralidades e como meio de dinamização socioeconômica. Covas e Covas (2014) e Freitas *et al* (2012) apontam que a ação territorial necessita avançar do conceito de território-zona ao de território-rede, onde o governo concebe políticas públicas e as forças sociais articulam-se e potencializam as mesmas políticas públicas a favor de um espaço rural diversificado e multifuncional. Com a ascensão do governo democrático e popular, em 2003, foi instituído o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Territórios Rurais) no Ministério do Desenvolvimento Agrário e, posteriormente, o Programa Territórios da Cidadania na Casa Civil, em 2008.

O Programa Territórios Rurais selecionou territórios por critérios cumulativos: máximo de 80 habitantes por km<sup>2</sup>; máximo de 50



mil habitantes por município do território; representação consolidada da sociedade civil e do poder público; conselho estadual rural sustentável ativo e capaz de analisar as questões levantadas pelos municípios. Conforme atesta Freitas *et al* (2012), o resultado principal do programa foi a consolidação da participação social e das articulações entre governos municipais, sindicatos de trabalhadores rurais, cooperativas e associações de agricultores familiares, organizações não governamentais de base popular, universidades e outros, conforme o território. A iniciativa permitiu a aprendizagem das organizações da sociedade civil e dos gestores públicos acerca dos processos sociais de negociação e de construção de projetos de desenvolvimento local, além de conferir transparência e eficiência na gestão do programa, pois o Colegiado Territorial desencadeou estratégias de monitoramento com fluxos de informações que qualificaram a execução dos projetos.

A Figura 5 apresenta a evolução do orçamento nos Planos Plurianuais (PPAs) 2004-2007 e 2008-2011, durante os mandatos Lula I e II e Dilma I, com alta significativa em 2013, devido ao aporte extra de recursos visando atender as pautas dos protestos de junho do mesmo ano. Mas como os processos democráticos de planejamento dos territórios colaboraram com a emergência de novas lideranças populares, as velhas oligarquias locais pressionaram para o seu fim, após o golpe parlamentar de 2016. Os dados da Figura 4 trazem os reflexos nos orçamentos de 2016 e 2017 e na previsão orçamentária para 2018, com ruptura do enfoque territorial e a extinção eminente do Programa Territórios Rurais.

O Programa Territórios da Cidadania, concebido em 2008, e de modo complementar ao Programa Territórios Rurais, configurava-se como uma estratégia de desenvolvimento

das regiões mais pauperizadas do país, com garantias de direitos sociais e universalização de programas básicos de cidadania e inclusão social. O programa baseava-se na integração de ações do governo democrático popular e dos governos estaduais e municipais, a partir da concepção participativa de planos em cada território, na qual ficava clara a realidade dos grupos sociais, das atividades econômicas e das instituições de cada localidade, facilitando o planejamento de ações governamentais para o desenvolvimento regional.

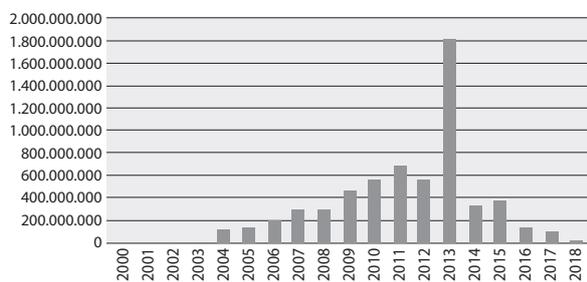
O Territórios da Cidadania combinou ações de ministérios e governos estaduais e municipais, de modo a consolidar as relações federativas e integrar a ação pública nos territórios. Diversos programas governamentais se articularam para se complementarem, como por exemplo, evitar que a ausência dos serviços públicos de assistência técnica e extensão rural (Ater) pusesse em risco o sucesso do crédito rural, que por sua vez, apresenta gargalos no financiamento de investimentos para beneficiamento de produtos perecíveis em regiões sem acesso à energia elétrica. A integração de um conjunto de políticas públicas contribuiu para a melhoria do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) das regiões mais pobres, para o declínio do êxodo rural (com retorno de muitos jovens rurais devido às oportunidades de renda) e para a amenização das desigualdades sociais. No entanto, desinteressado pela construção contínua de políticas de Estado, o governo ilegítimo extinguiu o Programa Territórios da Cidadania, como refletido em sua previsão orçamentária de 2018 (Figura 6).

### **Financiamento Rural, Seguro Rural e Garantia Safra**

A partir de 1994, uma série de mudanças institucionais foi desencadeada para atender os interesses da agricultura familiar. Primeiro, o



**Figura 5 – Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (em R\$)**



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

**Figura 6 – Programa Territórios da Cidadania (em R\$)**



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

governo Itamar Franco criou o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap), com linha de crédito rural limitada ao custeio e taxas de juros acessíveis à agricultura familiar, definindo-a como categoria produtiva única a partir de limite de renda bruta. Embora os resultados do Provap sejam insignificantes, a medida cumpriu relevante papel no reconhecimento e na diferenciação de políticas públicas voltadas à categoria produtiva.

Em 1996, o governo Fernando Henrique Cardoso criou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em substituição ao Provap, com linhas de financiamento rural de custeio e investimento às unidades de produção e às cooperativas, integralização de cotas-parte de cooperados e comercialização, além de recursos não reembolsáveis para infraestrutura municipal, capacitação e pesquisa agropecuária. Em 1999, o

Pronaf passou por mudanças institucionais, sendo incorporado à Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) do novo Ministério do Desenvolvimento Agrário. Os beneficiários do programa foram estratificados em categorias de renda bruta (Pronaf A, B, A/C, C e D), com adequação das regras de financiamento às distintas realidades da agricultura familiar. Na nova estrutura organizacional, a agricultura familiar ganhou espaço de articulação pública e maior visibilidade na sociedade.

Em 2003, ano de posse do primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2003/2006), novas mudanças institucionais são tomadas, como a criação do Plano Safra da Agricultura Familiar, que safra a safra elevou substancialmente o orçamento de políticas públicas voltadas à categoria produtiva (Figura 7), com destaque ao crédito rural (Figura 8) e à assistência técnica e extensão rural (a ser discutida adiante). Quanto ao Pronaf, foi definida mais uma categoria de renda bruta (Pronaf E), além da queda substancial das taxas de juros, aumento do período de carência e dos prazos de amortização para todos os extratos de renda dos mutuários. Adicionalmente às linhas de crédito rural pré-existentes, o custeio passou a ser aplicado também às agroindústrias familiares. No segundo mandato Lula (2007/2010), a categoria produtiva passa a contar com a simplificação das normas do Pronaf, com medida que extinguiu os grupos C, D e E e constituiu uma categoria única, o Pronaf Variável, com nova redução de taxas de juros de custeio e investimento. Ademais, houve a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário, que incorporou as atribuições de infraestrutura do Pronaf dentro do novo Programa Territórios Rurais, mas com atuação além dos municípios, em uma articulação complexa de integração



das iniciativas regionais. No governo Dilma (2011/2014; 2015/2016), a elevação orçamentária e a consolidação do Pronaf foram mantidas, sendo que o lançamento do Plano Safra da Agricultura Familiar 2016/2017, que atingiu a marca expressiva de R\$ 30 bilhões, foi a última medida tomada antes do golpe parlamentar.

Um ponto fundamental para compreender o reconhecimento da agricultura familiar como categoria produtiva estratégica na vida econômica do país vem na comparação entre a distribuição de fontes financeiras do Pronaf no governo neoliberal de FHC e nos governos democráticos e populares de Lula e Dilma. Como demonstram Buainain e Gonzáles (2007), Teixeira e Castro (2004) e Bittencourt (2003), o Pronaf detém como fontes financeiras o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), a exigibilidade bancária, os Fundos Constitucionais (FNO, FNE, FCO), os recursos próprios dos bancos cooperativos (RPE) e os recursos de operações oficiais de crédito do Orçamento Geral da União (OGU), sendo que o FAT e RPE ainda compõem as equalizações das taxas de juros, *spread*, taxas bancárias e rebates sociais. Nas gestões FHC, as fontes financeiras distribuíram-se entre FAT (de 67,0% para 71,45%), exigibilidade bancária (de 33,0% para 9,42%), Fundos Constitucionais (de zero para 16,63%) e recursos de operações oficiais de crédito operados pelo BNDES (de zero para 2,50%). Já nas gestões Lula, há elevação da exigibilidade bancária (42,45%) e dos Fundos Constitucionais (25,22%) e redução do FAT (20,28%) e demais fontes (12,05%). Enquanto a gestão FHC era cada vez mais dependente de uma única fonte (FAT), o que colocava em risco o programa, nas gestões Lula houve reversão a favor da exigibilidade bancária e dos Fundos Consti-

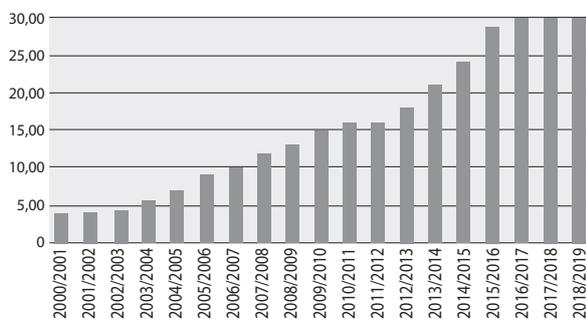
tucionais, de forma a consolidar a agricultura familiar no processo de desenvolvimento econômico do país.

Durante os governos democráticos e populares de Lula e Dilma, a pecuária e o café cresceram, a soja manteve-se estável e o milho (fonte de alimentação animal) apresentou leve queda na participação de culturas agrícolas financiadas pelo Pronaf, sendo que, somadas concentraram por volta de 70% dos recursos financiados. Se por um lado, houve concentração naquelas culturas, por outro, os demais 30% advêm da diversificação de financiamento de culturas, que passam a compor uma alimentação mais plural e saudável à população brasileira. A queda de 70% de participação do fumo no governo FHC para praticamente zero já no governo Lula também evidencia a prioridade ao abastecimento do mercado interno de alimentos em detrimento a um produto nocivo à saúde humana. Na gestão FHC, houve ainda estagnação da oferta de recursos do Pronaf, com expansão no número de contratos de menor valor médio, enquanto no primeiro mandato de Lula assistiu-se a forte expansão do volume de recursos, promovida pelo aumento do número e valor médio dos contratos, com importante participação das regiões pauperizadas, antes discriminadas no programa, com destaque para microcrédito de investimento no Nordeste (Agro Amigo – Pronaf B) operado pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB), dados que se refletem no Plano Safra da Agricultura Familiar 2005/2006 (Figura 8). Após 2006, no segundo mandato de Lula e nas gestões Dilma, o número de contratos teve redução acentuada e os seus valores médios elevaram-se devido à maior participação de recursos de investimentos e de regiões com agricultura familiar mais consolidada no mercado interno de alimentos.



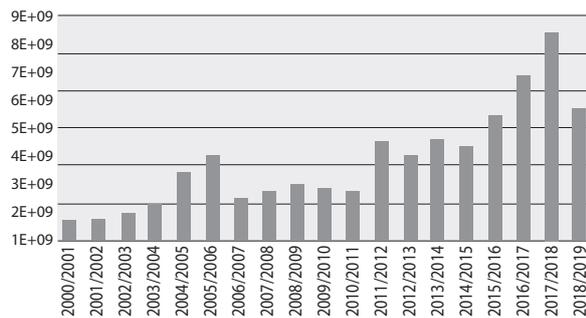
Para Mattei (2007; 2001), Mattos (2010a) e Sambuichi *et al* (2012a, 2012b), o Pronaf consolidou-se como política de Estado ao longo do tempo, perpassando os governos Itamar, FHC, Lula e Dilma. No entanto, a partir do golpe parlamentar em 2016, o Plano Safra da Agricultura Familiar 2018/2019, pela primeira vez, passa por estagnação orçamentária (Figura 7), e o crédito rural do Pronaf apresenta queda de recursos de 21% em relação à safra 2016/2017 e de 37% em comparação à safra 2017/2018 (a elevação desta safra não é celebrável, pois atrela-se às exigências legais compulsórias, a serem discutidas adiante). Como pode ser observado, há riscos de que a estagnação prevista na Figura 7 se manifeste em queda de dotação de 2018, assim como pode haver queda mais substancial ao financiamento rural apresentado na Figura 8.

**Figura 7 – Plano Safra da Agricultura Familiar Safras 2000 a 2019 (em R\$ bilhões)**



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

**Figura 8 – Crédito Rural do Pronaf Safras 2000 a 2019 (em R\$ bilhões)**



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

A criação de mecanismos de garantia-safra e seguro rural representa uma bandeira histórica da agricultura familiar e foi sempre tratada como tema prioritário nas campanhas derrotadas e vitoriosas do Presidente Lula, desde 1989.

O Fundo Garantia-Safra, criado pela Lei nº 10.420/2002 e aprimorado às particularidades da agricultura familiar pela Lei nº 10.700/2003, é uma ação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) voltada aos agricultores familiares do Norte, Nordeste e áreas do semiárido dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, com riscos permanentes de perda de safra devido às chuvas excessivas (sobretudo na Amazônia) ou secas prolongadas (mais comum na Caatinga). A ação tem como beneficiários as famílias que possuem renda familiar mensal de até 1,5 salários mínimos e que cultivam entre 0,6 e 5 hectares de arroz, feijão, milho, mandioca e algodão. O benefício é garantido, quando o município comprova perda mínima de 50% da produção dos estabelecimentos rurais que aderiram ao mecanismo.

Já o Seguro da Agricultura Familiar (Seaf), destinado aos mutuários da agricultura familiar que acessam o crédito rural de custeio do Pronaf, foi instituído pela Lei nº 10.823/2003 e pela Resolução BACEN 3.234/2004, no âmbito do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), com a denominação de Proagro Mais. A adesão ao SEAF – Proagro Mais é permitida a qualquer cultura agrícola desde que o Zoneamento Agrícola de Risco Climático (Zarc), elaborado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), ateste aptidão agromônica daquela mesma cultura no município de plantio. Uma das pautas em questão, apresentada pelas instituições de representação da agricultura familiar, é que o Zarc atesta apti-



dão a partir de dados de solos, clima e cultivos agrícolas plantadas em monocultivos, enquanto a agricultura familiar é mais afeita aos sistemas mistos, os quais criam microclimas e reduzem, em parte, os riscos de perda de safra. Logo, um dos grandes desafios da Embrapa, em relação à atualização periódica do Zarc, está no levantamento e validação científica de dados sobre comportamento e aptidão agrônômica de culturas agrícolas em sistemas mistos, principalmente, em regiões consideradas como inaptas para espécies plantadas em monocultura.

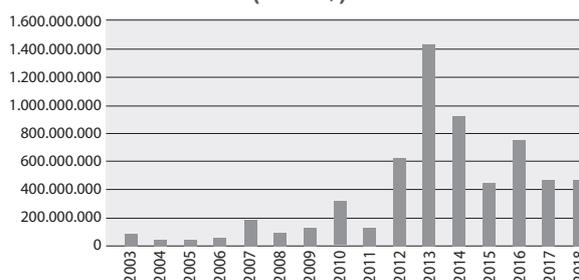
De acordo com Bittencourt (2003), a regulamentação do Manual de Crédito Rural (MCR) do Banco Central do Brasil (Bacen) exige que, na tomada de crédito rural do Pronaf, deva haver negociação com os agentes financeiros, de garantia pessoal (aval ou fiança) ou garantia real (bens imóveis e móveis, animais, penhor da safra e alienação fiduciária). Para o crédito de custeio do Pronaf, a garantia pode vir do aval ou fiança de pessoa jurídica, do penhor de safra ou da adesão ao Seguro da Agricultura Familiar (Seaf – Proagro Mais), que garante a cobertura total do financiamento e até 65% da renda estimada da safra perdida em razão de fenômenos climáticos. No crédito de investimento do Pronaf, os bancos operadores exigem como garantia, preferencialmente, o penhor cederar (transferência de bem móvel como animais, máquinas e implementos agrícolas) ou a alienação fiduciária do bem financiado (transferência de bem financiado até que o débito seja pago integralmente).

O Seaf e o Garantia Safra passaram por reformulações sucessivas de modo a atender as necessidades específicas da agricultura familiar no que tange à segurança da produção, e no caso do Seaf Proagro Mais, contempla também os sistemas produtivos agroecológicos,

os sistemas agroflorestais e a agricultura orgânica, comumente menos vulneráveis às más condições climáticas devido à sua maior resiliência ecológica, além de cobertura adicional no pagamento de prestações de investimento do Pronaf e do Crédito Fundiário. Sem dúvida, a criação do Seaf Proagro Mais e do Garantia Safra, como instrumentos econômicos, representa um marco histórico na formação de confiança mútua entre a agricultura familiar e os agentes financeiros, que geralmente atravessam situações de conflitos, sobretudo, nas situações de perdas de safras devido aos fenômenos climáticos.

A Figura 9 demonstra que o Fundo Garantia-Safra apresenta oscilações anuais nas dotações, pois de acordo com a base legal que o constituiu, há imposição compulsória de complementação orçamentária em caso de problemas climáticos na safra agrícola do ano em questão. A mesma figura ilustra que os anos agrícolas de 2013 e 2016 são exemplos de dotações complementares, com elevação da dotação inicial de 7 vezes em 2013 e de 3,7 vezes em 2016. Com o golpe parlamentar e a ascensão do governo ilegítimo, os movimentos sociais do campo temem pela mudança do marco legal do Fundo Garantia-Safra, com a desconsideração do aporte compulsório de complementação orçamentária, pois na atual conjuntura, não há como reduzir o orçamento da ação do Pronaf referente ao mecanismo.

Figura 9 – Fundo de Garantia Safra (em R\$)

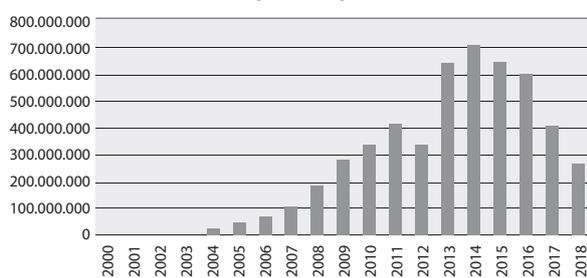


Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)





**Figura 10 – Seguro Rural da Agricultura Familiar (SEAF ProAgro Mais) (em R\$)**



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

A Figura 10, no entanto, alerta para a queda brusca dos recursos do SEAF – ProAgro Mais na dotação orçamentária de 2017 e na previsão orçamentária de 2018. Se por um lado, a redução orçamentária em curso do SEAF – ProAgro Mais atinge unidades de produção familiares em regiões mais capitalizadas em comparação ao Fundo Garantia-Safra (voltado às regiões mais pauperizadas e com maiores riscos de perda de safra devido a problemas climáticos, contemplando culturas agrícolas que garantem renda consumo e segurança alimentar e nutricional, além de renda monetária, ao campesinato brasileiro menos capitalizado), por outro, o seu enfraquecimento pode representar impactos negativos potencialmente maiores na dinamização econômica do meio rural. O orçamento do SEAF – ProAgro Mais também apresenta vínculo parcial com os recursos de custeio do crédito rural, logo a redução orçamentária do Pronaf (Figura 8) também impactará a execução do SEAF ProAgro Mais (Figura 10), mesmo havendo problemas de estiagens ou excesso de chuvas em algumas regiões.

### **Crédito Fundiário**

No primeiro mandato FHC (1995-1998), a Lei Complementar nº 93/1998 instituiu o Fundo de Terras e da Reforma Agrária e criou o Programa Cédula da Terra (extinto em 2002), com a finalidade de financiar a reor-

denação fundiária e os assentamentos rurais aos trabalhadores rurais não-proprietários e aos proprietários de imóveis rurais, cuja área não alcançava o limite legal da unidade de produção familiar. Já no segundo mandato FHC (1999-2002), a Medida Provisória nº 2.183-56 e a Lei nº 10.186, ambas de 2001, criaram o Subprograma de Combate à Pobreza Rural (dentro do Programa Nacional de Reforma Agrária), que dispôs sobre os contratos de financiamento do Fundo de Terras e da Reforma Agrária, o Banco da Terra (extinto em 2003). Ainda em 2001, houve a criação do Projeto de Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural, via Acordo de Empréstimo 7037 - BR com o Banco Mundial (finalizado em 2008). A criação dos mecanismos, durante os dois mandatos neoliberais de FHC, foi duramente criticada pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), com o argumento de que viriam comprometer a proposta de reforma agrária ampla e massiva, pois a mesma passaria a ser condicionada por orçamento fixo e insuficiente. Por outro lado, a iniciativa teve o apoio da Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais (Contag) e, posteriormente, de sua dissidente Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais na Agricultura Familiar do Brasil (Contraf) (cisão devido à saída da primeira da Central Única dos Trabalhadores (CUT).

Apesar do MST trazer críticas pertinentes a respeito das iniciativas das gestões neoliberais FHC em relação ao reordenamento fundiário e à reforma agrária, a ascensão do governo democrático e popular de Lula, em 2003, resultou no Decreto nº 4.892 de 2003, que regulamentou a Lei Complementar nº 93 de 1998 (de instituição do Fundo de Terras e da Reforma Agrária) e criou o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) (com incorporação do Programa Cédula da Terra, o Banco da Terra e o Projeto de Crédito Fundiário e Combate à Po-



breza Rural – Banco Mundial). Após avaliação dos programas das gestões neoliberais anteriores, o governo democrático e popular, em seu primeiro mandato (2003/2006), decidiu dar sequência a um programa de crédito fundiário, pois além de atender as demandas por assentamentos rurais advindas dos acampados da reforma agrária, havia a necessidade de dispor de mecanismos econômicos que contemplassem os agricultores familiares que desejavam ampliar suas unidades de produção até o limite legal da categoria produtiva, além de considerar a demanda por compra de terras pelos pais aos filhos, de modo a viabilizar a permanência de jovens rurais nas atividades profissionais do campo. E no segundo mandato de Lula (2007/2010), o Decreto nº 6.672 de 2008 definiu o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) como instrumento de política pública de promoção do acesso à terra e de investimentos básicos que permitam estruturar atividades produtivas, prevendo apoio à instalação das famílias, à implantação de infraestrutura comunitária, à capacitação dos beneficiários e à oferta de serviços de assistência técnica e extensão rural, com vistas à consolidação social e produtiva dos assentamentos rurais.

Os governos democráticos e populares disponibilizaram três linhas de crédito para atender os diferentes públicos da agricultura familiar: o Combate à Pobreza Rural (CPR), o Nossa Primeira Terra (NPT) e o Consolidação da Agricultura Familiar (CAF). Em comparação aos períodos anteriores, houve queda brusca das taxas de juros, de 6% no Cédula da Terra (CT) e 10% no Banco da Terra (BT), em 2000, durante a gestão neoliberal de FHC, para 3% no CPR e 6,5% no BT e CAF em 2004, no mandato Lula I, e 2% no CPR e 5% no BT e CAF em 2008, na gestão Lula II. E desde 2008, dentre várias medidas anticíclicas perante a crise econômica mundial, o CPR, dedicado às famílias inseridas no Ca-

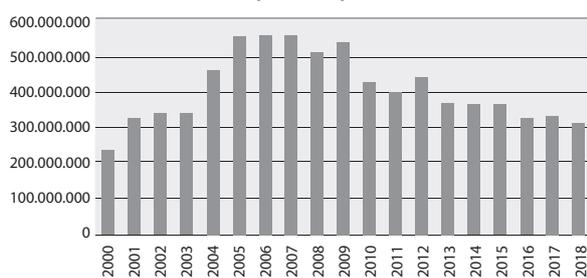
dastró Único (CAD Único), apresenta taxas de juros de 0,5% ao ano aos beneficiários com renda anual até R\$ 9 mil e patrimônio até R\$ 30 mil, com acesso individual ou coletivo, e recursos de infraestrutura básica e produtivas reembolsáveis ou não (a depender do contexto), enquanto o NPT e o CAF estabelecem respectivas taxa de juros de 1% e 2% ao ano, ambos aos beneficiários com renda anual até R\$ 30 mil e patrimônio até R\$ 60 mil, com acesso individual e recursos de infraestrutura básica e produtivas reembolsáveis. Desde 2003, ao longo do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), 41% dos beneficiários são formados por jovens rurais (até 29 anos) contemplados por unidades de produção com média de 10 hectares, abrangendo 2.300 municípios de todas as regiões e estados do Brasil (exceto na região Norte, que contemplou apenas TO e RO, afinal, a Amazônia Legal é vasta em terras da União que podem ser incorporadas à reforma agrária na forma de concessão pública).

Segundo estudo de Oliveira e Silva (2013), o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) proporciona elevação na qualidade de vida dos mutuários, maior agilidade nos processos e menor custo de implementação, no entanto, permanece o elevado nível de endividamento dos beneficiários, pois as atividades agrícolas estão voltadas, especialmente, à subsistência das suas famílias, o que dificulta seus ganhos monetários para pagamento das dívidas ao programa. Assim, a autora aponta desafios institucionais e organizacionais a serem enfrentados pelo programa, porém, o mesmo está em risco, pois apesar da elevação branda de 1,5% da Dotação Atual de 2016 para 2017 (Figura 11), apenas 1/3 do valor dotado foi empenhado e pago até outubro do ano corrente. Já a redução de 5% do dotado em 2017 ao previsto pela Ploa 2018 (Figura 11) deve ser encarado com preocupação, pois



além do histórico de baixo empenho e pagamento do governo ilegítimo, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) passa por processo flagrante de desmonte institucional, que ao certo irá comprometer a execução do programa.

**Figura 11 – Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) (em R\$)**



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

### **Assistência Técnica E Extensão Rural (ATER)**

A Lei nº 6.126/1974 autorizou o poder executivo a instituir a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater), empresa pública vinculada ao Ministério da Agricultura. A mesma lei ainda estabeleceu os objetivos e as fontes financeiras da Embrater, além de promover sua integração com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e a autorização para apoiar financeiramente as Empresas Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ematers). Já a efetivação da Embrater deu-se pelo Decreto nº 75.373/1975, que também congregou estruturas anteriores para a concepção do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (Sibrater). Outro passo importante foi dado pela Constituição de 1988, ao determinar que as políticas agrícolas devessem contemplar os serviços de Ater. Contraditoriamente à Carta Magna, o governo Sarney extinguiu a Embrater, pelo Decreto nº 97.455/1989, uma ação conhecida como Operação Desmonte. Após a rea-

ção das organizações de serviços de Ater e de produtores rurais, o Decreto Legislativo nº 3/1989, sustou a dissolução da empresa. Mas a mesma foi definitivamente extinta no primeiro dia do governo Collor, pelo Decreto nº 99.192/1990, decisão que causou grave abalo no Sibrater, pois muitas unidades federativas também extinguíram suas estruturas oficiais de Ater. Como resposta, no mesmo ano de 1990, foi criada a Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (Asbraer), mas que viria a ganhar força política com a ascensão do governo democrático e popular (Peixoto, 2008).

No primeiro ano do governo democrático e popular, em 2003, a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater) e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pronater) foram concebidos por processo participativo, que envolveu o Ministério do Desenvolvimento Agrário, a Asbraer, as Ematers, os movimentos sociais do campo e as organizações não governamentais de base popular prestadoras de Ater. A instituição da Pnater deu-se no mesmo ano, tendo o Pronater como seu braço operacional, com implementação pelo MDA, em parceria com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e Conselhos Estaduais e Distrital de Desenvolvimento Rural Sustentável. O Pronater tem como objetivo a organização e a execução dos serviços de Ater, além de estabelecer diretrizes e metas dos mesmos serviços. O Pronater trouxe também importantes inovações, como a elegibilidade das organizações populares nos editais de Ater, desde que cadastradas como prestadoras de Ater pelo MDA que, por sua vez, exige a comprovação de experiência nos mesmos serviços como pré-requisito para o cadastramento. Os editais preveem repasse de recursos de custeio e investimento para entidades públicas e privadas de base popu-



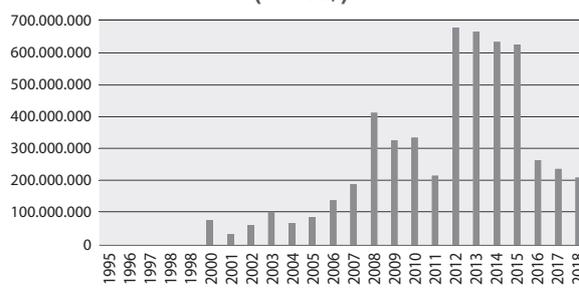
lar de Ater, exigindo o pagamento de salários como contrapartida. As ações orçamentárias contemplam ainda recursos para prefeituras municipais e instituições de pesquisa, visando produção de material didático e formação profissional em Ater.

Ao longo dos dois mandatos do Presidente Lula (2003-2006; 2007-2010) e da Presidenta Dilma Rousseff (2011-2014; 2015-2016), a Pnater e o Pronater foram executados em processo complexo de integração entre os serviços de Ater e o crédito rural, previsto ano a ano em cada novo Plano Safra da Agricultura Familiar. O Pnater foi assertivo ao contemplar a agricultura familiar, os assentados da reforma agrária (a ser discutido no próximo tópico) e os povos e comunidades tradicionais, com recorte de gênero, geração, etnias e regional, afinal, a diversidade sociocultural do campo exige estratégias diferenciadas aos serviços de Ater e oferta de crédito rural. O foco em processos sociais de inovação e em tecnologias sociais também foi notório. No final dos mandatos Lula, em 2010, dentro de uma estratégia de garantir Pnater e Pronater, não somente como proposta do governo democrático e popular, mas também como uma política de Estado, foi sancionada a Lei Geral de Ater, um marco na institucionalização da assistência técnica e extensão rural pública do Brasil. A lei, sem dúvida, representa um dos caminhos para a universalização dos serviços de Ater às categorias produtivas estabelecidas na Lei nº 11.326/2006 (Lei da Agricultura Familiar). Ao mesmo tempo em que foi resgatada a prestação pública dos serviços de Ater, entre 2003-2015, ainda há muito que avançar para contemplar a totalidade de unidades de produção e cooperativas da agricultura familiar.

Como pode ser visto na Figura 12, o golpe parlamentar de 2016 já traz consequências

graves para a universalização dos serviços públicos de Ater, com novo desmonte neoliberal do sistema de Ater, a exemplo do ocorrido no final dos anos 80 e início dos anos 90. No próprio ano do golpe parlamentar, o volume de recursos disponibilizados atingiu 56% da dotação inicial de 2015, com nova redução em 2017 e previsão orçamentária em 2018, inferior aos patamares estabelecidos a partir do PPA 2008-2011, o segundo elaborado pelos governos democráticos e populares. Mas a análise pura e simples da previsão de dotação inicial, em 2018, esconde o esvaziamento das estratégias de fortalecimento do sistema de Ater, de integração dos serviços de Ater a outras políticas, destacadamente o crédito rural, de valorização dos processos de inovação social e de consolidação do protagonismo da agricultura familiar nos processos decisórios sobre seus modos de vida e de produção agrícola, pecuária e florestal.

**Figura 12 – Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pronater) (em R\$)**



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

Já o Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (Ates), vinculado à Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater) e coordenado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), foi criado em 2004, a partir de sua inclusão no primeiro PPA 2004-2007 elaborado pelo governo democrático e popular, e constituiu-se em um programa diferenciado e voltado às unidades de produção, que



compõem os assentamentos da reforma agrária. O programa tem como objetivo estruturar e auxiliar o desenvolvimento econômico dos assentamentos rurais e de suas unidades de produção, com foco especial nas questões socioculturais e ambientais, sendo executado em parceria do Incra com instituições públicas, entidades de representação dos assentados da reforma agrária e organizações não governamentais de base popular ligadas à reforma agrária, via editais.

As equipes de Ates devem ter composição plural formada por profissionais em ciências agrárias (agrônomos, engenheiros florestais, zootecnistas, veterinários), ciências sociais (economistas, sociólogos, antropólogos) e ciências ambientais (engenheiros ambientais, gestores ambientais e outros), de modo a cumprir as exigências socioculturais e ambientais inerentes à instalação, inclusão produtiva e estruturação produtiva dos assentamentos da reforma agrária, e com premissa fundamental de atuação, que une o saber tradicional da agricultura familiar assentada aos conhecimentos científicos contidos na formação de suas equipes e/ou dispostos em diversas instituições públicas de ensino, pesquisa e extensão. O programa traz estratégias como potencializar a viabilidade econômica dos assentamentos rurais pela integração de processos produtivos às dinâmicas de desenvolvimento territorial, orientar as famílias assentadas sobre modos de acesso aos programas governamentais, valorizar as relações de gênero, geração e etnias, estabelecer sistemas de produção de base ecológica e apoiar as associações e as cooperativas de assentados da reforma agrária.

A Ates atua nas diversas modalidades de assentamento rural criadas e reconhecidas pelo Incra ao longo dos governos democráticos e populares. Além da tradicional modalidade

de Projeto de Assentamento Federal (PA), o Incra criou outras modalidades, a partir da leitura socioeconômica e ambientais das diversas regiões do país, como os Projetos de Assentamento Agroextrativista (PAE) voltado às comunidades extrativistas, os Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS) destinado às populações tradicionais e com titulação coletiva, os Projetos de Assentamento Florestal (PAF) direcionado ao manejo comunitário de recursos florestais madeireiros (madeiras de lei) e não madeireiros (óleos para gastronomia e indústrias de cosméticos, plantas medicinais e outros), comumente estabelecido na Amazônia Legal e em parceria entre o Incra e o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama), em regime de concessão de uso de terras da União, os Projetos Descentralizados de Assentamento Sustentável (PDAS), focado nos trabalhadores rurais sem-terra dispostos nos entornos dos centros urbanos, com produção de hortifrutigranjeiros e titulação individual, além de outras modalidades criadas até os anos 80, entre eles, os *Projetos de Colonização (PC) estabelecidos pela ditadura militar*. E entre as modalidades reconhecidas pelo Incra e elegíveis para a Ates, figuram os *Projetos de Assentamento Estadual (PE)*, os *Projetos de Assentamento Municipal (PAM)*, o Programa Nacional de Crédito Fundiário (antigo Programa Cédula da Terra, discutido anteriormente), os Territórios Remanescentes de Quilombolas (TRQ), os Assentamentos de Fundo de Pasto (PFP) (com presença notória no bioma Caatinga), os *Projetos de Reassentamentos de Barragem (PRB)* e as *Florestas Nacionais (Flona)*.

Miranda (2008) aponta uma série de dificuldades para a efetivação do Programa Ates, dentre elas, a descontinuidade de contratos (muitas vezes formalizados ou renovados após o início da safra agrícola) e de repasses de re-

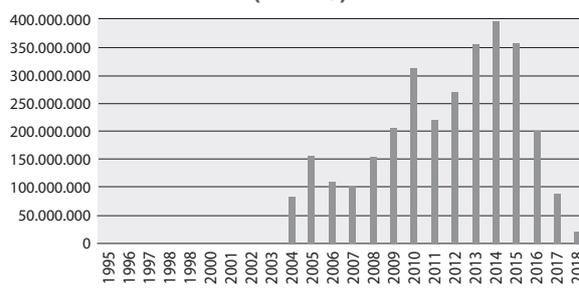


cursos federais à prestadora dos serviços de Ates, a alta demanda de trabalho dos técnicos (proporção técnico e famílias de 1 para 100), as dificuldades e as resistências locais para a efetivação da produção agroecológica, e a formação acadêmica deficiente dos extensionistas para atuarem com e para a agricultura familiar. Por outro lado, o autor demonstra a capacidade do programa em responder às demandas específicas da agricultura familiar e do engajamento de extensionistas militantes da reforma agrária para a melhoria das condições de trabalho e de vida de centenas de famílias assentadas. Atento aos problemas de descontinuidades de contratos e de repasses de recursos às prestadoras de Ates, o governo democrático e popular, por meio do Incra, estipulou novas modalidades de contratos e repasses quadrienais, que se constituíram em relevante estratégia tanto para evitar a evasão de extensionistas para outros projetos, enquanto persistia a lacuna contratual (e, em geral, os melhores profissionais eram contratados por outras instituições), quanto para dar credibilidade e continuidade aos resultados paulatinos obtidos nos assentamentos rurais.

No entanto, como pode ser observado na Figura 13, o Programa Ates está em flagrante processo de extinção pelo governo ilegítimo, com redução significativa de 50% de orçamento entre 2016 e 2017 e previsão orçamentária aproximada de irrisórios R\$ 12 milhões, em 2018, certamente para honrar os contratos quadrienais vigentes e encerrar o programa após findar estes compromissos institucionais pré-estabelecidos pelo governo democrático e popular (vale ressaltar que a inflexão de 2010 a 2011 não representa redução orçamentária, mas realocação de recursos ao Programa Brasil Sem Miséria, para cumprir a mesma finalidade do programa). Portanto, o corte de recursos financeiros, somado à falta de relevância dada pelo governo ilegítimo ao

olhar diferenciado para a agricultura familiar e para as diversas modalidades de assentamentos rurais, deixa claro que o apoio à inclusão e estruturação produtiva da categoria produtiva em assentamentos da reforma agrária não está em foco.

**Figura 13 – Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (ATES) (em R\$)**



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

### **Reforma Agrária**

O Brasil detém a maior concentração de terra do mundo, logo, a reforma agrária é questão de desenvolvimento. Na economia agrícola, pesquisadores neoclássicos alegam que o tempo histórico da reforma agrária brasileira se findou, mas a existência de um milhão de acampados no meio rural brasileiro desautoriza a conclusão. Além de constituir-se como uma política redistributiva fundamental para a desconcentração de riqueza, a reforma agrária tem a função de evitar a formação de preços por grandes corporações e, também, de potencializar a geração de emprego e renda no meio rural. Nos países centrais, a desconcentração fundiária foi fundamental ao desenvolvimento do capitalismo, pois reduziu o custo da alimentação no meio urbano e elevou a renda líquida disponível ao consumo de produtos industriais.

A grande mídia busca formar, na opinião pública, uma imagem de violência associada à reforma agrária e aos movimentos sociais ligados a ela, especialmente, o Movimento



dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Apesar de grande parte de seus militantes engrossarem os movimentos por serem vítimas de violência no campo, assim como por não encontrarem oportunidades de trabalho no meio urbano após o abandono do meio rural, a mídia inverte os episódios e menospreza a reforma agrária como meio de acesso aos direitos constitucionais de moradia e alimentação. Outra estratégia é tornar a agricultura familiar e a reforma agrária como termos sinônimos, de modo a comprometer a imagem da categoria produtiva. Com 4,3 milhões de estabelecimentos rurais, em torno de 10% das unidades familiares advêm de assentados da reforma agrária, enquanto 90% são oriundas da reprodução social da família, seja por herança da terra ou por compra de terras para expansão da produção e abertura de oportunidades de autonomia financeira aos jovens rurais.

Mas em um país marcado pela resistência das elites ao desenvolvimento econômico, os grandes conglomerados industriais (multinacionais de agrotóxicos e fertilizantes químicos) e os grandes produtores rurais (ligados ao setor agroexportador) guardam ojeriza à reforma agrária, afinal, os primeiros temem o impacto no mercado de insumos e os segundos miram a expansão do mercado de terras e de mão de obra barata. Com relação ao mercado de insumos, os movimentos sociais de luta pela terra e os assentados rurais priorizam sistemas de produção agroecológicos, reduzindo as possibilidades comerciais da indústria química voltada à agricultura. Apesar de baixo impacto comercial inicial no mercado de insumos químicos, a expansão da produção de base ecológica atrai cada vez mais os consumidores urbanos. Atenta às novas tendências do mercado de alimentos orgânicos, que cresce 20% ao ano, a Monsanto adquiriu, na última década, 40% das empresas de

insumos orgânicos, o que coloca em risco a autonomia produtiva da agricultura familiar e os princípios da reforma agrária.

A Constituição da República de 1988, em processo de destruição pelo governo ilegítimo, traz a função social da terra como um elemento atrelado aos deveres e direitos individuais e coletivos. Para efeito de reforma agrária, uma propriedade rural é passível de desapropriação se descumprir questões trabalhistas ou ambientais, ou se apresentar baixos índices de produtividade. A questão trabalhista cai em imbróglio jurídico, com a tentativa do golpe parlamentar de quebrar as leis de trabalho escravo; a questão ambiental foi em parte solucionada com a isenção de responsabilidade das propriedades rurais, que promoveram desmatamentos ilegais até 2008 (Novo Código Florestal), mas a correção dos índices de produtividade para efeito de desapropriação continua a representar um gargalo, pois os mesmos índices remetem-se ao longínquo ano de 1975, dois anos após a criação da Embrapa, quando ainda não haviam se manifestado os efeitos benéficos de elevação da produtividade agropecuária. Objeto de discussão em muitas oportunidades, a correção dos índices de produtividade encontra resistências plenas no Congresso Nacional, não só de ruralistas, mas igualmente dos setores interessados na especulação imobiliária da terra e nas multinacionais de insumos químicos.

Outro ponto a observar é a resistência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) em aprovar o Programa Nacional de Redução de Agrotóxicos (Pronara), construído por especialistas ligados à Embrapa, universidade, associações de produtores e representantes dos movimentos sociais, no âmbito de um dos grupos temáticos do Conselho Nacional de Agroecologia e



Produção Orgânica (Cnapo). Aprovado por 9 ministros, o Pronara só não foi aprovado pelo Mapa, como ocasionou o cancelamento de seu lançamento na V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em 2015. Como contra-ataque imediato, a ex-Ministra Katia Abreu propôs uma campanha de desmistificação dos efeitos nocivos do uso de agrotóxicos. Com a ascensão do governo ilegítimo, o Pronara saiu da pauta da Cnapo, prejudicando os interesses da agricultura familiar e assentados da reforma agrária, comumente afetados por contaminação vizinha. A resistência da bancada ruralista também é impertinente, pois a aprovação do Pronara pode sobrepor barreiras não tarifárias e abrir mercados internacionais à agricultura patronal, avalizando os interesses de todas as categorias de produção presentes no campo.

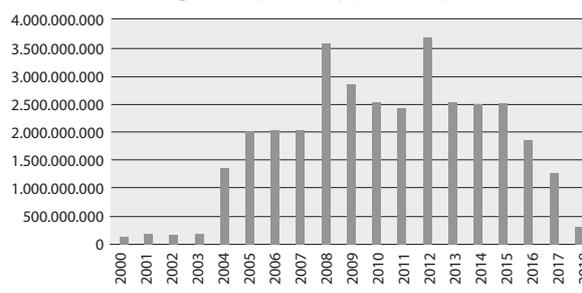
Em 1996, a chacina em massa de 19 membros do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), em Eldorado de Carajás (PA), suscitou o debate, a aprovação da opinião pública e a efetivação de políticas públicas voltadas à reforma agrária. O processo culmina com a criação do Ministério Extraordinário da Reforma Agrária, em 1996, que viria a dar origem ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, em 1999.

Apesar dos governos democráticos e populares não terem dado a ênfase esperada na política agrária (reforma agrária, titulação de terras), houve avanços em políticas agrícolas, que passaram a incentivar a ampliação da produção e o acesso à comercialização pela agricultura familiar como um todo, colaborando com a melhoria de condições de assentados da reforma agrária.

O Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) busca melhorar a distribuição da terra para atender os princípios de justiça

social e desenvolvimento rural. Entre as famílias que pleiteiam terra, aquelas que estão no Cadastro Único e possuem renda familiar de até três salários mínimos mensais recebem pontuação adicional no processo de seleção de futuros assentados. Mas como pode ser visto na Figura 14, o mesmo programa passa por desmonte pelo governo ilegítimo, o que coloca em risco não somente os avanços obtidos na última década, mas também estimula a reconcentração fundiária, a violência no campo, o desemprego de jovens rurais e o êxodo rural devido à falta de oportunidades no campo.

**Figura 14 – Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) (em R\$)**



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

### **Educação no meio rural**

A educação no campo contempla dois programas governamentais, o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera) e o Programa Nacional de Educação no Campo (Pronacampo), sendo priorizada a discussão do primeiro no presente estudo. De acordo com Molina e Antunes-Rocha (2014) e Marialva (2011), o Pronera foi gestado no I Encontro Nacional das Educadoras e Educadores da Reforma Agrária, em 1997, criado em 1998 e regulamentado em 2010, como resultado de mobilizações de movimentos sociais do meio rural, em especial, do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Santos (2009) considera os movimentos sociais como protagonistas de políticas públicas para a educação do campo e para Molina





(2003), essas políticas trazem significados ao desenvolvimento rural.

As ações educativas do Pronera são executadas por meio de convênios entre universidades, órgãos governamentais e entidades da sociedade civil organizada, com avanços significativos na participação social e na qualificação de políticas públicas (Marialva, 2011), afinal, a participação organizada da sociedade civil potencializa os resultados de políticas públicas e colabora em sua contextualização à realidade local (Mattos *et al.*, 2010).

O programa atua na formação e capacitação de professores, na educação básica, técnica profissionalizante de nível médio, superior e de pós-graduação (especialização e Mestrado) para crianças, jovens e adultos assentados e acampados da reforma agrária, e de beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCR) (Marialva, 2011). O programa é de fundamental importância à reforma agrária, pois a educação pública no meio rural não atende parte da demanda de suas populações e, principalmente, porque contextualiza a formação escolar à realidade local por meio da aplicação da pedagogia da alternância focada no desenvolvimento rural. As ações do programa têm como base a diversidade socio-cultural e territorial, os processos de interação e transformação do campo, a gestão democrática e o avanço científico e tecnológico, **ampliando as possibilidades de criação e recriação das condições de existência da agricultura familiar como modo de vida e como categoria produtiva.**

Os avanços do Pronera suscitaram debates sobre a necessidade de universalização da educação no campo, nesse sentido, o Pronacampo foi estruturado por decreto presidencial em 2010 e instituído em 2012 pelo Ministério da Educação, em regime de cola-

boração entre a União, o Distrito Federal, os estados, os municípios, sendo executado por instituições conveniadas ao sistema de ensino. Com princípios pedagógicos similares, o Pronacampo atende populações rurais como um todo, enquanto o Pronera foca em estudantes ligados à reforma agrária. Baseada na pedagógica da alternância, o Pronacampo atua na aprendizagem e na valorização do universo cultural das populações do campo, a partir dos eixos de gestão e práticas pedagógicas, formação inicial e continuada de professores, educação básica de jovens e adultos, educação profissional, e infraestrutura física e tecnológica, contando com a colaboração do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Mas devido a problemas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), não foi possível identificar e traçar a evolução orçamentária do programa ao longo dos anos, tampouco verificar os efeitos nocivos do governo ilegítimo.

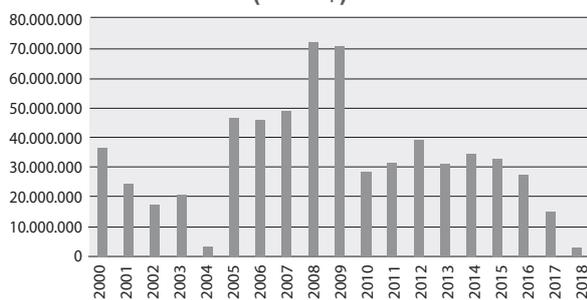
Para Santos (2009) e Chauy (2006; 2002), o período neoliberal vivido pelo país nos anos 1990 representa o primeiro ciclo brasileiro da educação no campo, momento em que a luta intensa dos movimentos sociais foi pautada pela busca do reconhecimento e da legitimação ao direito universal à educação no meio rural. Com a ascensão do governo democrático e popular, tem-se o início do segundo ciclo, identificado por avanços e conquistas, como a institucionalização do direito à educação no campo dentro da estrutura de Estado. O momento político vivido no país, desde o golpe parlamentar, abre o terceiro ciclo da educação no campo, um ciclo de resistência para assegurar as conquistas dos ciclos anteriores. O cenário atual traz uma ofensiva contra o protagonismo dos movimentos sociais do campo, em uma estratégia clara de



deslegitimar e criminalizá-los como sujeitos legítimos e capazes de participarem das políticas educacionais que lhes dizem respeito. Ao mesmo tempo em que a Constituição trata a educação contextualizada como um direito universal, a ofensiva reacionária considera-a como um privilégio, e em um país em que a institucionalidade do Estado se fragiliza, as conquistas dos movimentos sociais encontram-se em risco, sendo complexo assegurá-las e imprimir avanços neste terceiro ciclo.

A Figura 15 ilustra que o Pronera está praticamente extinto, com dotação prevista na Ploa 2018 de apenas R\$ 3,2 milhões, ou seja, um desmonte dos princípios constitucionais de acesso universal à educação. No campo já se observa o fechamento de escolas vinculadas ao Pronera e ao Pronacampo, com a justificativa governamental de redução de despesas (impostas pelo Novo Regime Fiscal) e realocação dos estudantes às escolas dos centros urbanos mais próximos, dentro de uma realidade de falta de acesso ao transporte público ou escolar no meio rural.

**Figura 15 – Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) (em R\$)**



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

### **Compras de Alimentos**

O Brasil possui dois programas governamentais de compra de alimentos, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), também conhecido como Merenda Escolar, e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA),

ambos criados por governos democráticos e populares e abordados no presente estudo.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), cunhado como Merenda Escolar em sua criação (e assim denominado até o presente momento, em muitos locais do país), teve origem em 1954, durante o governo democrático e popular de Getúlio Vargas, a partir da elaboração do Plano Nacional de Alimentação e Nutrição e do estabelecimento da Campanha da Merenda Escolar. Naquela oportunidade, pela primeira vez, estruturou-se um programa de merenda escolar em âmbito nacional, sob a responsabilidade pública do Ministério da Educação.

Desde sua criação, em diferentes momentos, o programa contou com apoio financeiro de diversas fontes, entre eles, em sua origem, o Fundo Internacional de Socorro à Infância (Fisi), atualmente Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), que permitiu a distribuição do excedente de leite em pó destinado, inicialmente, à campanha de nutrição materno-infantil. No ano de 1965, durante a primeira gestão da ditadura militar, sob as guardas de Castelo Branco, a Campanha da Merenda Escolar teve seu nome alterado para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (Cnae), com mudanças de concepção e apoio financeiro advindos da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (Usaid) e do Programa Mundial de Alimentos (PMA) da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), gerando grande polêmica no país. Em 1979, na última gestão militar, de João Batista Figueiredo, passou a ser denominado Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). E, finalmente, a promulgação da Constituição de 1988 assegurou o direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental por meio de programa suple-



mentar de alimentação escolar a ser oferecido pelos governos federal, distrital, estaduais e municipais.

Em 1994, na gestão Itamar Franco, a descentralização dos recursos para execução do programa foi instituída mediante celebração de convênios com os municípios e envolvimento das Secretarias de Educação das unidades federativas, de modo a garantir o atendimento aos alunos das redes federais, distritais, estaduais e municipais de ensino fundamental. Entre 1994 e 1998, por exemplo, o número de municípios que aderiram à descentralização evoluiu de 27,5% (1.532) para 77,5% do total (4.314). E em 1998, no final do primeiro mandato de FHC, a descentralização desburocratiza-se já sob o gerenciamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com a dispensa de celebração de convênios e a efetivação de repasses automáticos aos municípios e estados, com base no número de estudante de cada local. Em 2001, no segundo mandato de FHC, há avanços, como a obrigatoriedade de aplicação de 70% dos recursos transferidos em produtos básicos condizentes aos hábitos alimentares regionais e à vocação agrícola local, além da formação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) em cada município, com atribuição deliberativa, fiscalizadora e de assessoramento ao programa, e composição plural (representantes de trabalhadores da educação, de discentes, de pais, de entidades civis e do Poder Executivo local). Atualmente, além do CAE, o próprio FNDE, o Tribunal de Contas da União (TCU), a Controladoria Geral da União (CGU) e o Ministério Público Federal (MPF) prestam as mesmas atribuições, que se por um lado torna a gestão complexa, por outro, confere transparência pública e eficaz a um programa com grande impacto social. Não por acaso, atos locais de corrupção contra o direito fundamental de alimentação dos

estudantes brasileiros passaram a ser mais comumente identificados.

No primeiro mandato Lula (2003/2006), a partir de 2006, passa a ser obrigatória a presença de nutricionistas como responsáveis técnicos do programa e na composição de profissionais das entidades executoras, um grande ganho para garantir a compra de produtos básicos condizentes aos hábitos alimentares regionais. Outra determinação importante foi o estabelecimento de parcerias entre o FNDE e Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) para desenvolver ações e projetos de interesse do PNAE, entre eles, formação de atores sociais envolvidos com o programa. Em 2009, no segundo mandato Lula (2007/2010), outros avanços são conquistados, como a extensão do PNAE para toda a rede pública de educação básica e obrigatoriedade de uso mínimo de 30% dos recursos repassados pelo FNDE para aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar, ato que impulsionou a dinamização econômica da categoria produtiva.

Em 2013, no primeiro mandato Dilma (2011/2014), houve a inclusão do atendimento aos alunos do Programa de Educação de Jovens e Adultos (EJA) e do Atendimento Educacional Especializado (AEE), além de garantir ampliação de merenda aos alunos de escolas de tempo integral, além de outras medidas tomadas, como integração do Pnae ao Plano de Segurança Alimentar e Nutricional, Plano Nacional Combate à Obesidade e Plano de Ações Estratégicas para o enfrentamento das Doenças Crônicas não Transmissíveis. Em 2015, já no segundo mandato Dilma (2015/2016), interrompido pelo golpe parlamentar, houve inclusão de novos critérios de seleção de projetos de venda de alimentos, contemplando a participação de grupos formais e informais de assentados da



reforma agrária, povos e comunidades tradicionais (indígenas, extrativistas florestais e pesqueiros, quilombolas e outros) como quesito de desempate nos editais públicos, além de medidas relevantes, como estabelecimento de preços dos produtos a serem adquiridos da agricultura familiar no lançamento das chamadas públicas.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) é o maior programa sul-americano de alimentação e nutrição escolar, com atendimento aproximado de 38 milhões de alunos e investimentos na ordem de respectivos R\$ 3,8 bilhões e R\$ 3,5 bilhões dotados, empenhados e pagos em 2015 e 2016 (Figura 16). Como o Pnae se tornou mundialmente reconhecido, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), vinculada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), firmou acordos internacionais de cooperação com a Organização das Nações Unidas para Alimentação e a Agricultura (FAO) e com o Programa Mundial de Alimentos (PMA), durante os governos democráticos e populares, no intuito de fornecer apoio ao desenvolvimento de programas similares em diversos países latino-americanos, caribenhos, africanos e asiáticos.

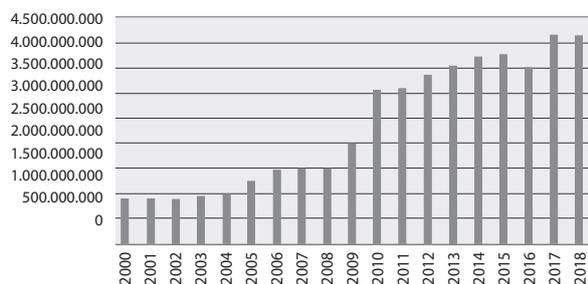
Desde sua criação, o Pnae já perpassou mandatos de 16 presidentes, desde Getúlio Vargas até Dilma Rousseff, entre 1954 e 2016, o que lhe caracteriza como um dos programas de Estado mais relevantes do país. Entretanto, a irresponsabilidade e o desprezo do governo ilegítimo às políticas de Estado, lidando com as mesmas como políticas de governo não eleito, pode colocar em risco até mesmo o Pnae. De acordo com a Figura 16, o aumento de Dotação Atual de 15% entre 2016 e 2017 representa, mais uma vez, uma artimanha política para encobrir a repulsa do governo ilegítimo aos direitos fundamentais estabelecidos pela Constituição de 1988,

pois ao observar a execução orçamentária do PNAE, em 2017, via Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), os dados ilustram que, até outubro do ano corrente, apenas 53,4% da dotação foi empenhada ou paga, atingindo patamares próximos da dotação atual de 2009, ano em que o mandato Lula II fortalece o programa, visando compra mínima de 30% da agricultura familiar pela rede pública de ensino (critério importante para dinamização da categoria produtiva). Ademais, entre 2000 e 2016, praticamente 100% dos recursos dotados foram empenhados e pagos, ou seja, pela primeira vez, desde que os dados estão publicamente disponíveis (a partir de 2000), uma gestão governamental não irá honrar a Dotação Anual. No Ploa 2018, o mesmo contingente referente a 2017 é previsto, mas nada indica que será cumprido, face às estratégias do governo ilegítimo para encobrir suas não prioridades. Adiante à Figura 16, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é avaliado e, após a Figura 17, comentários finais sobre ambos os programas finalizam o tópico sobre compra de alimentos.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado pela Lei nº 10.696/2003, no âmbito do Programa Fome Zero, alterado pela Lei nº 12.512/2011 e regulamentado por diversos Decretos até 2012. O PAA traz como finalidades básicas a promoção do acesso à alimentação e o incentivo à agricultura familiar. Para o alcance das mesmas, o programa compra alimentos produzidos pela agricultura familiar (com dispensa de licitação) e destina-os à parcela da população sob risco alimentar e nutricional, à rede de assistência social e à rede pública e filantrópica de ensino. O PAA ainda contribui com a formação de estoques públicos de alimentos produzidos pela agricultura familiar, promove compras governamentais de alimentos



**Figura 16 – Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (em R\$)**



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

(com exigência legal de compra mínima de 30% advinda da agricultura familiar, visando abastecer hospitais públicos, restaurantes universitários, creches e escolas filantrópicas, presídios, quartéis militares e outros), fortalece circuitos curtos e redes regionais de comercialização, valoriza a agrobiodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos (com adicional de preço de até 30% pelo produto orgânico e agroecológico, baseado nos preços praticados pelo mercado orgânico de alimentos), incentiva hábitos alimentares saudáveis contextualizados à cultura local e estimula o associativismo e o cooperativismo rural.

Ao longo dos mandatos dos governos democráticos e populares, entre 2003 e 2016 (Lula I e II; Dilma I e II), o orçamento do PAA foi composto por recursos do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário, este último extinto em 2016 pelo governo ilegítimo, e executado pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), Distrito Federal, estados e municípios (nos três últimos casos, em parceria com o MDS). Durante as gestões supracitadas, as regras do programa foram definidas pelo Grupo Gestor do PAA, órgão colegiado de caráter deliberativo e composto por representantes do Ministério do Desen-

volvimento Social, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Mpog), Ministério da Fazenda (MF) e Ministério da Educação (MEC).

Desde sua criação, em 2003, o programa foi operado por diversas modalidades, com finalidades, formas de acesso e fontes financeiras distintas:

### Modalidades operadas pela Conab

#### 1. Formação de Estoques Públicos de Alimentos pela Agricultura Familiar (CPR Estoque)

Finalidade: disponibilizar recursos para que organizações da agricultura familiar formem estoques de produtos para posterior comercialização, com agregação de valor e sustentação de preços, e devolução posterior dos recursos públicos pelas organizações de agricultura familiar.

Forma de acesso: por organizações (associações e cooperativas)

Fonte financeira: MDA

#### 2. Compra Direta com Doação Simultânea

Finalidade: doar produtos adquiridos da agricultura familiar à parcela da população sob riscos alimentar e nutricional, via rede de assistência social, equipamentos públicos de alimentação e nutrição (restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos) e rede pública e filantrópica de ensino, de modo a assegurar o direito humano à alimentação adequada.

Forma de acesso: individual ou por organizações (associações e cooperativas)

Fonte financeira: MDS



### 3. Compra Direta da Agricultura Familiar

Finalidade: adquirir produtos para sustentação de preços de produtos sob baixa no mercado de alimentos, constituir estoques públicos dos mesmos produtos e atender demandas de alimentos de parcela da população sob riscos alimentar e nutricional, especialmente, via distribuição de cestas básicas.

Forma de acesso: individual ou por organizações (associações e cooperativas)

Fonte financeira: MDS

### 4. Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite (PAA Leite)

Finalidade: assegurar a distribuição gratuita e o aumento do consumo de leite, em ações de combate à fome e à desnutrição de cidadãos que estejam em situação de vulnerabilidade social e/ou sob riscos alimentar e nutricional, além de incentivar a produção leiteira da agricultura familiar, com atendimento aos estados da região Nordeste e Minas Gerais (norte do estado).

Forma de acesso: individual ou por organizações (associações e cooperativas)

Fonte financeira: MDS

### 5. Compra Institucional

Finalidade: atender demandas regulares de consumo de alimentos por parte de órgãos públicos da União, Distrito Federal, estados e municípios (hospitais públicos, restaurantes universitários, creches e escolas filantrópicas, presídios, quartéis militares e outros)

Forma de acesso: individual ou por organizações (associações e cooperativas)

Fonte financeira: recursos próprios do órgão público proponente da compra institucional

### 6. Aquisição de Sementes

Finalidade: comprar sementes convencionais ou crioulas (desde que aprovadas pelas normas oficiais de certificação orgânica ou pelo Cadastro Nacional de Cultivares Crioulas, sendo vedadas sementes híbridas e geneticamente modificadas – transgênicas) de organizações da agricultura familiar e destiná-las, prioritariamente, às famílias inscritas no Cadastro Único (CadÚnico), contemplando gestantes do meio rural, camponesas, assentadas da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais (extrativistas florestais e pescadores, quilombolas e outros), povos indígenas, usuários de substâncias psicoativas com dependência química e famílias atingidas por situações de emergência ou calamidade pública, com o intuito de garantir soberania e segurança alimentar e nutricional por meio de sistemas de produção familiar.

Forma de acesso: organizações (associações e cooperativas)

Fonte financeira: MDS

#### Modalidades operadas por entes federativos (exceto União)

##### 1. PAA distrital, PAAs estaduais e PAAs municipais

Finalidade: basicamente, as mesmas das modalidades operadas pela Conab, com adequações locais condizentes às normas do programa; aquisições nas centrais de recebimento e distribuição de alimentos de cada município contemplado pelas modalidades distrital, estadual ou municipal.

Fontes financeiras: Convênios (entre 2004 e 2012) e Termos de Adesão (desde 2013) via MDS.

Não há dúvida de que o processo contínuo de construção do PAA, ao longo dos quatro mandatos dos governos democráticos e popu-



lares (2003-2016), representa profundo amadurecimento das relações entre entes federativos e organizações da agricultura familiar e, também, da própria democracia. O controle social foi constituído no PAA e exercido pelo Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) nas esferas nacional, distrital, estadual e municipal, e na ausência do mesmo em alguns locais, pelos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável ou Conselhos de Assistência Social. Seja qual instância, o PAA contou com ampla participação social, honrando uma bandeira histórica dos movimentos sociais de transparência pública e controle social das políticas públicas e programas governamentais. Ademais, há relativo consenso no Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), no Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar (Fbssan), na Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) (rede nacional de instituições da sociedade civil organizada), na Articulação do Semiárido (ASA) (rede regional de instituições da sociedade civil organizada) e nos movimentos sociais do campo de que o programa também demonstrou capacidade de promover processos de estímulo às relações sociais em rede. Esses processos fortalecem o tecido social local, geram oportunidades de diálogo entre as organizações produtoras e consumidoras, e criam oportunidades para estabelecer novas relações sociais para além do PAA. Estas dinâmicas se deram, sobretudo, nas operações realizadas pela Conab, nas quais a vinculação de associações e cooperativas da agricultura familiar ao programa revelou-se fundamental para assegurar a participação da categoria produtiva (Valadares *et al*, 2015; Porto, 2014; Sambuichi *et al* 2012a e 2012b; Müller, 2007).

A interpretação do PPA, ao longo dos quatro mandatos democráticos e populares (2003-

2016), ao certo, não pode negligenciar as mudanças de normas consumadas em 2011-2012 e seus impactos positivos e negativos na obtenção de resultados nos períodos 2004-2012 e 2013-2016.

De acordo com Valadares *et al* (2013), no primeiro período (2004-2012), a execução das seis modalidades do PAA, operadas pela Conab, evoluiu de tal modo que, em 2013, a Compra Direta com Doação Simultânea representava 81% dos beneficiários e 78% dos recursos executados pela companhia no programa. A modalidade, ao absorver a produção de parcela da agricultura familiar socialmente vulnerável, ampliou a capacidade de oferta e conferiu escala e diversidade à produção daquele público, além de promover articulação entre a agricultura familiar e as unidades receptoras de alimentos, como rede de assistência social, equipamentos públicos de alimentação e nutrição (restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos) e rede pública e filantrópica de ensino. Segundo Valadares *et al* (2015) e Porto (2014), entre 2004-2012, as modalidades de Compra Direta da Agricultura Familiar e de Compra Institucional apresentaram baixa demanda (pois a modalidade Compra Direta com Doação Simultânea era mais atrativa devido à alta demanda das unidades receptoras), sendo que a primeira se voltou, praticamente, ao papel eventual e específico de sustentação de preços. A modalidade Aquisição de Sementes foi criada no segundo período (2013-2016), conquanto a compra do insumo fosse possível no primeiro período (2004-2012) mediante as demais modalidades, não sendo possível estimar sua participação pelo Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) entre 2003-2012. A modalidade Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite (PAA Leite) também apresentou demanda aquém do esperado, mas suas especificidades são abor-



dadas mais detalhadamente na discussão do segundo período (2013-2016). Consequentemente, Porto (2014) demonstra que o volume total de recursos aplicados no PAA, entre 2004/2013, foi equivalente a R\$ 5,35 bilhões, com provisão de 91% do MDS e 9% do MDA, pois ao último ficou restrito o repasse à modalidade de Formação de Estoques Públicos de Alimentos pela Agricultura Familiar (CPR Estoque).

O Decreto nº 8293/2014 criou a modalidade Aquisição de Sementes, ainda que a compra do insumo já fosse operada pelas outras opções do programa. Mas a concepção da nova modalidade foi estratégica, pois estipulou regras e limites financeiros próprios, além de orientar o levantamento de demandas das organizações receptoras de sementes em vez de priorizar as organizações produtoras, conforme procedimento anterior. As associações e cooperativas passaram a apresentar suas demandas a um dos órgãos oficiais definidos no mesmo decreto: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), Fundação Nacional do Índio (Funai), Fundação Cultural Palmares (FCP), Instituto Chico Mendes (ICMBIO), Secretarias Estaduais de Agricultura ou Empresas Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ematers). Por sua vez, aos órgãos oficiais foi atribuída a responsabilidade de elaboração dos Planos de Distribuição remetidos à Conab, de recepção e de distribuição das sementes adquiridas (Valadares *et al*, 2015).

A meta de aplicação de 5% dos recursos anuais do PAA Conab no Aquisição de Sementes não foi atingida até 2015, porém, o aumento significativo da participação da modalidade no orçamento do programa, entre 2014 e 2015, em parte devido a ajustes legais, representou reconhecimento institucio-

nal acerca da importância do campesinato no manejo da agrobiodiversidade (pois a modalidade operou em vasta gama de sementes) e da relevância dos guardiões de sementes (agricultores familiares com vocação no manejo e multiplicação de sementes e mudas, muitas vezes oficializados para colaborar com bancos genéticos oficiais, destacadamente, o maior deles sob a responsabilidade da Embrapa) na prevenção da erosão genética e da simplificação de sistemas de produção. E para se atingir a meta 5%, há de se incentivar o fortalecimento de organizações da agricultura familiar fornecedoras de sementes, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste, prever repasse de recursos de custeio às mesmas organizações para operar as demandas do PPA e aprimorar o marco legal a partir de articulação e levantamento de problemas com a categoria produtiva (Sambuichi *et al* 2012a; 2012b).

A partir de 2013, a análise não pode prescindir da abordagem e das consequências das redefinições de estratégias do MDS, por meio da Lei nº 12.512/2011 regulamentada pelo Decreto nº 7.775/2012. Com a nova base legal, o ministério buscou avançar na relação republicana com os entes federados (administrações diretas distrital, estaduais e municipais), a partir da criação do Termo de Adesão, em substituição aos Convênios, que nele continha perspectivas de dar celeridade e transparência aos procedimentos burocráticos, além de aumentar a participação das modalidades não operadas pela Conab. Mas como expõe Porto (2014), se por um lado, o Termo de Adesão alcançou 85% (ou 22 entre 26) dos estados brasileiros e o Distrito Federal, por outro ficou reduzido a menos de 11% dos municípios. Ademais, 78% dos municípios atendidos diretamente pelos estados estão alocados em apenas 5 unidades da federação, em ordem decrescente, BA, RS, MA, MG, CE (todos aliados ao mandato Dilma





2011-2014, exceto MG). O resultado evidencia os desafios de construir a relação republicana em um país marcado politicamente por gestões, em todas as esferas administrativas, que não conseguem discernir políticas de Estado e de Governo. E no caso do único estado não aliado, a parceria vem mais da pressão das organizações da agricultura familiar mineira, sempre politicamente atuantes, que próprio da vontade política do governo estadual tucano da ocasião.

Outros contrapontos acerca do Termo de Adesão merecem consideração. Os PAAs estaduais e municipais são mais capilares para a interiorização do programa e o cumprimento de suas metas de inclusão do público alvo do CadÚnico, embora o desempenho da Conab continue a ter relevância estratégica nos mesmos quesitos. Por outro lado, as ações locais dissociadas da Conab não trouxeram a proposta de construção social de mercados, valorização da agrobiodiversidade e estímulo aos sistemas de produção orgânica e agroecológica, a exemplo da companhia federal. Dados levantados por Porto (2014) apontam que, até 2012, 604 variedades de produtos foram adquiridas pelo PAA Conab, ao passo que em 2013, sob novas regras, o contingente caiu para 424, com reduções mais drásticas no PPA municipal (339) e no PPA estadual (204). Além da redução da variedade de produtos comprados e distribuídos, a agricultura familiar por reprodução social e relações de herança foi priorizada em detrimento de acampados e assentados da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais, um profundo reflexo dos preconceitos locais. Já a redução de compras do PAA Leite advém não só das dificuldades de atendimento do novo marco legal (sobretudo em uma modalidade voltada a uma região carente e com institucionalidade mais fraca), mas também das secas prolongadas do Nordeste nas safras 2012-

2013 e 2013-2014.

O novo marco legal também passou a operar por demanda, sobretudo por meio de chamadas públicas, e não por oferta, como anteriormente. A mudança operacional brusca, por um lado, auxiliou o dimensionamento da demanda e a organização da oferta, mas a falta de estratégias complementares privilegiou agricultores familiares, associações e cooperativas mais estruturados e com escalas mais constantes de produção, fortaleceu relações individualizadas em detrimento das relações coletivas e reduziu a diversidade de produtos agroecológicos e da sociobiodiversidade (bens e serviços, como produtos finais, matérias primas ou benefícios, gerados a partir de recursos da biodiversidade, voltados à formação de cadeias produtivas de interesse dos povos e comunidades tradicionais, e da agricultura familiar, que promovam a manutenção e a valorização de práticas e saberes, e assegurem os direitos decorrentes, gerando renda e melhoria de qualidade de vida no meio rural). Os novos procedimentos administrativos também causaram problemas em procedimentos de inspeção sanitária, que passaram a ser objetivo de discussão quanto à necessidade de adaptações da mesma ao contexto da agricultura familiar.

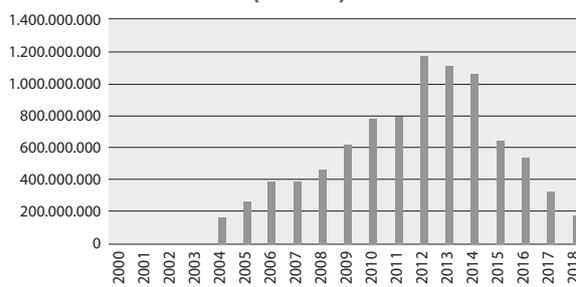
Logo, as mudanças normativas almejadas pelo governo federal, seja ele qual for, devem prever debates com o Consea, as administrações diretas e as organizações da agricultura familiar que operam o programa, em todas as regiões do país, com vistas a analisar e refletir sobre os possíveis impactos e consequências das mesmas mudanças. O Termo de Adesão, apesar de sua importância republicana, representa uma escolha política delicada em função da cultura da administração pública, que pouco reconhece as decisões participativas e a eficácia do controle social.



A Figura 17 apresenta a evolução orçamentária contínua entre 2004 e 2012, devendo ser considerado que o aumento mais significativo entre 2011-2012 resulta de aportes adicionais de recursos do Programa Brasil Sem Miséria, criado em 2011. Já as quedas orçamentárias sucessivas ocorreram devido às mudanças do marco legal do programa, com maior influência em 2013 e 2014 (anos em que o efetivo pago chegou a representar de 35% a 40% da Dotação Anual), e dos cortes orçamentários promovidos pelo ex-Ministro Joaquim Levy, em 2015 (com efetivo absoluto pago equivalente a 2013), dentre tantas decisões politicamente errôneas que tomou o mesmo, só não mais equivocadas que a própria decisão da Presidenta Dilma em nomeá-lo após sua reeleição, em 2014. Já a ascensão do governo ilegítimo reduz drasticamente as dotações anuais de 2016 e 2017, com efetivo pago, em 2016, somente superior aos dois anos iniciais do PPA (2004-2005), e entre janeiro e outubro de 2017, de apenas R\$ 5 milhões (perante o dotado de R\$ 330 milhões). Também no PAA, o governo ilegítimo utiliza estratégias orçamentárias para encobrir sua não prioridade ao programa, mas seus valores revelam que o programa está virtualmente extinto.

Por fim, a criação do PAA e o fortalecimento do Pnae demonstram a preocupação dos governos democráticos e populares em assegurar o direito fundamental à alimentação saudável aos estudantes da rede pública e filantrópica de ensino e às populações em vulnerabilidade social, compondo um conjunto maior de políticas públicas e programas estruturados para garantir a soberania e segurança alimentar e nutricional da sociedade brasileira. A medida que estabeleceu a cota mínima de 30% de compras de alimentos da agricultura familiar pelas prefeituras municipais também representou uma decisão extremamente relevante de incentivo à categoria produtiva, tanto por

**Figura 17 – Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) (em R\$)**



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

permitir a diversificação dos sistemas de produção, a valorização da produção orgânica e agroecológica (com oferta de alimentos mais saudáveis à saúde humana) e o fechamento da cadeia produtiva, quanto por regionalizar a alimentação de acordo com os padrões culturais e hábitos alimentares regionais (e em último caso, também por colaborar na conscientização das crianças e jovens sobre a importância da atividade profissional de seus pais). Ainda que o patamar mínimo de 30% não tenha sido atendido em muitos municípios por diversos motivos, como falta de oferta, falta de infraestrutura para escoamento da produção e dificuldades de estabelecer escalas de produção com ofertas periódicas de alimentos, a medida serviu para impulsionar, paulatinamente, o fortalecimento da agricultura familiar.

Quanto ao PAA, especificamente, mesmo com o aporte significativo de recursos orçamentários do Programa Brasil Sem Miséria, em 2012, o programa começa a perder fôlego a partir de 2013, com queda brusca de dotação, empenho e pagamento em 2015 e 2016. Ao certo, na nova normatização que substituiu os convênios por termos de adesão, de 2012 em diante, está o motivo principal para seu enfraquecimento nos anos finais do governo democrático e popular deposto pelo golpe parlamentar. A medida ainda re-



duziu a participação do PAA Conab (ainda que continuasse com grande protagonismo), que vinha tendo atuação decisiva na diversificação produtiva (contemplando o mercado de sementes convencionais e crioulas). Outro ponto preocupante vem da falta de estratégia governamental para que o PAA e Pnae cumprissem papel de alavancar a produção além dos próprios programas, afinal, em regiões menos dinâmicas, eles tornaram-se monopsonios ou oligopsonios para a vazão da produção familiar, o que colocou em risco investimentos realizados por diversas unidades de produção, associações e cooperativas. Por outro lado, esses problemas são decorrentes da falta de planejamento do Estado brasileiro e podem ser ajustados ao longo da execução dos próprios programas, mas a ascensão de um governo ilegítimo já coloca em questão a construção social dos mercados da agricultura familiar.

### ***Estratégias de convivência com o Semiárido***

O Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais (Programa Cisternas), apesar de ter sido instituído pela Lei nº 12.873/2013 e regulamentado pelo Decreto nº 8.038/2013, é financiado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) desde 2005, e tem como objetivo a promoção do acesso à água para o consumo humano e para a produção de alimentos por meio da implementação de tecnologias sociais simples e de baixo custo. O programa é dedicado às famílias rurais em vulnerabilidade social (inscritas no CadÚnico – para programas sociais) atingidas periodicamente por secas drásticas ou falta regular de água, tendo o Semiárido brasileiro como região prioritária.

O Programa Cisternas é executado pelo MDS em parcerias com a Fundação Banco do Bra-

sil (FBB), Fundação Nacional de Saúde (Funasa), Petrobras, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e organizações da sociedade civil, com destaque para a parceria com a Articulação do Semiárido (ASA), uma rede de organizações camponesas da Região Nordeste, que executa o Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC) e o Programa 1 Terra e 2 Águas (P1+2). Merecem destaque também as parcerias com o Memorial Chico Mendes (MCM), governos estaduais e consórcios públicos municipais.

O programa é dividido em três fases, de mobilização social (seleção de comunidades contempladas), de capacitação (envolvimento e capacitação dos beneficiários dentro da lógica de organização comunitária local e com proposta pedagógica voltada à educação popular) e de implementação (fase de construção e implementação da tecnologia social). A mão de obra para construção das cisternas é proveniente da própria comunidade, em regime de cooperação, com geração de trabalho e movimentação da economia local.

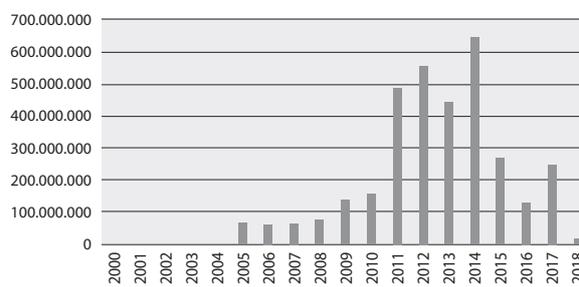
O programa promove a construção de cisternas de placas de 16 mil litros, para uso doméstico (com capacidade de armazenamento de água para consumo durante 8 meses, período da estiagem local, além de custos baixos, em média, de R\$ 3,1 mil por unidade), e de cisternas de calçadão e/ou de enxurrada de 52 mil litros, para produção individual ou coletiva de plantas alimentícias (consumo da família e comercialização de excedentes) e forrageiras (fonte de alimentação animal), dentro de estratégias produtivas de convivência com o Semiárido (adaptação das tecnologias sociais e dos sistemas de produção às características climáticas e de solos locais, com custo médio de R\$ 10 mil por unidade). Uma vez instaladas as cisternas de produção, a comunidade pode também receber incentivos para



estruturar um banco comunitário de sementes convencionais e crioulas, com relevância para a segurança alimentar e nutricional. O programa ainda contempla a construção de cisternas escolares no meio rural, para consumo humano, com capacidade de 52 mil litros. Entre 2003 e 2016, o programa contemplou 1,2 milhão de famílias.

De acordo com a Figura 18, o Programa Cisternas está em processo flagrante de extinção. A iniciativa já passava por problemas em 2015, último ano de gestão plena do governo democrático e popular, com redução de dotação orçamentária e apenas 10% de empenho e pagamento, porém sofre golpes finais com a ascensão do governo ilegítimo. O ano de 2016 é marcado pela menor Dotação Anual ao longo dos seis anos da gestão Dilma (2011-2014; 2015-2016), porém, com 65,9% de empenho e pagamento até a deposição da presidenta, provavelmente haveria dotação suplementar no mesmo ano. Em 2017, como de praxe, o governo ilegítimo manobra o orçamento, prevê Dotação Inicial de 52% acima de 2016, mas empenha apenas 9,2% da previsão (ou R\$ 23,5 milhões, montante superior somente ao empenho de R\$ 22,5 milhões do primeiro não do programa, em 2005) e não efetua nenhum pagamento. E o Ploa 2018, proposto pelo governo ilegítimo, prevê Dotação Inicial de insignificantes R\$ 20 milhões, o que demonstra seu desprezo pelas tecnologias sociais e pela autonomia no consumo de água para uso doméstico e produtivo no meio rural nordestino, afinal, essas iniciativas colaboram com a conscientização comunitária, construção da cidadania no campo e redução da dependência de políticas assistencialista de distribuição de água por caminhões pipas anteriormente promovidas pelo coronelismo característico do sertão brasileiro.

Figura 18 – Programa Cisternas (em R\$)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

### Habitação rural

O Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) ou Minha Casa Minha Vida Rural (MCMVR) foi criado pelo governo democrático e popular como modalidade do Programa *Minha Casa Minha Vida, por meio da Lei nº 11.977/2009*, com a finalidade de garantir o acesso à moradia digna no campo aos trabalhadores rurais (assalariados de empresas agropecuárias), à agricultura familiar e aos povos e comunidades tradicionais.

O MCMVR é coordenado pelo Ministério das Cidades e executado pela Caixa Econômica Federal (CEF) e concede incentivos para a construção de novos lares, reforma, ampliação ou conclusão de moradias pré-existentes, sendo acessado a partir da articulação de um grupo de beneficiários por entidades executoras cadastradas pelo mesmo ministério. A família beneficiária deve enquadrar-se na Lei de Agricultura Familiar, deter renda bruta familiar anual de até R\$ 17 mil e não ser contemplada pelas subvenções habitacionais lastreadas nos recursos da União, pelo Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), pelo Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) ou por descontos habitacionais concedidos pelo Fundo de Garantia por Tempo de serviços (Fgts).

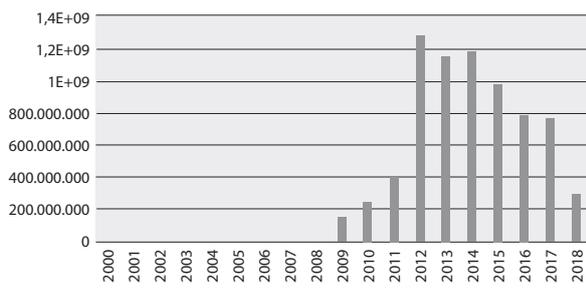
A Figura 19 expõe queda significativa na previsão orçamentária da Ploa 2018, somente



superior às Dotações Atuais dos dois primeiros anos de criação do programa, em 2009 e 2010. Apesar da queda de dotação de 19,6% entre 2015 e 2016, houve empenho e pagamento de 93,1% do recurso dotado no último ano do governo democrático e popular. Já entre 2016 e 2017, o governo ilegítimo previu Dotação Inicial de R\$ R\$ 762 milhões, equivalente a 97,6% do ano anterior, porém, empenhou e pagou apenas 2,6%, mais uma vez recorrendo às suas artimanhas políticas para não expor sua repulsa ao direito fundamental à moradia.

E o Ploa 2018 estima orçamento de R\$ 294 milhões, patamar somente superior aos dois primeiros anos de operacionalização do programa, em 2009 e 2010, com queda de 61,4% da dotação do ano corrente de 2017, porém, sem evidências de que honrará o orçamento previsto, face a repetição de suas estratégias neste e em vários programas discutidos no presente estudo.

**Figura 19 – Programa Minha Casa Minha Vida Rural (PNHR) (em R\$)**



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

## Considerações finais

O estudo AUSTERIDADE FISCAL E DESESTRUTURAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À AGRICULTURA FAMILIAR BRASILEIRA demonstra, claramente, que a ascensão do governo ilegítimo pelo golpe parlamentar de 2016 representa o não reconhecimento da agricultura familiar

como categoria produtiva. O enfraquecimento e a extinção dos programas governamentais, abordados no presente estudo, não só comprometem o acesso do campesinato brasileiro aos direitos fundamentais estabelecidos pela Constituição de 1988, como coloca em vulnerabilidade social uma parcela da população rural, que pode ser considerada como um patrimônio sociocultural brasileiro. Apesar do histórico de opressão, violência e discriminação da agricultura familiar, ela sempre manteve-se produtiva e responsável pelo abastecimento do mercado doméstico de alimentos, porém, o golpe parlamentar, a crise política e a restrição fiscal constitucional colocam em xeque a capacidade da categoria produtiva de manter-se ativa e provedora da segurança alimentar e nutricional da sociedade brasileira.

Apesar da crise política e econômica ter impactado o orçamento e a execução de muitos programas governamentais desde 2016, ano que o governo democrático e popular foi deposto, o presente estudo demonstra que o impacto mais severo tem início no ano corrente de 2017, com previsão de retrocessos ainda mais significativos em 2018. A extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário, em 2016, representou o primeiro sinal de desmonte das políticas públicas e programas governamentais pelo governo ilegítimo, tendo como reflexo as consequências retratadas nesta publicação. Nesse sentido, é fundamental que a massa intelectual crítica ao golpe parlamentar, em atividade profissional nas instituições de ensino e pesquisa em economia agrícola, sociologia rural, antropologia social e geografia agrária, assim como a mídia alternativa, mantenham-se atentas às consequências do golpe parlamentar à agricultura familiar brasileira e compartilhe suas conclusões com os movimentos sociais do campo, além de buscar meios para sensibilizar a opinião



pública brasileira, visando contribuir com a retomada da democracia brasileira e o respeito às populações rurais do país.

## **Agradecimentos**

Agradeço à Fundação Friedrich Ebert Stiftung, e ao seu assistente de programas Willian Habermann, pelo convite para redigir o presente capítulo, ao Professor Pedro Rossi (Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas – Unicamp) pela indicação de meu nome e estímulo ao aceite do convite da mesma Fundação, aos meus colegas agrônomos João Marcelo Intini (Assessoria da Câmara dos Deputados) e Rodrigo Gravina Prates Junqueira (EPP) pelos apoios técnico e administrativo na elaboração do trabalho, e à Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), especialmente ao centro de pesquisa da Embrapa Cerrados, instituição que me estimula e incentiva a progredir na carreira de pesquisador há 21 anos.



## Referências bibliográficas

- BASTOS, P.P.Z., WELLE, A., OLIVEIRA, A.L.M. Há uma recuperação sustentada da economia brasileira? O PIB de 2017 e o papel da austeridade. **Nota Conjuntura 2** – CECON, IE, Unicamp, 2017.
- BELIK, W. **Avaliação da Operacionalização do Programa PRONAF**. 2003. Acesso em: 23 out. 2017. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/artigos/artigo175.htm>
- BIANCHINI, V. **Vinte anos do Pronaf (1995-2015): avanços e desafios**. Brasília, DF: MDA, 2015.
- BITTENCOURT, G.A. **Abrindo a caixa preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil**. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp. Dissertação (Mestrado em Economia), 2003.
- BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do programa dinheiro direto na escola aos alunos da educação básica e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, p. 2, 17 jun. 2009.
- BUAINAIN, A.M., GONZÁLEZ, M.G. **Alternativas de financiamento agropecuário: experiências no Brasil e na América Latina**. Brasília: IICA, 2007.
- CHAUY, M. **Cidadania Cultural: o direito à cultura**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2006.
- CHAUY, M. A sociedade democrática. In: Júnior, J.G.S., Molina. M.C. e Neto, F.C.T. (org.). **Introdução Crítica ao Direito Agrário: o direito achado na rua**. Vol. 3. GTRA - DEX/FD/NEP/NED/Editora UnB. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.
- COVAS, A., COVAS, M.M. **Os territórios rede: a inteligência territorial da 2ª ruralidade**. Lisboa: Edições Colibri, 2014. 230 p.
- CHAYANOV, A.V. **La organización de la unidad económica campesina**. Buenos Aires: Nueva Visión, 1974.
- CHAYANOV, A. **Die Lehre Von der bäuerlichen Wirtschaft. Versuch einer Theorie der Familienwirtschaft im Landbau**. Berlim: Verlag Paul Parey, 1923.
- CORDES, T., KINDA, T., MUTHOORA, P., WEBWE, A. (2015). Expenditure rules: effective tools for sound fiscal policy? **Working Paper 15/29**. Washington DC: International Monetary Fund (IMF). 2015
- DELGADO, G.C. Capital financeiro e agricultura no Brasil: 1965-1985. In: Pinsky, J. (Org.). **Coleção América Latina**. cap. 3, p. 79-113. São Paulo: Ícone Editora, 1995.
- FRANÇA, C.G, DEL GROSSI, M.E., MARQUES, V.P.M.A. **O censo agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil**. Brasília, DF: MDA, 2009.
- FREITAS, A. F., MINÁ DIAS, M., FREITAS, A.F. Desenvolvimento territorial e políticas públicas na Serra do Brigadeiro, Minas Gerais. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 9, p. 154-183, 2013.
- HÉBETTE, J., MOREIRA, E. S. A marcha do trabalhador do campo rumo à cidadania: domínio da terra e estrutura social no Pará. In: Hébette, J. **Cruzando Fronteira: 30 anos de estudo do campesinato na Amazônia**. Belém: Editoria Universitária UFPA, v. IV, 25-41, 2004a.
- HÉBETTE, J., MOREIRA, E. S. Situação social das áreas rurais amazônicas. In: Hébette, J. **Cruzando Fronteira: 30 anos de estudo do campesinato na Amazônia**. Belém: Editoria Universitária UFPA, v. IV, 43-61. 2004b.



- IBGE. **Censo Agropecuário 2006 - agricultura familiar**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.
- Kautsky, K. **A Questão Agrária**. São Paulo: Proposta Editorial, 1980. 382 p.
- LÊNIN, V.I.U. **O desenvolvimento do capitalismo na Rússia**. São Paulo: Abril Cultural, 1969.
- MATTEI, L. Políticas de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar no Brasil: o caso recente do Pronaf. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v.38, n° 1, jan-mar 2007.
- MATTEI, L. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf): concepção, abrangência e limites observados. **IV Encontro da Sociedade Brasileiro de Sistemas de Produção**. Belém, 2001.
- MATTOS, L. **Decisões sobre usos da terra e dos recursos naturais na agricultura familiar amazônica: o caso do Proambiente**. 458p. Tese (Doutorado). Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), 2010a.
- MATTOS, L. **Agricultura Familiar: um dos Rumos do Brasil**. **Blog Rumos do Brasil**. Rio de Janeiro, 2010b.
- MATTOS, L., FALEIRO, A.; PEREIRA, C. **PROAMBIENTE: Uma proposta dos produtores familiares rurais para criação de um programa de crédito ambiental para a Amazônia**. **IV Encontro Nacional da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica (ECOECO)**. Belém, 2001.
- MARIALVA, M. E. A. **Programa Nacional de Educação dos Assentados (as) da Reforma Agrária**. 169p. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), 2011.
- MIRANDA, J. R. S. **A Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (Ates): A CopServiços no Sudeste do Pará**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, Universidade Federal de Viçosa (UFV), 2008. 158 p.
- MOLINA, M. C. **A contribuição do Pronera na construção de políticas públicas de educação do campo e desenvolvimento sustentável**. Tese (Doutorado). Faculdade de Educação, Universidade de Brasília (UnB), 2003.
- MOLINA, M. C., Antunes-Rocha, M. I. **Educação do Campo: história, práticas e desafios no âmbito das políticas de formação de educadores – reflexões sobre o Pronera e o Procampo**. **Revista Reflexão e Ação**, Santa Cruz do Sul, v.22, n.2, p.220-253, jul-dez 2014.
- MONTEIRO, R. **Movimentos sociais rurais na Amazônia: desafios atuais**. Palestra proferida no Seminário da Rede Cerrado. Brasília, DF, 2004.
- MÜLLER, A. L. **A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos**. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.
- NETTING, R. McC. **Prologue: An Ethnological Essay in Practical Reason**. In: NETTING, R. McC. **Smallholders, Householders: farm families, and the Ecology of Intensive, Sustainable Agriculture**. Stanford – California: Stanford University Press, 1993.
- OLIVEIRA E SILVA, P. A. **Programa Cédula da Terra: mudança institucional do rural brasileiro? Revista Economia e Desenvolvimento**, n. 25, v. 1, 2013.
- PEIXOTO, M. **Extensão Rural No Brasil – Uma Abordagem Histórica da Legislação**. Texto para Discussão 48. Brasília: Centro de Estudos da Consultoria Legislativa do Senado Federal (COLNEG). out. 2008.





- PORTO, S.I. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): política pública de fortalecimento da agricultura familiar e da agroecologia no Brasil**. 132 p. Mestrado (Dissertação). Instituto de Sociología y Estudios Campesinos (ISEC), Universidad Internacional de Andalucía, 2014.
- ROSEBERRY, W. Beyond the Agrarian Question in Latin America. In: COOPER, F., MALLON, F. E., STERN, S.J., ISAACMAN, A.F., ROSEBERRY, W. **Confronting Historical Paradigms: peasant, labor, and the Capitalism World System in Africa and Latin America**, Chicago: University of Wisconsin Press, 1993. 430 p.
- ROSSI, P., OLIVEIRA, A.L.M., ARANTES, F. **Austeridade e impactos no Brasil: ajuste fiscal, teto dos gastos e o financiamento da educação pública**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert Stiftung. 2017.
- SAMBUICHI, R. H. R., SPÍNOLA, P. A. C. S., ÁVILA, M. L., SILVA, A. P. M. Avaliação do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica: primeiros resultados. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 54, Maceió. **Anais SOBER**, v.2. p. 71-90. 2016.
- SAMBUICHI, R. H. R., GALINDO, E. P.; OLIVEIRA, M. A.C.; MOURA, A. M.M. Compras públicas sustentáveis e agricultura familiar: a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). In: Sambuichi, R.H.R., Silva, A.P.M., Oliveira, M.A.C., Savian, M. (Orgs.). **Políticas agroambientais e sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas**. Brasília, DF: Ipea, 2014.
- SAMBUICHI, R.H.R., MOURA, I.F., MATTOS, L.M., ÁVILA, M.L., SPÍNOLA, P.A.C., SILVA, A.P.M. **A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável**. Brasília, DF: IPEA, 2017a.
- SAMBUICHI, R.H.R., SPÍNOLA, P.A.C., MATTOS, L.M., ÁVILA, M.L., MOURA, I.F., SILVA, A.P.M. **Análise da Construção da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil. Texto para Discussão 2305**. Brasília, DF: IPEA, 2017b.
- SANTOS, C. A. **Educação do campo e políticas públicas no Brasil: a instituição de políticas públicas pelo protagonismo dos movimentos sociais do campo pela luta pelo direito à educação**. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Educação, Universidade de Brasília (UnB), 2009.
- SCHNEIDER, S. (Org). **A Diversidade da Agricultura Familiar**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2006.
- SOUZA, P.M.; PONCIANO, N.J., NEY, M.G., FORNAZIER, A. Análise da evolução do valor dos financiamentos do Pronaf-crédito (1999 a 2010): número, valor médio e localização geográfica dos contratos. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, v.51, n. 2, Brasília, DF, abr/jun,2013.
- TEIXEIRA, E., CASTRO, E. Efeitos dos gastos com a equalização das taxas de juros do crédito rural na agricultura brasileira. **Anais do XVII Congresso da SOBER**, Cuiabá, 2004.
- TURA, L., MATTOS, L. Financiamento da transição para a agroecologia: a proposta do PROAMBIENTE. In: **Encontro Nacional de Agroecologia (ENA)**. Rio de Janeiro, 2002.
- TURA, L., COSTA, F.A. (Org.). **Campe sinato e estado na Amazônia: impactos do FNO no Pará**. Brasília, DF: Brasília Jurídica-FASE, 2002.



VALADARES, A.A., FERREIRA, B., SILVEIRA, F.G., RAUTA, L., SOUZA, M.G.P., SILVA, R.P. Desenvolvimento Rural. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, DF: IPEA. v.23. p. 353-428, 2015.

VAN DER PLOEG, J.D. O modo de produção camponês revisitado. In: Schneider, S. (Org). **A Diversidade da Agricultura Familiar**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2006.

WANDERLEY, M.N.B. Raízes históricas do campesinato brasileiro. In: Tedesco, J.C. (Org.) 3. ed. **Agricultura familiar: realidades e perspectivas**. Passo Fundo: EDIUPF, 2001. 406 p.

WANDERLEY, M.N.B. Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidade. **Estudos Sociedade e Agricultura**. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ. n° 21, out. 2003.



## Autor

**Luciano Mansor de Mattos** é agrônomo pela ESALQ/USP (1989/1993) e Doutor em Desenvolvimento Econômico pelo IE/Unicamp (2007/2010), com Doutorado Sanduíche em Antropologia Social pela Indiana University (2009/2010). É pesquisador da Embrapa desde 2002, com participação em coordenação de diversos projetos da Embrapa Cerrados em economia agrícola e análise de políticas públicas voltadas à agricultura familiar, além de atuar como co-orientador de estudantes da Engenharia Florestal da Universidade de Brasília (UnB).

## Responsável

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil  
Av. Paulista, 2001 - 13º andar, conj. 1313  
01311-931 | São Paulo | SP | Brasil  
[www.fes.org.br](http://www.fes.org.br)

### **Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)**

A Fundação Friedrich Ebert é uma instituição alemã sem fins lucrativos, fundada em 1925. Leva o nome de Friedrich Ebert, primeiro presidente democraticamente eleito da Alemanha, e está comprometida com o ideário da Democracia Social. No Brasil a FES atua desde 1976. Os objetivos de sua atuação são a consolidação e o aprofundamento da democracia, o fomento de uma economia ambientalmente e socialmente sustentável, o fortalecimento de políticas orientadas na inclusão e justiça social e o apoio de políticas de paz e segurança democrática.

As opiniões expressas nesta publicação não necessariamente refletem as da Friedrich-Ebert-Stiftung.

O uso comercial de material publicado pela Friedrich-Ebert-Stiftung não é permitido sem a autorização por escrito.

ISBN 978-85-9565-027-5



9 788595 650275