

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA - IICA  
FÓRUM PERMANENTE DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL - FÓRUM DRS

Volume  
**24**

# O Legado das Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural para a Inclusão Socioprodutiva no Brasil



SÉRIE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 2017



O Legado das Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural para a Inclusão Socioprodutiva no Brasil do IICA  
está publicado sob licença Creative Commons  
Atribuição-Compartilha Igual 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO)  
(<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>)  
Baseado numa obra em [www.iica.int](http://www.iica.int)

O IICA promove o uso justo deste material, pelo que se solicita sua respectiva citação.

Esta publicação também está disponível em formato eletrônico (PDF) na página institucional: <http://www.iica.int> /[www.iicaforumdrs.org.br](http://www.iicaforumdrs.org.br)

Coordenação editorial: Carlos Miranda

Revisão ortográfica e gramatical: Mariana Abreu Oliveira

Diagramação: Patricia Porto

Layout de capa: Patricia Porto

Impressão:

Foto da capa: Arquivo IICA e Celso Oliveira

O Legado das Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural para a Inclusão Socioprodutiva no Brasil/Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, Universidade Federal de Santa Catarina, Universidade Federal do Cariri, Universidade Latino Americana; Carlos Miranda (Organizador da Série). San Jose, C.R.: IICA, 2017.  
212 p., 21 x 21 cm - Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v. 24

ISBN: 978-92-9248-740-9

1. Desenvolvimento rural 2. Setor agrícola 3. Política 4. Comercialização 5. Ajuda ao desenvolvimento 6. Projeto de desenvolvimento 7. Setor público 8. América Latina 9. Brasil I. Torrens, João II. Mattei, Lauro III. Pinho, Joelmir IV. Piancó, Ana Roberta V. Zimmermann, Silvia VI. Junior, Valdemar VII. IICA VIII. UFSC IX. UFCA X. UNILA XI. Título XII. Série

AGRIS  
E50

DEWEY  
354.279 481

Brasília, Brasil  
Novembro, 2017

# EDITORIAL

Representante do IICA no Brasil

**Hernán Chiriboga**

Coordenador Técnico da  
Representação do IICA no Brasil

**Heithel Silva**

Organizador da Série DRS

**Carlos Miranda**

Organizadores do Volume 24

**Carlos Miranda, João Torrens e Lauro Matei**

Assessora Técnica

**Beatriz Wanzeller**

Revisão

**Mariana Abreu Oliveira**

Projeto Gráfico e Editoração

**Patricia Porto**

Fotografias

**Arquivo IICA e Celso Oliveira**

## **Declaração de exoneração de responsabilidade**

"Os autores são responsáveis pela escolha e apresentação dos fatos contidos neste livro, bem como pelas opiniões nele expressas, que não são necessariamente as do IICA, nem comprometem o Instituto. As indicações de nomes e a apresentação do material ao longo deste livro não implicam a manifestação de qualquer opinião por parte do IICA a respeito da condição jurídica de qualquer país, território, cidade, região ou de suas autoridades, nem tampouco a delimitação de suas fronteiras ou limites."



# APRESENTAÇÃO

No mês de julho de 2015, o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) iniciou a execução do projeto intitulado Inclusão na Agricultura e nos Territórios Rurais. Esse instrumento passou a integrar a nova estratégia do Instituto para a alocação e aplicação de seus recursos próprios, que se formalizou por meio da implementação dos denominados Projetos Insígnias (PI), explicitado no capítulo introdutório desta obra.

O PI Inclusão tem como objetivo geral contribuir para que os países estabeleçam critérios e estratégias visando a concepção, de forma participativa e com enfoque territorial, de políticas públicas integradas para a inclusão social, econômica e cidadã em territórios rurais com menor desenvolvimento relativo e com predominância da agricultura familiar. Essa iniciativa está sendo executada em Barbados, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, México, República Dominicana, Suriname e Uruguai, por meio da efetivação das atividades previstas no âmbito dos seguintes componentes: (i) políticas públicas e marcos institucionais para o desenvolvimento inclusivo e equitativo na agricultura e nos territórios rurais; (ii) contribuição e dinamização inclusiva e equitativa da economia territorial; (iii) empoderamento dos grupos excluídos do território; e (iv) gestão e desenvolvimento de capacidades para a inclusão e equidade nos processos de desenvolvimento agrícola e do território rural.

Dentro desse marco de referência, o IICA elaborou e publica o volume 24 da Série de Desenvolvimento Rural Sustentável, intitulado O Legado das Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural para a Inclusão Socioprodutiva no Brasil, que contempla uma avaliação dos resultados da aplicação das políticas públicas e do programa de inclusão socioprodutiva nas últimas duas décadas no Brasil.

Além de uma introdução geral contendo a contextualização e abordagem estratégica e temática da execução do PI Inclusão no Brasil, os conteúdos temáticos do livro estão divididos em quatro partes, iniciando com uma abordagem de âmbito nacional e descendo ao nível regional, com foco na região do Cariri cearense, a saber: Parte I – as políticas rurais no contexto do neoliberalismo e do novo desenvolvimento brasileiro; Parte II – as políticas brasileiras de desenvolvimento rural para a inclusão social; Parte III – a territorialização das políticas de desenvolvimento rural para a inclusão; e Parte IV – legado e lições da experiência brasileira recente com políticas inclusivas de desenvolvimento rural.

É importante destacar que a avaliação da experiência brasileira, analisada nesta obra, demonstra que a exclusão não é um fenômeno social isolado. Ao contrário, é um processo histórico que resulta de múltiplas e variadas causas, as quais requerem também, em consequência, políticas e intervenções de múltiplas e variadas naturezas, como sejam: (i) ações na esfera econômica; (ii) ações na esfera social; (iii) universalidade das políticas de desenvolvimento; (iv) ações deliberadas e persistentes de empoderamento da sociedade civil; e (v) a difusão e o intercâmbio de conhecimentos e boas práticas.

**Carlos Miranda, João Torrens (Especialistas do IICA)**  
**Lauro Mattei (UFSC e OPPA/CPDA/UFRRJ)**

*Organizadores do Volume 24 da Série DRS*





## PREFÁCIO PELO ESTADO DO CEARÁ

Ao folhear as páginas da 24a edição da Série Desenvolvimento Rural Sustentável, preenche-nos de orgulho poder integrar esta publicação histórica, que debate a herança das políticas públicas implementadas nos últimos 20 anos no Brasil e no Ceará. Com o tema O Legado das Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural para a Inclusão Socioprodutiva no Brasil, os oito capítulos a seguir são contribuições definitivas que impõem luz à nefasta herança da experiência neoliberal brasileira, versam sobre o patrimônio de uma verdadeira era de políticas públicas inclusivas e fornecem o exemplo do Cariri como objeto histórico.

Dessa maneira, o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) proporciona ao público: caminhos possíveis para o desenvolvimento rural latino-americano e, também, ferramentas concretas de aperfeiçoamento do modelo brasileiro. A concepção territorial, tendo como base as identidades locais e as vocações econômicas regionais, e a valorização das comunidades tradicionais são exemplos concretos e sugestões que deixamos para aprofundamento nas próximas publicações da série.

Ainda assim, as lições transmitidas por 20 comunidades rurais do microterritório do Cariri Oeste aos pesquisadores Joelmir Pinto e Ana Roberta Duarte Piancó nos levam para além das concepções metodológicas. A forma como as políticas públicas acontecem em cada lugar apresentam-se distante do que é preconizado nos grandes escritórios e a ausência ou escassez de diálogo interinstitucional prejudicam ainda mais os rincões que sobrevivem em meio às informações escassas.

Por isso mesmo é que o governo do Ceará, por meio da Secretaria do Desenvolvimento Agrário (SDA), gera grande expectativa quanto ao Projeto Paulo Freire (PPF). Ao estabelecer uma estratégia que empodera as famílias beneficiárias com informações, sobre acesso a políticas públicas e direitos fundamentais, o Estado devolve à população a posição de protagonista, que historicamente lhe foi retirada, e proporciona o suporte necessário para o desenvolvimento de atividades produtivas emancipadoras.

Por fim, é ainda fundamental a aproximação, a capacitação e a profissionalização dos gestores públicos municipais, além do aperfeiçoamento e da multiplicação de bons exemplos, como é o caso do Fórum de Comunidades do Cariri Oeste. A nosso ver, é a partir do aprimoramento desse tripé, associativismo, empoderamento e diálogo, que poderemos aproveitar melhor os esforços do estado e multiplicar bons resultados para a população.

**Dedé Teixeira**

*Secretário do Desenvolvimento Agrário*





## RESUMO

No mês de julho de 2015, o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) iniciou a execução do projeto intitulado Inclusão na Agricultura e nos Territórios Rurais. Esse instrumento passou a integrar a nova estratégia do Instituto para a alocação e aplicação de seus recursos próprios, que se formalizou por meio da implementação dos denominados Projetos Insígnias (PI). O PI Inclusão tem como objetivo geral contribuir para que os países estabeleçam critérios e estratégias visando a concepção, de forma participativa e com enfoque territorial, de políticas públicas integradas para a inclusão social, econômica e cidadã em territórios rurais com menor desenvolvimento relativo e com predominância da agricultura familiar. Essa iniciativa está sendo executada em Barbados, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, México, República Dominicana, Suriname e Uruguai. Nesse contexto, o IICA elaborou e publica o volume 24 da Série de Desenvolvimento Rural Sustentável, intitulado O Legado das Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural para a Inclusão Socioprodutiva no Brasil, que contempla uma avaliação dos resultados da aplicação das políticas públicas e programa de inclusão socioprodutiva nas últimas duas décadas no Brasil.

**Palavras-chave:** Inclusão. Território. Políticas Públicas. Desenvolvimento Rural.

## RESUMEN

En el mes de julio de 2015, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura – IICA, inició la ejecución del Proyecto intitulado "Inclusión en la Agricultura y en los Territorios Rurales". Este instrumento pasó a integrar la nueva estrategia del Instituto para la asignación y aplicación de sus recursos propios, la cual se formalizó en la implementación de los denominados Proyectos Insignias (PI). El PI Inclusión tiene como objetivo general contribuir para que los países establezcan criterios y estrategias visando la concepción, de formas participativas, con enfoque territorial, de políticas públicas integradas para la inclusión social económica y ciudadana en territorios rurales con menos desarrollo relativo y con predominancia de la agricultura familiar. Esta iniciativa está siendo ejecutada en Barbados, Brasil, Costa Rica, Colombia, Ecuador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, México, República Dominicana, Surinam y Uruguay. Con este argumento, el IICA elaboró y está publicando el volumen 24 de la Serie de Desarrollo Rural Sostenible, intitulado "El Legado de las Políticas Públicas de Desenvolvimiento Rural para la Inclusión Socio Productiva en el Brasil", que contempla una evaluación de los resultados de la aplicación de las políticas públicas y del programa de inclusión socio productiva en las últimas dos décadas en el Brasil.

**Palabras claves:** Inclusión. Territorios. Políticas Públicas. Desarrollo Rural.

## ABSTRACT

In July 2015, the Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture (IICA) initiated the project entitled "Inclusion in Agriculture and Rural Territories". This instrument became part of the Institute's new strategy for the allocation and application of its own resources, which was formalized in the implementation of the Flagship Projects (FP). The purpose of the FP Inclusion is to contribute to the countries' establishment of criteria and strategies aimed at the conception, in a participatory manner, with a territorial approach, of integrated public policies for economic and citizen social inclusion in rural territories with less relative development and prevalence of family farming. This initiative is being implemented in Barbados, Brazil, Costa Rica, Colombia, Equator, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Mexico, the Dominican Republic, Suriname and Uruguay. In this context, IICA prepared and published Volume 24 of the Series of Sustainable Rural Development entitled "The Legacy of Public Policies for Rural Development for Socio-productive Inclusion in Brazil", which includes an evaluation of the results of the implementation of public policies and programs of socioeconomic inclusion in the last two decades in Brazil.

**Keywords:** Inclusion. Territory. Public Policies. Rural Development.



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO GERAL - APRESENTAÇÃO, CONTEXTUALIZAÇÃO E ABORDAGEM ESTRATÉGICA.....</b>	<b>23</b>
(Carlos Miranda , João Torrens e Lauro Mattei)	
1. Antecedentes .....	23
2. A estratégia de execução do PI Inclusão no Brasil .....	24
3. A estrutura dos conteúdos temáticos desta publicação.....	25
<b>PARTE 1 - AS POLÍTICAS RURAIS NO CONTEXTO DO NEOLIBERALISMO E DO NOVO DESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO .....</b>	<b>29</b>
<b>CAPÍTULO 1- CRISE ECONÔMICA E A VISÃO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL NOS ANOS 1990 .....</b>	<b>33</b>
(Lauro Mattei)	
1. Anos 1980: crise econômica e a volta ao Estado democrático .....	34
1.1 O esgotamento do modelo de desenvolvimento e a crise econômica generalizada.....	34
1.2 A volta do Estado Democrático a partir de 1985.....	35
2. Anos 1990: o Brasil no contexto do neoliberalismo e de suas contradições econômicas e sociais.....	44
2.1 O predomínio do ideário neoliberal na América Latina nos anos 1990.....	44
2.2 O avanço do neoliberalismo no Brasil nos anos 1990.....	45
2.3 As lutas sociais agrárias nos anos 1990.....	50
2.4 As políticas do governo FHC para a área rural e seus limites.....	52

## **CAPÍTULO 2 - O NOVO DESENVOLVIMENTISMO NO LIMIAR DO SÉCULO XXI E AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL COM ÊNFASE NA ABORDAGEM TERRITORIAL.....59**

(Lauro Mattei)

Introdução.....	59
1. Mudanças políticas no Brasil a partir de 2002.....	60
2. O novo desenvolvimentismo enquanto estratégia de governo.....	61
3. A política econômica de fortalecimento do mercado interno.....	63
4. A política social de combate à pobreza e às desigualdades.....	64
5. O enfoque territorial enquanto uma nova estratégia das políticas públicas de desenvolvimento do país.....	66
6. Prioridades das políticas públicas de desenvolvimento rural: fortalecimento da agricultura familiar, promoção da reforma agrária e implantação do desenvolvimento territorial.....	70
6.1 Política agrária e desenvolvimento rural sustentável.....	70
6.2 A política de fortalecimento da agricultura familiar.....	72
6.3 A Política de Desenvolvimento Territorial Rural.....	74
7. A proposição de uma nova Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDDBR) com base no desenvolvimento territorial.....	75
8. Principais políticas e programas implantados no meio rural durante a primeira década do século XXI.....	79

## **PARTE 2 - AS POLÍTICAS BRASILEIRAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL PARA A INCLUSÃO SOCIAL..... 87**

### **CAPÍTULO 3 - POLÍTICAS DE APOIO À PRODUÇÃO E À COMERCIALIZAÇÃO: PRONAF, PAA E PNAE ..... 89**

(Sílvia Aparecida Zimmermann e Valdemar João Wesz Junior)

Introdução.....	89
1. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).....	90
2. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).....	95

3. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)..... 103

4. Considerações finais ..... 109

**CAPÍTULO 4 - POLÍTICAS DE INFRAESTRUTURA PARA AS ÁREAS RURAIS: LUZ PARA TODOS, ÁGUA PARA TODOS E PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL ..... 117**

(Sílvia Aparecida Zimmermann e Valdemar João Wesz Junior)

Introdução ..... 117

1. Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica (Luz para Todos) ..... 118

2. Programa Nacional de Habitação Rural (Minha Casa Minha Vida Rural – PMCMV) ..... 123

3. Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água (Água para Todos) ..... 129

4. Considerações finais ..... 134

**CAPÍTULO 5 - POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA ..... 141**

(Sílvia Aparecida Zimmermann e Valdemar João Wesz Junior)

Introdução ..... 141

1. Programa Bolsa Família ..... 143

2. Considerações finais ..... 148

**PARTE 3 - A TERRITORIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL PARA A INCLUSÃO ..... 155**

**CAPÍTULO 6 - O PROCESSO DE TERRITORIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO CARIRI CEARENSE: PERCEPÇÕES E OLHARES DE COMUNIDADES RURAIS ..... 157**

(Joelmir Pinho e Ana Roberta Duarte Piancó)

Introdução ..... 157

1. Um breve olhar sobre o Cariri cearense..... 157

2. Aterrissando em um território ..... 159

3. Políticas públicas: da teoria ao mundo real .....	162
4. O olhar das comunidades.....	163
4.1 Sobre as políticas públicas de apoio à produção e à comercialização.....	163
4.2 Sobre as políticas públicas de infraestrutura .....	167
4.3 Sobre as política públicas sociais e de transferência de renda.....	170

**CAPÍTULO 7 - LIÇÕES APREENDIDAS E CAMINHOS POSSÍVEIS PARA IMPULSIONAR O DESENVOLVIMENTO COM INCLUSÃO NO TERRITÓRIO DO CARIRI .....** **177**

(Joelmir Pinho e Ana Roberta Duarte Piancó)

Introdução.....	177
1. De que inclusão estamos falando? .....	177
2. As lições apreendidas.....	179
3. Os caminhos possíveis, necessários e urgentes.....	182

**PARTE 4 - LEGADO E LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA RECENTE COM POLÍTICAS INCLUSIVAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL.....** **191**

**CAPÍTULO 8 - POSSIBILIDADES E DESAFIOS DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL PARA A INCLUSÃO SOCIAL E PRODUTIVA NA AMÉRICA LATINA: CONTRIBUIÇÕES DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA RECENTE .....** **191**

(João Torrens e Lauro Mattei)

Introdução.....	191
1. Construção da institucionalidade para a gestão social .....	192
2. Políticas de desenvolvimento rural para a inclusão social e produtiva no Brasil .....	196
2.1 Breve concepção sobre inclusão socioprodutiva.....	197
2.2 Notas sobre as políticas brasileiras recentes de inclusão socioprodutiva .....	198
3. Influências das políticas de desenvolvimento territorial e agricultura familiar brasileiras na América Latina .....	200
4. Limites e desafios para o futuro das políticas de desenvolvimento rural no Brasil e na América Latina .....	203





## INTRODUÇÃO GERAL

### APRESENTAÇÃO, CONTEXTUALIZAÇÃO E ABORDAGEM ESTRATÉGICA

■ **Carlos Miranda e João Torrens**

Especialistas do IICA

**Lauro Mattei**

Professor da UFSC e OPPA/CPDA/UFRRJ

#### 1. Antecedentes

No segundo semestre de 2014, o IICA reformulou seu modelo de organização dos instrumentos de cooperação técnica, dando ênfase à alocação de recursos institucionais para realizar projetos geradores de resultados concretos, mediante o uso efetivo e transparente de todos seus recursos humanos, financeiros e de infraestrutura em cada país. Essa estratégia ganhou praticidade por meio dos denominados Projetos Insígnia (PI):

- I. Competitividade e sustentabilidade das cadeias agrícolas para a segurança alimentar e o desenvolvimento econômico;
- II. Inclusão na agricultura e nos territórios rurais;
- III. Resiliência e gestão integral de riscos na agricultura;
- IV. Produtividade e sustentabilidade da agricultura familiar para a segurança alimentar e a economia rural.

O Projeto Insígnia Inclusão na Agricultura e nos Territórios Rurais tem por objetivo principal contribuir para o estabelecimento de condições para que os países desenhem e implementem de forma participativa e com enfoque territorial políticas públicas integradas de inclusão social, econômica e cidadã em territórios rurais com menor desenvolvimento relativo e com predomínio da agricultura familiar. Além do Brasil, esse projeto vem sendo executado em mais 11 países da América Latina e do Caribe.

Dentro dessa perspectiva, para a execução especificamente do PI Inclusão na Agricultura e nos Territórios Rurais no Brasil, foi necessário avaliar sua concepção com o propósito de adaptar sua execução à realidade brasileira no que concerne à implementação de iniciativas nacionais e territoriais de inclusão política e socioeconômica dos segmentos da população brasileira em condições de exclusão.

Essa avaliação se fundamenta no fato de que o Brasil, nos seus diferentes níveis de governo, vem acumulando, por um lado, nas últimas duas décadas, uma ampla e diversificada experiência de inclusão socioeconômica, de redução significativa da pobreza e das desigualdades regionais e de desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais nos territórios rurais. Por outro lado, vem instituindo e legitimando processos efetivos de organização e empoderamento dos atores sociais.

Além disso, essa experiência tem se institucionalizado na formulação e implementação de políticas públicas tanto de amplitude macroeconômica e de abrangência intersetorial, como as formalizadas por meio de programas setoriais. Nesse sentido, podemos destacar, por um lado, as políticas de caráter mais global instrumentalizadas por meio de medidas econômicas para o incremento e a redistribuição de renda, a geração de emprego e o desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais ou, até mesmo, de programas compensatórios de mitigação da pobreza, como o Bolsa Família. Por outro lado, essas iniciativas coexistem com programas setoriais estruturantes ou de mitigação das condições de exclusão, executados pelos ministérios do Desenvolvimento Agrário, do Desenvolvimento Social, do Trabalho e Emprego, da Educação, da Saúde e de Minas e Energia, entre outros.

## **2. A estratégia de execução do PI Inclusão no Brasil**

Consciente do efeito demonstração dos resultados da experiência brasileira acima explicitada, o IICA optou por executar no Brasil uma iniciativa com os seguintes propósitos estratégicos de abrangência nacional e regional.

A nível nacional: (1) a elaboração de um texto (do tipo ensaio, com aproximadamente 40-45 páginas) contextualizando o âmbito macro do Estado, da sociedade e da economia brasileira; e o ambiente de políticas socioeconômicas que favoreceu e promoveu a redução da pobreza e das desigualdades sociais e regionais, estimulando também o fortalecimento, o empoderamento, a participação e a organização social no Brasil nas últimas décadas. Esse texto teria também a função de contextualizar as análises e avaliações realizadas nos programas indicados no item seguinte e "servir de ponte" para esse item; (2) a realização de um estudo analítico e propositivo em cinco áreas estratégicas de inclusão social nos territórios rurais no Brasil (energia, desenvolvimento social, educação, habitação e agricultura) a partir de sete programas: Luz para Todos, Bolsa Família, Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Minha Casa Minha Vida Rural, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Água para Todos; com essas análises se busca compreender como esses programas vêm proporcionando processos de inclusão socioprodutiva nas zonas rurais menos desenvolvidas e de prevalência da agricultura familiar no território nacional.

A nível regional: concomitantemente, para trabalhar a questão da inclusão no nível regional, foi selecionado o território do Cariri cearense, para o qual convergem os sete programas acima mencionados. Nesse território, estamos realizando as seguintes ações e atividades: (3) a concepção de inserção socioprodutiva apropriada às características institucionais, socioeconômicas e culturais da região do Cariri cearense; (4) a análise, a sistematização e a avaliação dos impactos das ações, governamentais e não governamentais, em execução no Cariri; (5) a atualização dos eixos estratégicos do Plano

Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Cariri Cearense com foco em ações de inclusão social, econômica e política; e (6) a elaboração de uma proposta de plano de trabalho do Projeto Insígnia Inclusão, consensuada com o Colegiado Territorial.

Em conclusão, observa-se que, nessas duas perspectivas, tanto da dimensão nacional como territorial, o governo brasileiro formulou e vem executando um amplo e diversificado leque de políticas e programas claramente destinados à promoção da inclusão social e econômica dos segmentos populacionais mais pobres. A análise e sistematização da incidência, dos resultados e dos impactos dessas iniciativas certamente oferecerão importantes conhecimentos e lições de boas práticas de inclusão, que serão muito úteis para adaptar e replicar em outros países do continente. Além disso, tais iniciativas servirão de base para promover o processo de formação de capacidades humanas e institucionais e também para realizar intercâmbios de conhecimentos e experiências.

### **3. A estrutura dos conteúdos temáticos desta publicação**

Nesse contexto, organizou-se a presente obra com o objetivo de sistematizar algumas das diversas experiências brasileiras dos últimos 20 anos que poderão servir de balizamento para novas políticas em outros países da América Latina e, no caso brasileiro, para o aperfeiçoamento desses instrumentos. Para tanto, o livro está organizado em quatro partes interligadas e que dialogam entre si, procurando mostrar os legados das experiências brasileiras.

A primeira parte trata das políticas de desenvolvimento rural em dois contextos distintos. Assim, dois capítulos – ambos assinados por Lauro Mattei – procuram mostrar esses diferentes contextos históricos. No primeiro capítulo, discute-se a crise econômica que afetou o país na década de 1980 e seus efeitos negativos para amplas camadas da população, em especial para a população rural. Posteriormente, mostra-se como o credo econômico e político neoliberal tomou conta da agenda do país na década seguinte (anos 1990), fazendo com que as políticas públicas seguissem a lógica do mercado, fato que causou graves problemas para diversos segmentos de trabalhadores rurais, em especial para os agricultores familiares e beneficiários dos programas agrários. O segundo capítulo apresenta as mudanças nesse cenário iniciadas no limiar do século XXI, quando a temática do novo desenvolvimentismo passou a substituir a agenda neoliberal do final do século anterior. No contexto geral do país, estimula-se o crescimento econômico embasado na expansão do mercado interno, ao mesmo tempo em que se busca melhorar a distribuição de renda via políticas sociais ativas e sob responsabilidade do Estado. No âmbito rural, ficam estabelecidas claramente as prioridades para os setores da agricultura familiar e da reforma agrária, além do fato de as políticas de desenvolvimento rural passarem a ser definidas à luz da abordagem territorial. Com isso, o capítulo se encerra sistematizando brevemente as principais políticas que incidiram sobre as áreas rurais do país, sendo que sete delas receberam uma análise mais cuidadosa de suas trajetórias e seus resultados.

A segunda parte do livro discute sete políticas específicas que compõem esse mosaico da experiência brasileira recente. Assim, três capítulos – ambos assinados por Silvia Aparecida Zimmermann e Valdemar João Wesz Junior – retratam com

detalhes essa breve trajetória. O terceiro capítulo discute as políticas públicas de apoio à produção e à comercialização que incidiram sobre as áreas rurais. Nesse caso, mereceram atenção especial o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura familiar (Pronaf), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). O quarto capítulo trata especificamente das políticas públicas de infraestrutura nas áreas rurais. Para tanto, as análises se concentraram nos programas Luz para Todos, Água para Todos e no Programa Nacional de Habitação Rural – Minha Casa Minha Vida Rural. Finalmente, o quinto capítulo analisa as políticas sociais de transferência de renda para as áreas rurais, enfatizando a abrangência e os resultados do programa Bolsa Família. Registre-se que todos esses programas e essas políticas evidenciaram um conjunto de boas práticas socioprodutivas e de empoderamento dos atores rurais, cujos resultados poderão servir de balizamento para a replicação dessas experiências em outros territórios latino-americanos.

A terceira parte do livro demonstra a ancoragem dessas diversas políticas relatadas anteriormente em um determinado território com o objetivo de destacar a territorialização das políticas públicas. Assim, dois capítulos – ambos assinados por Joelmir Pinho e Ana Roberta Duarte Piancó – discutem as políticas de desenvolvimento rural no microterritório Cariri Oeste, no estado do Ceará, e as lições apreendidas nesse processo. O sexto capítulo apresenta uma breve contextualização do referido território para, posteriormente, analisar os sete programas mencionados nos capítulos 3 a 5, além da agregação da política de saúde executada pelo Sistema Único de Saúde (SUS). A partir da percepção e dos olhares das comunidades rurais, procurou-se identificar avanços e limites das políticas públicas que incidem no referido território, especialmente em termos da promoção de melhorias da qualidade de vida das pessoas. O sétimo capítulo apresenta as lições apreendidas para se impulsionar o desenvolvimento rural com inclusão social, as quais foram obtidas à luz do método Roda de Conversas. Nesse caso, destacaram-se diversos problemas, com ênfase na ausência e escassez de diálogo entre as instituições públicas locais responsáveis pela execução dos programas considerados; na falta de um processo adequado de comunicação; e na violação dos direitos dos cidadãos, especialmente quando os programas sociais ainda são apresentados aos beneficiários como um "favor".

A quarta parte do livro discute, de forma sintetizada, o legado e as lições que as experiências brasileiras recentes com políticas públicas de desenvolvimento rural deixaram para o país e também para o continente latino-americano. Assim, o capítulo oitavo – assinado por João Torrens e Lauro Mattei – analisa diversos temas, com ênfase na abrangência e nos limites dessas políticas públicas de desenvolvimento rural; nos mecanismos de financiamento envolvidos; nas inovações institucionais que emergiram desse processo; no papel e na importância dessas políticas para a inclusão social no Brasil e na América Latina; e no contexto atual e nos desafios para o futuro dessas políticas.

Dessa forma, considera-se que o IICA, com mais esta obra, está dando uma contribuição decisiva para as discussões e os debates sobre os caminhos futuros do desenvolvimento rural latino-americano. Nesse sentido, merecem destaque algumas lições da experiência brasileira que poderiam ser úteis a outros países, tais como:

- (i) a construção de novas institucionalidades, fundamentadas na descentralização político-administrativa e fiscal do Estado brasileiro, implementada a partir da Constituição de 1988, como, por exemplo, o Conselho Nacional

de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), os Colegiados Territoriais e mais de 30 mil Associações Rurais e Cooperativas Agropecuárias de Pequenos Produtores e Agricultores Familiares;

- (ii) a concepção de políticas diferenciadas de desenvolvimento rural para a inclusão social e produtiva, tendo por base os 26 territórios-tipo definidos no volume 22 da Série DRS, intitulado Tipologia Regionalizada dos Territórios Rurais Brasileiros: Implicações no Marco Jurídico e nas Políticas Públicas;
- (iii) os limites e desafios para o futuro das políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil e na América Latina. Nessa perspectiva, no século XXI, a temática da ruralidade vem ganhando novos contornos analíticos a partir de um consenso formado que ressalta o fato de que os espaços rurais – brasileiro e latino-americano – são cada vez mais heterogêneos e de uma amplitude que vai além das tradicionais classificações oficiais. Esses dois aspectos (heterogeneidade e dimensão) atuam diretamente sobre as políticas públicas, obrigando-as a serem repensadas, ao mesmo tempo em que se estabeleçam novos parâmetros no processo de construção, execução e avaliação dessas políticas;
- (iv) finalmente, poderíamos concluir propondo dar continuidade às iniciativas dos Projetos de Inclusão na Agricultura e nos Territórios Rurais e de promoção da Agricultura Familiar por meio da construção de, pelo menos, duas agendas: uma de estudos e debates, composta de iniciativas no campo da pesquisa, voltada para checar, adequar e validar a tipologia dos espaços rurais com base na representação social do imaginário construído historicamente pelos próprios atores locais sobre sua ruralidade, seus limites físicos, seu significado, sua importância e suas potencialidades para o desenvolvimento; e outra para apoiar políticas públicas de inclusão e agricultura familiar nos países latino-americanos, que teria como objetivo aprofundar a análise das implicações para as políticas públicas, ou seja, buscar identificar desdobramentos sobre as orientações estratégicas das políticas de desenvolvimento rural nos países, hoje levadas a cabo de forma fragmentada e desarticulada por distintas instituições governamentais. Os elementos constitutivos dessas duas agendas poderiam servir como um eixo orientador estratégico para a construção de uma nova geração de políticas de desenvolvimento dos territórios rurais que contribua para pautar as discussões futuras.



## PARTE 1

# AS POLÍTICAS RURAIS NO CONTEXTO DO NEOLIBERALISMO E DO NOVO DESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO

### Preâmbulo<sup>1</sup>

Há décadas, o modo de produção capitalista está em crise. Tal fato se apresenta de diferentes maneiras e em distintos locais, tendo recebido, inclusive, algumas denominações indevidas<sup>2</sup>. Tal fenômeno tem provocado impactos sobre os rumos do desenvolvimento em diversas regiões do planeta e recolocado na ordem do dia a necessidade de se rediscutir o atual padrão de desenvolvimento mundial, particularmente o dos países dependentes da ordem econômica mundial, como é o caso da maioria dos países latino-americanos.

O debate sobre desenvolvimento retomou seu espaço na agenda pública em todo o mundo, mais particularmente, na América Latina, devido a dois fatores básicos: o fracasso das reformas políticas e econômicas das duas últimas décadas do século XX, propostas pelas agências multilaterais (FMI e Banco Mundial), e o grave problema social decorrente da exclusão de milhões de pessoas do acesso aos mercados de trabalho e de bens e aos serviços básicos, como saúde, educação, habitação e saneamento. Tal situação revelou a existência de índices elevados de pobreza e miséria na maioria dos países, bem como indicou um processo de exclusão social sem precedentes.

O caso brasileiro é importante para ser analisado nesse contexto. Assim como na grande depressão da década de 1930, quando o país iniciou a instituição do modelo urbano-industrial de desenvolvimento – também conhecido como modelo de substituição das importações –, no cenário atual o país voltou-se para seu passado e reinstituiu uma estratégia que passou a ser chamada de Novo Desenvolvimentismo. Isso porque muitos elementos da estratégia desenvolvimentista anterior são retomados após duas décadas de domínio quase que absoluto das ideias liberais, especialmente nas esferas econômica e política, cujas consequências sociais foram desastrosas para amplas camadas da população.

De um modo geral, pode-se dizer que o desenvolvimentismo do Pós-Guerra foi construído a partir de uma articulação específica entre parte do ínfimo setor empresarial nacional existente na época, as burocracias estatais e os interesses

**1** Texto elaborado pelos organizadores da obra.

**2** Na década de 1990, foram as crises da América Latina e da Ásia; na primeira década do século XXI, a crise norte-americana; a partir de 2008, a crise dos países desenvolvidos. Atualmente se fala apenas na crise da região do euro. Na verdade, todos esses episódios confirmam que o sistema capitalista vive mais uma crise sistêmica, de longa duração, que vem afetando as economias e as sociedades globalmente.

empresariais internacionais que financiaram a industrialização do país. Essa construção criou no imaginário social a ideologia do país-potência, cujo ideário teve fôlego até se esvaír com a crise generalizada do início dos anos 1980. Apesar de tal modelo deixar um país industrializado – ainda que incompleto em diversas áreas –, herdou-se um conjunto de deficiências estruturais e um país marcado por diferenças regionais e sociais, chamando atenção o expressivo processo de exclusão social explicitado pelos indicadores de pobreza e miséria que até recentemente afetavam amplas camadas da população.

Após a Constituição de 1988, com a redemocratização do país, teve início um processo de descentralização das ações do Estado, com o repasse de algumas atribuições e alguns recursos para os entes federados, além da criação de estruturas administrativas governamentais intermediárias, situadas entre os estados e as municipalidades. Paralelamente, alguns sistemas de controle social em diversas áreas de atuação do Estado foram instituídos como forma de garantir maior participação dos beneficiários na operacionalização de políticas públicas.

Segundo Mattei (2010), a criação de conselhos locais, regionais e estaduais foi a principal forma de se ampliar a capacidade de intervenção da sociedade. Com isso, ao longo das últimas décadas houve um maior envolvimento de distintas organizações sociais no controle e acompanhamento das políticas públicas, especialmente no que diz respeito à aplicação dos recursos financeiros e ao início de um processo de gestão compartilhada dessas políticas entre governo e sociedade civil.

Dessa forma, a relação tradicional entre Estado e sociedade vem se alterando, na medida em que os atores sociais elevam sua participação na definição e gestão das políticas públicas. Ao mesmo tempo, nota-se que o próprio Estado se ajusta a essa nova realidade, modificando suas funções tradicionais com o objetivo de racionalizar as ações e ampliar seus resultados. Os atuais conselhos são criados normalmente com o intuito de democratizar a gestão dos bens públicos, transformando-se em importantes espaços de concertação coletiva dos interesses públicos e privados. Em uma visão idealizada, esses conselhos deveriam viabilizar a construção de uma agenda pública democrática, que precisaria estar assentada na participação do conjunto de atores sociais envolvidos nas definições e na implantação das políticas públicas (MATTEI, 2010).

Esse caráter institucionalizado que prevê o exercício da cidadania por meio da participação nas diferentes esferas governamentais procura criar condições e instrumentos capazes de mediar a relação entre Estado e sociedade civil nas definições de políticas públicas. Para tanto, formas paritárias de participação e representação da sociedade civil e de órgãos governamentais e o estabelecimento de mecanismos deliberativos são essenciais para que o pleno exercício democrático seja obtido.

Apesar dos avanços observados no processo de gestão e implantação de políticas públicas a partir da Constituição de 1988, sinais de limitações desse processo se tornaram perceptíveis recentemente. Os pequenos municípios, em tamanho populacional, a maioria localizada em áreas rurais, apresentam dificuldades quanto à capacidade de planeja-

mento, inovação e execução de ações de desenvolvimento<sup>3</sup>. Com isso, a partir do ano de 2003, algumas ações e políticas do governo federal, sobretudo para as áreas rurais, voltaram-se para a promoção de articulações intermunicipais e regionais, tendo como premissas o desenvolvimento territorial.

Observa-se que, em um período relativamente curto, a temática do desenvolvimento territorial ganhou relevância e se tornou parte integrante das atuais políticas públicas de desenvolvimento rural no país. Registre-se que esse processo manteve uma estreita relação com as experiências bem-sucedidas nessa área no âmbito da Comunidade Europeia, que certamente inspiraram essa nova estratégia em praticamente toda a América Latina. Portanto, o limiar do século XXI apresentou novas possibilidades e alternativas ao mundo rural, seja por meio das diversas políticas implementadas pelos Estados, seja pelas inúmeras experiências locais e/ou regionais amparadas na abordagem territorial.

Obviamente que, por ser um processo relativamente novo, muitas limitações desse novo arcabouço de política de desenvolvimento rural foram documentadas em diferentes espaços de debates, merecendo destaque as dez edições do Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial organizadas pelo IICA-Brasil. Nesses fóruns – que contaram com a presença de agentes públicos e privados e dos mais diversos atores sociais do Brasil e da América Latina –, foi possível analisar diversos aspectos que ainda precisam ser enfrentados para superar visões tradicionais de desenvolvimento rural, que, em geral, permanecem atreladas aos aspectos agrícolas apenas.

Para analisar adequadamente o processo em curso relativo às políticas de desenvolvimento rural, esta parte está organizada em dois capítulos que realçam dois momentos históricos distintos. O primeiro deles faz uma breve síntese da década de 1980, enfatizando a crise econômica que afetou o país e seus principais impactos sociais, além do processo de redemocratização que se instaurou no país a partir da promulgação da Constituição federal de 1988. Além disso, faz-se um breve balanço da década de 1990, período em que a filosofia neoliberal imperou na agenda política da maioria dos países latino-americanos. Destaca-se que, no caso do Brasil, ocorreram fortes impactos desse ideário sobre as políticas de desenvolvimento rural implementadas no referido período.

O segundo capítulo discute a retomada dos debates sobre desenvolvimento, dando destaque às mudanças políticas do início do século XXI, bem como aos novos enfoques das políticas econômica e social, além da adoção da política de desenvolvimento territorial. Assim, discutem-se as políticas de desenvolvimento rural implementadas no Brasil após o ano de 2003, com destaque para as esferas da agricultura familiar e da questão agrária, bem como para as políticas de desenvolvimento territorial rural e de inclusão produtiva e de combate à pobreza rural. Além disso, ao final do capítulo, apresentam-se, à luz da experiência brasileira recente, algumas possibilidades de expansão dessas experiências para outros países da América Latina, especialmente em termos dos avanços econômicos e sociais e das políticas de desenvolvimento rural com base no enfoque territorial.

**3** Os dados do censo demográfico de 2010 revelam que, dos 5.565 municípios brasileiros, 4.958 (89,1%) possuem menos de 50 mil habitantes. Os municípios com menos de 10 mil (2.515 municípios) e os de 10 a 50 mil habitantes (2.443 municípios) abrigam juntos 33,6% da população brasileira.



## CAPÍTULO 1

### CRISE ECONÔMICA E A VISÃO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL NOS ANOS 1990

■ **Lauro Mattei**

Professor da UFSC e OPPA/CPDA/UFRRJ

Neste capítulo serão discutidos alguns elementos centrais das duas últimas décadas do século XX, destacando-se três aspectos fundamentais: a grave crise econômica que assolou o país nas décadas de 1980 e 1990; o processo de redemocratização do país, com o fim do regime militar a partir de 1985; e o advento do ideário neoliberal na década de 1990.

A crise econômica iniciada ainda nos anos finais da década de 1970 representou o esgotamento do Modelo de Substituição de Importações (MSI), que na prática significou a expansão da industrialização em todo o país a partir da década de 1930. De um lado, o país enfrentou graves problemas externos, culminando com o colapso do sistema de pagamento da dívida externa, fato que aprofundou a dependência dos organismos internacionais, especialmente do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, órgãos que passaram a administrar a economia do país. De outro, a aceleração do processo inflacionário corroeu fortemente o tecido social, levando milhões de pessoas a conviver em estado de pobreza.

De alguma forma, esses fatores também contribuíram para o reestabelecimento de um regime democrático a partir do ano de 1985, sendo que entre 1986 e 1988 se debateu e se formulou uma nova Constituição para o país. Nesse caso, observa-se que a volta do estado democrático possibilitou um rearranjo na esfera das políticas públicas, quando prevaleceram na Carta Magna as ideias da democratização e descentralização dessas políticas. Além disso, o protagonismo dos atores sociais também começou a ganhar voz como forma de se construir novas políticas de desenvolvimento para o país.

Todavia, esse movimento se ressentiu na década seguinte (anos 1990) dos efeitos do projeto político-ideológico neoliberal que tomou conta do país e se instaurou na vida econômica e social brasileira. Assim, prevaleceu, em grande parte dessa última década do século XX, o credo de que a saída da condição de país subdesenvolvido se daria unicamente pela via dos mercados. Essa escolha ficou marcada negativamente em diversas áreas, com destaque para a esfera rural, em que os problemas agrários se agravaram e a situação econômica e social dos camponeses e agricultores familiares só veio a piorar, mesmo com o início de algumas políticas, ainda que tímidas, para esses setores.

É o conjunto desses aspectos que será tratado nas seções seguintes do presente capítulo, que se encontra dividido em duas grandes partes. A primeira delas trata especificamente da década de 1980, procurando mostrar o esgotamento do modelo de desenvolvimento no início dos anos 1980, a crise econômica que tomou conta do país e os problemas

dela decorrentes. Além disso, discute-se também nessa parte o difícil processo de retomada da democracia a partir de meados da década de 1980, que veio a se concretizar a partir de 1988 com a promulgação da nova Constituição federal. A segunda parte do capítulo discute a década de 1990, quando se observa uma inversão de rota apontada pela Constituição federal nas esferas econômica, social e política, a partir do momento em que o país adere acriticamente ao pensamento neoliberal que tomou conta da agenda política mundial e, particularmente, da agenda política da maioria dos países latino-americanos. Para tanto, serão destacadas as principais ações e políticas voltadas ao atendimento dessa agenda hegemônica, especialmente aquelas ações que afetaram diretamente as áreas urbanas e as comunidades rurais, realçando, neste caso, as políticas públicas que emergiram nesse período e as intervenções norteadoras do Estado nos âmbitos agrícola e agrário.

## **1. Anos 1980: crise econômica e a volta ao Estado democrático**

### **1.1 O esgotamento do modelo de desenvolvimento e a crise econômica generalizada**

O modelo brasileiro que teve vigência entre as décadas de 1930 e 1970, também conhecido como projeto nacional desenvolvimentista, visava industrializar o país de forma protecionista, reservando um papel expressivo ao Estado, que não atuou apenas como indutor do desenvolvimento, mas, sobretudo, como investidor e produtor de mercadorias. Os tempos mudaram e os desafios atuais são de natureza distinta, conforme veremos mais adiante.

O Modelo de Substituição de Importações (MSI) tinha a finalidade básica de industrializar o país e livrá-lo de sua dependência histórica em relação aos países centrais. Para tanto, o Estado foi o grande incentivador desse modelo ao disponibilizar uma rede de infraestrutura básica, bem como viabilizar os financiamentos necessários ao processo de industrialização. Além disso, o próprio Estado participou como produtor industrial em alguns ramos de atividade, especialmente naqueles que possuíam riscos mais elevados e exigiam quantidades enormes de recursos financeiros.

Esse modelo ficou conhecido como nacional-desenvolvimentismo, uma vez que buscava promover o desenvolvimento econômico e a consolidação da nação sendo o Estado o elemento catalisador desse processo. Entre as características centrais desse modelo destacam-se o protecionismo tarifário generalizado destinado ao setor industrial durante a vigência do MSI; o papel do Estado, que assumiu, simultaneamente, as tarefas de planejamento, financiamento e produção de insumos básicos, além da infraestrutura necessária, particularmente nas áreas de energia, transportes e comunicações; e o papel desempenhado pela política industrial durante a vigência do nacional-desenvolvimentismo, que, apesar do impulso dado pelo Estado, gerou desequilíbrios setoriais importantes, particularmente no setor de bens de capital, além de defasagens tecnológicas e baixa competitividade internacional.

Existem diversas explicações sobre a queda do "antigo desenvolvimentismo". Duas delas, porém, foram consideradas decisivas. Por um lado, a exaustão da estratégia de substituição das importações, uma vez que a excessiva proteção industrial e o baixo grau de inserção no comércio internacional limitaram o crescimento econômico do país. Por outro,

a crise da dívida externa, que contribuiu decisivamente para deteriorar a situação financeira do setor público, limitando suas condições de financiamento, bem como acelerando o processo inflacionário que tomou conta da economia por quase duas décadas.

A exaustão desse modelo, somada aos efeitos da crise da dívida externa, fez com que, no início dos anos 1980, o país enfrentasse uma grave recessão econômica, cujos resultados mais evidentes foram a queda do nível de atividades econômicas mensuradas pela forte retração do PIB; a elevada expansão do desemprego; e a instauração de um acelerado processo inflacionário que só viria a ser debelado na década seguinte. Ao longo de toda a década de 1980, foram adotados diversos planos de estabilização econômica, porém sem que nenhum deles tivesse obtido sucessos. Com isso, ocorreu, ao longo de todo o período, um descontrole inflacionário generalizado, fazendo com que a inflação no último ano da referida década se situasse no patamar de 3.000%. Esse cenário macroeconômico particular é que será alterado em meados da década seguinte, conforme veremos mais adiante.

## **1.2 A volta do Estado Democrático a partir de 1985**

Com o processo de democratização do país, especialmente após a promulgação da Constituição de 1988, ocorreu um reordenamento do Estado brasileiro, sobressaindo o tema da descentralização das ações governamentais com o intuito de ampliar o acesso aos recursos públicos, por um lado, e de democratizar as próprias políticas, por outro. Um dos aspectos mais visíveis desse movimento de democratização foi a promoção e o aumento de novos conselhos gestores de políticas setoriais e das políticas gerais de desenvolvimento nas diversas esferas governamentais.

Esses Conselhos (municipais, estaduais e nacionais) foram sendo criados e estimulados como mecanismos de uma nova forma de gestão pública estimulada pela Constituição de 1988, visando incluir os beneficiários e/ou suas representações sociais nos processos de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas, sobretudo no que diz respeito à definição de prioridades e aplicação dos recursos financeiros.

Com isso, observa-se que a relação tradicional entre Estado e sociedade começou a ser alterada, na medida em que os atores sociais elevaram sua participação na definição e gestão das políticas públicas, tornando-se protagonistas efetivos nesse processo de ampliação democrática. Ao mesmo tempo, nota-se que o próprio Estado se ajusta a essa nova realidade, modificando suas funções tradicionais com o objetivo de racionalizar suas ações e ampliar seus resultados. Nesse cenário, três aspectos passaram a assumir grande relevância nas décadas recentes:

### **a) descentralização político-administrativa**

A volta ao Estado democrático no Brasil em meados da década de 1980 representou um novo impulso em direção à descentralização política, que, para alguns analistas, transformou-se apenas em uma luta por autonomia administrativa dos governadores e administradores municipais (prefeitos), que buscavam maior participação na parcela dos recursos arrecadados pelo governo. No entanto, o processo de descentralização vai muito além da questão da descentralização

dos recursos financeiros simplesmente, uma vez que nele também estão envolvidas relações políticas entre esferas governamentais e, acima de tudo, uma nova forma de relação entre Estado e sociedade civil.

De maneira geral, pode-se dizer que o processo recente de descentralização política brasileira, especialmente no período pós-Constituição de 1988, esteve permeado por dois aspectos básicos. Por um lado, a crise do Estado nacional e sua incapacidade de continuar administrando centralizadamente os problemas da nação, obrigando-o a implantar um processo descentralizado de serviços e políticas. Por outro, a possibilidade mais concreta de atendimento do clamor da sociedade e dos movimentos sociais organizados, que passaram a exigir maior descentralização das decisões governamentais e a cobrar espaços de debates em que os cidadãos teriam maior influência sobre os rumos das políticas públicas e das próprias ações governamentais. Se, por um lado, essa luta pela descentralização gerava expectativas favoráveis quanto à redução do clientelismo político e ao aumento do controle social sobre o Estado, por outro, abria-se a possibilidade de se expandir e reforçar as virtudes da democracia e da própria busca por justiça social.

Nesse sentido, Faletti (2006) apresenta um ordenamento desses processos de descentralização, destacando três modalidades pelas quais o poder, os recursos e as atribuições podem ser transferidos aos níveis inferiores de governo: i) descentralização administrativa, que engloba o conjunto de políticas que transferem a administração e a provisão de serviços sociais como educação, saúde, assistência social e moradia aos governos subnacionais; ii) descentralização fiscal, que se refere ao conjunto de políticas desenhadas para aumentar as receitas ou a autonomia fiscal dos governos subnacionais; e iii) descentralização política, que diz respeito ao conjunto de emendas constitucionais e reformas eleitorais desenhadas para abrir novos espaços – ou acionar espaços existentes – para a representação das sociedades subnacionais.

Nota-se certo consenso entre diversos autores (ARRETCHE, 1991; CASTRO, 1991) quanto ao fato de que o processo de descentralização contempla três ordens básicas de questões não excludentes entre si: ela é concebida como uma resposta do Estado a sua própria crise fiscal, que conduz à incapacidade de resolver suas funções centralizadamente; é concebida também como forma de democratizar as políticas públicas, visando aumentar a participação social, especialmente dos beneficiários dessas políticas; e representa novas formas de articulação entre o público e o privado.

Para Kunrath Silva e Moruzzi Marques (2004, p. 10),

a descentralização, juntamente e articulada à participação social, também é um elemento marcante dos discursos e propostas políticas democratizantes dos anos de 1980 e 1990 no Brasil. O reforço e o maior protagonismo das esferas subnacionais (estados e municípios), como contraponto à significativa centralização que marcou a formulação e implantação das diversas políticas públicas durante os governos militares, se apresentava como uma condição de superação de diversos impasses e problemas identificados na atuação do Estado brasileiro (ineficiência burocratização, corrupção, autoritarismo, etc.). Mais próximas aos cidadãos e aos problemas concretos da população, as esferas locais do estado foram reinterpretadas como lócus da inovação institucional e da geração de respostas efetivas para as demandas e interesses sociais.

A descentralização política obriga os governos locais e estaduais a se adequarem a essa nova realidade, uma vez que espacialmente estão mais próximos dos cidadãos que demandam ações e serviços governamentais. Essa maior proximidade os torna mais vulneráveis às pressões da sociedade, uma vez que esta, ao se manter mais informada, passa a demandar novos programas, novas ações e novos serviços públicos. Com isso, um número maior de cidadãos atendidos pelos governos locais e estaduais possibilitaria uma melhor adequação das intervenções governamentais à realidade social e econômica de cada localidade, em contraste com a excessiva padronização e rigidez das ações dos governos centrais.

Nessa perspectiva, os governos centrais manteriam suas funções regulatórias e de estabelecimento de diretrizes gerais, especialmente no que diz respeito às políticas de desenvolvimento, ao mesmo tempo em que ampliariam suas ações em algumas áreas via suporte às demais esferas governamentais locais e regionais, particularmente nas áreas de saúde, educação, habitação, assistência social etc.

É nesse sentido que o pensamento da descentralização procura dar aos governos locais e regionais condições de aumentar suas capacidades de prover serviços e, ao mesmo tempo, estabelecer mecanismos e instrumentos necessários ao exercício desse novo papel. Paralelamente a isso, a descentralização visa assegurar que a sociedade civil encontre nesses governos espaços para discutir suas demandas e estabelecer prioridades de ação. Nesse caso, duas premissas são essenciais: por um lado, a existência de uma sociedade civil organizada e ativa é pré-requisito para que governos cumpram suas funções de forma mais democrática e, por outro, as instituições sociais, agindo autonomamente, podem se tornar canais efetivos de monitoramento e controle das próprias ações governamentais.

Devido à ampliação cada vez mais rápida de situações complexas, que se modificam constantemente, políticas públicas oriundas a partir de decisões fortemente centralizadas, bem como a própria estrutura de poder centralizada, encontram-se atualmente em questão. Por isso, autores como Dowbor (1995) defendem uma hierarquização dos espaços institucionais, de tal forma que uma gama de problemas fosse capaz de ser resolvida no horizonte mais próximo dos cidadãos. Isso faria com que governos locais e regionais passassem a assumir responsabilidades que antes eram transferidas para os governos centrais.

Entretanto, sabe-se que essa descentralização idealizada não ocorre com a frequência requerida. No Brasil, particularmente, a descentralização não tem seguido um processo padronizado, uma vez que diretrizes definidas pelo governo central têm sua implementação dependente das ações dos governos estaduais e das administrações municipais. Nesse caso, não podemos esquecer que a administração pública brasileira ainda continua fortemente marcada pelo caráter patrimonialista<sup>1</sup>, que favorece e estimula, por um lado, a prática da corrupção e, por outro, fortalece a configuração de uma administração incompetente, mas sempre capaz de intervir a favor dos interesses oligárquicos e em detrimento dos segmentos sociais historicamente excluídos. Assim, propagou-se uma cultura

<sup>1</sup> O caráter patrimonialista ocorre quando o Estado e suas instituições são apropriados por agrupamentos políticos que atuam no sentido de privilegiar seus interesses particulares em detrimento dos interesses coletivos.

política que dominou a estrutura governamental, impedindo que o pensamento da descentralização ganhasse corpo em todos os seus fundamentos.

Além disso, há outros aspectos que comprometem o processo de descentralização. Um deles é o fato de que o monitoramento das ações de políticas públicas tem sido feito pelo próprio governo central e não pela sociedade civil, como preconizam os princípios da descentralização política. Outro ponto de estrangulamento desse processo é a falta de predisposição do poder público local em abrir espaços de discussão com a sociedade civil. Em geral, isso ocorre porque se teme a perda de poder político e também porque surge a necessidade permanente de administrar conflitos que emergem dos interesses distintos das várias representações locais.

Finalmente, deve-se ressaltar que no âmbito local a privatização do espaço público ainda se reveste de práticas clientelistas, corporativistas e autoritárias. Portanto, romper com essa cultura política significa transformar as administrações estaduais e locais em um espaço de representação dos diversos interesses reconhecidos nos estados e municípios, além de criar novas regras e formas de convivência política.

Dessa forma, seria possível solucionar problemas governamentais no âmbito do próprio setor público sem a necessidade de se transferir a busca de soluções para organizações da sociedade civil. De fato, o caminho deve ser o estímulo à participação da sociedade civil na perspectiva de ações no sentido *bottom-up*, podendo resultar em melhores governos locais e estaduais e em resultados mais efetivos das próprias políticas públicas. Além disso, a independência das comunidades e as estratégias para o seu fortalecimento também devem ser incentivadas no sentido *bottom-up*, com um esforço no processo de planejamento que assegure o envolvimento efetivo das bases sociais.

O Quadro 1 apresenta algumas diferenças entre duas concepções distintas de formulação e de implantação de políticas públicas. Em resumo, pode-se considerar que as políticas "de cima para baixo" não se preocupam em tratar das diferenças locais e regionais, estando mais voltadas para resultados macroeconômicos, em que o contexto social quase sempre tem apenas caráter coadjuvante. As políticas "de baixo para cima", além de levarem em conta as diferenças físicas, tratam das diferenças econômicas e sociais entre as distintas regiões e localidades, dando prioridade aos problemas locais e tendo como pano de fundo a diminuição das desigualdades socioeconômicas.

Quadro 1 - Estratégias de formulação de políticas públicas

Características	De cima para baixo	De baixo para cima
Princípio	Centralização/rigidez	Descentralização/flexibilidade
Planejamento	Ênfase nos controles	Ênfase na negociação
Metas	Pré-estabelecidas	Reformuladas passo-a-passo
Processo	Burocrático, sem estímulo à participação	Construído socialmente por meio do estímulo à participação
Instrumento	"Pacotes" prontos	Mobilização de experiências locais
Método de decisão	Autoritário, atores principais são externos	"Orquestração" de interesses com participação relevante dos atores internos
Relação com o Estado	Mantém o clientelismo e a cultura paternalista	Compromisso das comunidades locais e acompanhamento das ações propostas
Implementação	Ações setoriais	Favorece ações intersetoriais
Relação com o poder local	Contraditório e excludente	Colaboração e parceria

Fonte: Campanhola (1998).

Nessa perspectiva, o desenvolvimento torna-se um processo de construção social "de baixo para cima", com a participação efetiva dos atores sociais. No entanto, as dificuldades para a organização de pessoas com interesses comuns e a prática participativa ainda se constituem em uma grande barreira ao exercício da democracia no país. Para isso, é necessário que haja colaboração entre os diferentes atores sociais, o que significa mais que uma simples predisposição para negociar e buscar objetivos comuns. A essência é a possibilidade de mobilizar todos os recursos disponíveis para empreender uma ação coletiva com a participação efetiva dos próprios interessados, que passariam a ser protagonistas do seu próprio desenvolvimento.

Porém, como alerta Gordillo de Anda (1997), sem o consentimento, encorajamento e suporte dos governos, a participação dos atores locais provavelmente será pouco efetiva, uma vez que somente instâncias de representação sólidas são capazes de iniciar um processo de redistribuição de poder, ao passo que instâncias fracas e/ou incompletas mais transferem debilidades do que soluções para as demandas locais.

### **b) a participação e o protagonismo político**

Nas últimas três décadas a ideia da participação social nas diferentes esferas governamentais esteve associada a um processo maior de discussões sobre a ampliação da democratização da própria sociedade e não somente das políticas públicas. Nesse sentido, é importante observar em que medida a própria descentralização política foi capaz de fortalecer

esse movimento democratizante global e, particularmente, das políticas públicas, via uma nova forma de controle das ações dos governos por parte dos cidadãos.

Nesse período surgiram diversas propostas metodológicas para diagnosticar a realidade e, a partir delas, propor um conjunto de políticas públicas que fossem capazes de dar uma nova direção aos processos de desenvolvimento nas diversas esferas da sociedade. Porém o **enfoque participativo** só passou a ganhar maior destaque a partir da década de 1990. Esse enfoque apresenta como uma de suas principais contribuições o **fortalecimento dos atores locais**.

A descentralização das políticas públicas destinadas a promover o desenvolvimento, como mostramos anteriormente, fez com que os temas da participação e da gestão social ganhassem maior destaque entre órgãos, instituições públicas e organizações da sociedade civil. Com isso, esperava-se que a participação e o envolvimento dos diferentes segmentos sociais na formulação, na execução, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas pudessem produzir resultados distintos e melhores do que aqueles que até então vinham sendo obtidos, tendo em vista que demandas e necessidades do conjunto da sociedade nem sempre eram consideradas adequadamente, uma vez que as políticas continuavam sendo formuladas e implementadas de forma centralizada e verticalizada.

Nesse caso, o pressuposto é que as políticas públicas voltadas à promoção de melhorias na qualidade de vida das pessoas precisam contar com o envolvimento e a participação dos agentes sociais, especialmente dos beneficiários e/ou de suas formas de representação, em todas as fases do processo de desenvolvimento. Para tanto, não basta aos movimentos sociais apenas apresentar pautas de reivindicações. Agora se torna necessário também interferir no processo de definição e execução das políticas, que não podem e nem devem ficar restritas somente às ações dos órgãos de Estado.

Uma das principais diferenças entre os enfoques convencional e participativo diz respeito às ações e aos papéis atribuídos aos agentes externos e ao público-alvo das ações desses agentes no local em que as políticas são formuladas e implementadas. Na abordagem convencional, a unidade social para a ação do agente externo é a comunidade, percebida como um sistema social homogêneo. Nesse caso, as estratégias não são diferenciadas e, conseqüentemente, não atingem todos os membros das comunidades. De um modo geral, as lideranças locais, geralmente oriundas dos estratos superiores, são utilizadas como os canais de legitimação do trabalho comunitário. Esse modelo de intervenção, na verdade, pode resultar na manutenção ou no reforço do *status quo*.

Outra característica da abordagem convencional é a sua natureza tutorial. Nesse caso, as ações dos agentes externos são orientadas para introduzir propostas previamente estabelecidas sem a participação da população alvo dessas ações. Dessa forma, o agente externo tem um papel ativo, enquanto à população alvo é reservado um papel meramente passivo. Esse tipo de ação, na maioria das vezes, acaba reforçando os mecanismos de dependência das comunidades em relação aos agentes externos. Esse enfoque, na verdade, não proporciona aos indivíduos o desenvolvimento de suas habilidades, que resultam em uma maior capacidade de identificar os seus próprios problemas, compreendê-los e buscar soluções apropriadas.

Na abordagem participativa, a comunidade é vista como um sistema social diferenciado, em que os membros que a compõem têm interesses diferenciados; visões distintas da sociedade e das suas formas de organização; níveis diferenciados de acesso aos benefícios institucionais; e os problemas nem sempre são comuns para todos os integrantes do grupo. É justamente essa heterogeneidade que transforma os grupos de interesses diversos na unidade social relevante. Nesse caso, o agente externo tem um papel educativo, e sua função básica é auxiliar as comunidades na identificação de seus problemas, bem como na busca de soluções. Além disso, os agentes externos devem acompanhar o processo de avaliação, propondo novos métodos e atuando sempre no sentido de viabilizar a participação do conjunto dos membros das comunidades e localidades.

Nessa lógica, o conhecimento é construído a partir da realidade e das experiências dos participantes de determinados programas e/ou políticas públicas. O desafio consiste em romper com os enfoques tradicionais que se limitam a transferir e/ou repassar conhecimentos e recursos financeiros aos beneficiários. Agora, os agentes externos aos governos mudam seus papéis, passando a exercer a função de criadores de condições favoráveis à discussão, participação e tomada de decisões de forma mais democrática.

Nessa abordagem, o processo educativo tem por finalidade elevar a capacidade das pessoas no sentido de aperfeiçoar o diagnóstico dos problemas; propor ações que visam solucionar esses problemas; avaliar as ações desenvolvidas; e propor novos tipos de intervenções. O processo participativo tem o propósito de transformar as pessoas em protagonistas das ações de desenvolvimento, em vez de meros expectadores. Ou seja, quaisquer que sejam as estratégias e os mecanismos de descentralização utilizados, o processo *bottom-up* de participação e de tomada de decisões torna-se um dos pré-requisitos para o exercício da cidadania e para o desenvolvimento não excludente e sustentável.

### **c) institucionalidades e gestão social**

No Brasil, desde a promulgação da nova Constituição federal e, particularmente, no caso das políticas públicas para o mundo rural, existe uma forte preocupação com mecanismos que propiciem a participação social e a deliberação em "novos espaços institucionais", criados tanto na esfera estatal quanto na esfera pública, como formas privilegiadas de tornar as decisões mais inclusivas, democráticas e efetivas.

Esses "novos espaços institucionais" se fundamentam na ideia de que boa parte dos problemas apresentados pelas políticas públicas destinadas à promoção de mudanças é resultado do não envolvimento dos beneficiários dessas políticas em seus processos decisórios. Ou seja, à medida que as instituições se tornam capazes de incluir os destinatários das políticas no processo decisório, elas deveriam passar a atender suas necessidades de maneira mais eficaz.

Para Mattei e Favareto (2005)<sup>2</sup>, o respaldo teórico para essa constatação vem do neo-institucionalismo, cujo lema é justamente a afirmação de que "instituições importam". Autores como March e Olsen (1989) mostraram que, em situações

<sup>2</sup> Este e os cinco próximos parágrafos se baseiam em Mattei e Favareto (2005).

específicas, determinadas regras e determinados procedimentos contribuíram para alterar o equilíbrio de força entre os participantes. Outros autores, como Fung (2003), argumentam que certas características do desenho institucional dos fóruns participativos podem contribuir para uma maior fiscalização no uso de recursos, para a promoção de políticas adequadas às condições de sua população alvo e mesmo para ampliar e fomentar a mobilização popular.

Apesar dessas contribuições, problemas continuam residindo no fato de que é mais fácil reconhecer *a posteriori* como um dado conjunto de regras operou no sentido de modificar o equilíbrio de forças entre os atores do que identificar *a priori* as regras e os procedimentos necessários para se obter esse efeito. Analisando criticamente o neo-institucionalismo, Przeworski (1995) afirma que essa abordagem falha ao afirmar que as instituições fazem diferença sem, no entanto, mostrar quais são os mecanismos que permitem, em um dado contexto, que sejam ali criadas as condições para modificá-lo.

Cornwall e Coelho (2004) apontam, ainda, mais duas dificuldades no processo de criação de instituições participativas. Uma delas diz respeito ao projeto normativo associado à ideia de democratização da democracia. A outra está relacionada aos problemas que surgem no processo de implementação desse projeto normativo. No plano normativo é preciso entender melhor as diferentes concepções de democracia e participação que estão em disputa no campo das inovações democráticas (HABERMAS, 1989; FUNG; WRIGTH, 2002) e identificar os mecanismos de inclusão e legitimação democrática que cada uma propõe. Já no plano institucional, o processo de mobilização política, o arranjo institucional, a política de participação e as interações com outras instituições são momentos privilegiados para explicar os resultados alcançados pelas arenas participativas, seja na esfera da política, seja enquanto experiência que contribui para ampliar a vivência cívica dos participantes (COELHO, 2004).

Refletindo sobre essas questões no âmbito do desenvolvimento de territórios rurais brasileiros, Abramovay (2004), fazendo uso do referencial da Nova Economia Institucional, analisa a experiência dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) para constatar que parte das dificuldades por eles experimentadas deve-se a uma falha institucional: pede-se a estes fóruns que sejam espaços de promoção do desenvolvimento local, mas não são transferidos aos agentes locais as competências e habilidades necessárias para tal. Como resultado, a eficácia desses conselhos é apenas parcial, uma vez que eles se mostram aptos a fiscalizar minimamente o uso dos recursos públicos, mas estão longe de poder pensar estratégias consistentes de médio e longo prazos.

Em trabalho posterior, Favareto e Demarco (2004) testaram as hipóteses de Abramovay para um universo mais amplo e diversificado de situações, concluindo que não somente a falha institucional de fato existe, como suas raízes são mais profundas e alcançam mesmo todo o ambiente institucional (NORTH, 1990) das políticas para o Brasil rural: enquanto se espera dos conselhos que promovam o desenvolvimento rural, toda a formulação das políticas, a visão dos gestores e planejadores dos organismos governamentais e mesmo as estratégias de empoderamento dos atores permanecem atrelados às velhas instituições. O resultado é uma dissonância entre um novo discurso – em que participação e gestão social ocupam um lugar de destaque – e instituições que ainda são muito marcadas pela lógica setorial e restritas à valorização das atividades primárias e ampliação de espaços de consulta pública.

Já Mattei e Duarte (2005), em estudo realizado para o Condraf, observaram que grande parte dos novos mecanismos institucionais – particularmente os CMDR – foi criada apenas para atender às exigências legais para recebimento de verbas de determinadas políticas públicas. Dessa forma, os conselhos se tornam instâncias de decisão sobre o uso de recursos e não momentos de reflexão coletiva sobre os rumos do desenvolvimento, especialmente de formulações e proposições de políticas. Com isso, as chances de se construir processos inovadores são bastante reduzidas. Particularmente no caso dos conselhos de desenvolvimento rural, devido ao fato de a grande maioria ter sido criada após a implementação do Pronaf, notou-se que a falta de experiência em processos participativos na gestão pública foi um dos principais obstáculos para a obtenção de melhores resultados das políticas oriundas dos “novos ambientes institucionais”.

Para esses autores, no contexto de profundas transformações propiciadas pela Carta Constitucional de 1988, instaurou-se uma cultura “conselhistas”, uma vez que, a cada nova proposição de política pública, buscava-se criar uma nova instituição para gerenciá-la. Esse fato foi captado pelo IBGE, que, em 2001, indicou a existência de aproximadamente 27 mil conselhos, abrangendo 99% dos municípios brasileiros, o que dava uma média de 4,9 conselhos por município. A ocorrência dessa grande diversidade de situações está ligada, em parte, às questões de natureza estrutural próprias de países como o Brasil, cujo processo de desenvolvimento foi cunhado por forte dependência externa e gritantes desigualdades internas (socioeconômicas, culturais, étnicas, bem como de concentração de renda e poder político), condicionantes importantes que podem explicar o sucesso ou o fracasso de programas e políticas públicas, bem como da organização e da participação social. Criar as condições necessárias para superar essa marca histórica é um desafio fundamental para conduzir a sociedade brasileira em direção a um caminho mais justo e democrático.

Nesse sentido, a criação de novos ambientes institucionais deve ser entendida como um processo de construção de uma nova política que seja capaz de romper e/ou eliminar as práticas institucionais tradicionais baseadas em métodos autoritários, paternalistas e excludentes. Isso remete, necessariamente, à questão do exercício do poder político na sociedade, implicando novas formas de relacionamento entre agentes públicos e privados, bem como um novo patamar de interação entre Estado e sociedade civil.

Imbricado nesse debate aparece a questão da gestão social que, de uma forma bem genérica, representa a descrição de processos que envolvem mecanismos de partilha do poder de decisão entre Estado e sociedade sobre a definição e implantação de políticas públicas. Esses processos podem ser bastante variados, indo desde uma simples consulta junto às comunidades até o controle efetivo, por parte dos cidadãos, de uma determinada política.

A ideia crescente da participação nas diferentes formas de gestão social de bens públicos colocou novas dimensões sobre o exercício do poder – que passou a ser redefinido a partir do empoderamento das organizações sociais –, bem como sobre o próprio desenvolvimento, cuja dinâmica passou a conferir maior importância às tradições, aos costumes e aos conhecimentos das comunidades locais. Paralelamente a esse movimento valorativo, ganha relevância a esfera pública, enquanto espaço de publicização e concertação de demandas de grupos específicos. É nesse contexto que a noção de governança local (PUTNAM, 1996; TENDLER, 1998) ganha novos contornos nos debates sobre gestão social de políticas públicas.

Segundo Miná Dias (2007), a noção de governança local colocou a necessidade de ampliar o conceito de gestão de bens públicos, de modo a incorporar, nos mecanismos de governo, as demandas dos diversos atores sociais que, ao se mobilizarem e se organizarem, colocam na agenda pública suas reivindicações, tanto em termos de demandas imediatas como em relação ao espaço de participação na definição e execução de políticas públicas.

Tendler (1998), tomando como referência seus estudos sobre mecanismos de governança no estado do Ceará, afirma que um dos pontos mais positivos da institucionalização da participação política da sociedade nos processos de tomada de decisões e também nos próprios mecanismos de governança é sua contribuição no sentido de transformar as ações governamentais em mais transparentes e menos corruptas.

Porém a participação efetiva da sociedade e/ou de suas organizações representativas requer, segundo diversos autores (TENDLER, 1998; EVANS, 2003; HOUTZAGER, 2004), dois elementos fundamentais: a existência de uma sociedade civil organizada capaz de dar sustentação política à institucionalidade e aos próprios mecanismos institucionais formais.

É nesse contexto que recentemente a participação social passa a ser valorizada pelas diversas esferas governamentais. Para isso, os "conselhos" tornaram-se os mecanismos participativos mais disseminados, especialmente após a Constituição de 1988 e das respectivas leis de 1990 que regulamentaram suas atribuições e seu funcionamento. É também a partir daí que esses mecanismos institucionais (conselhos) se legitimam como "instâncias gestoras de políticas públicas".

## **2. Anos 1990: o Brasil no contexto do neoliberalismo e de suas contradições econômicas e sociais**

### **2.1 O predomínio do ideário neoliberal na América Latina nos anos 1990**

Com o colapso do Modelo de Substituição de Importações (MSI) nas últimas décadas do século XX, a maioria dos países da América Latina foi atingida por graves crises econômicas que causaram profundos efeitos sociais. Além dos baixos índices de crescimento econômico, da aceleração dos processos inflacionários e da crise fiscal e financeira dos Estados, o continente latino-americano assistiu a uma deterioração do seu tecido social. Para complicar ainda mais a situação, a crise das dívidas (externa e interna) a partir da década de 1980 afetou todos os países da região, restringindo o crescimento econômico (PIB) e as ações dos Estados. Com isso, exauriram-se as possibilidades de construção de um modelo de desenvolvimento que fosse capaz de melhorar as condições de vida da população em geral e das parcelas da população que já se encontravam em estado de pobreza e indigência, em particular.

A saída proposta pelos organismos internacionais na década de 1990 para superar a crise latino-americana, consumada no chamado Consenso de Washington, consistiu em abandonar as políticas de intervenção estatal dos períodos anteriores, deixando ao sabor dos mecanismos de mercado a solução para os problemas econômicos e sociais. Em grande medida, foram adotadas políticas no sentido de desregular os mercados, privatizar empresas estatais, reduzir os gastos governamentais e liberar os mercados financeiros para que não ocorresse restrição à entrada de capitais.

Do ponto de vista econômico, nota-se que o dinamismo do período dominado pelo MSI se esgotou rapidamente, impactando negativamente os agregados macroeconômicos, especialmente o nível de crescimento econômico e de renda per capita, que passou a apresentar uma trajetória de queda, e o próprio mercado de trabalho, cujas taxas de desemprego se expandiram fortemente em praticamente todos os países. Esses fatos, somados ao processo histórico de concentração da renda, agravaram ainda mais as já precárias condições de vida da população em todo o continente latino-americano. Pode-se dizer que uma das consequências mais negativas oriundas do pequeno crescimento econômico regional foi a redução do nível de emprego, com a contrapartida de aumento da informalidade. O resultado desse duplo movimento levou à redução do número de pessoas cobertas pelos programas de seguridade social.

Na esfera social, o resultado mais visível foi o forte crescimento dos índices de pobreza e miséria em quase todos os países da região. Aliado a isso, tem-se, ainda, os efeitos perversos dos programas de estabilização econômicos, que agravaram as condições do mercado de trabalho, ajudando a expandir, ainda mais, a exclusão social. As altas taxas de desemprego existentes em todos os países do continente, o aumento da concentração da renda e da propriedade da terra e o enorme deslocamento da população, formando os grandes centros urbanos nos países, aliados à redução dos gastos com programas na área de segurança alimentar e nutricional, contribuíram para agravar as condições de vida da população e potencializar o surgimento de problemas sociais de proporções imprevisíveis.

Na esfera política, as mudanças ganharam uma forte conotação ideológica desde o início dos anos 1980 do século XX, quando o ideário neoliberal passou a se impor como "modelo único e mais eficaz" de organização política das sociedades. Não é por menos que esse modelo se implantou inicialmente nos dois países (EUA e Inglaterra) que detêm as duas principais praças financeiras mundiais (Nova Iorque e Londres). Deve-se ressaltar, ainda, que esse movimento foi fortemente beneficiado pela derrocada do sistema político-econômico do Leste Europeu (o chamado "socialismo real") e pela obscuridade política de organismos multilaterais, como é o caso da ONU.

Com isso, a década de 1990 foi marcada pela expansão da ideologia do livre mercado e da ineficácia do Estado enquanto organismo indutor do desenvolvimento, chamando atenção também que esses preceitos foram fortemente impulsionados na referida década por governos sociais democratas em várias partes do mundo. Esse discurso também teve eco em organismos multilaterais (Banco Mundial e FMI) e em fóruns internacionais, como foi o caso do fórum anual de Davos (Suíça). Dessa forma, a expansão econômica e o discurso ideológico que a acompanhou consolidaram uma nova hegemonia política mundial. Foi justamente essa ideologia que tomou conta da política brasileira no início da década de 1990, conforme veremos na sequência.

## **2.2 O avanço do neoliberalismo no Brasil nos anos 1990**

No Brasil, a década de 1990 foi marcada por importantes alterações econômicas, políticas e sociais. No plano político, no ano de 1990 tomou posse como presidente do país Fernando Collor de Mello, primeiro presidente eleito após o regime militar iniciado em 1964. Ele iniciou seu mandato pregando a necessidade de o Brasil ingressar rapidamente na "onda

neoliberal" emanada a partir do Consenso de Washington, que apontava como solução para os problemas brasileiros e latino-americanos uma menor interferência do Estado em troca de uma maior liberdade de ação dos mecanismos de mercado. Esse modelo político começou a ser introduzido no país naquele período, embora tenha sido fortemente aprofundado durante o governo FHC (1995-2002).

No campo econômico, a primeira metade da referida década assistiu à continuidade de planos econômicos com a finalidade de conter a inflação e estabilizar a economia, objetivo atingido somente a partir de 1995 com a adoção do Plano Real, que adotou mecanismos de política macroeconômica totalmente distintos daqueles que vinham sendo seguidos desde o Plano Cruzado, em 1986. Nesse caso, foi introduzida uma nova moeda (real) e implantado o regime de metas inflacionárias, com a adoção de políticas monetárias, especialmente da taxa de juros, como parâmetro para controlar a inflação e manter a economia dentro de padrões estáveis, além de um amplo processo de liberalização comercial e financeira e de privatização de empresas estatais.

Na esfera social ocorreu a continuidade das lutas sociais, tanto urbanas como rurais, que já tinham ganhado força durante a década anterior. Particularmente na área rural duas lutas tiveram definitivamente alcance nacional: a luta pela reforma agrária (que na década anterior estava mais circunscrita a algumas regiões do país) e a luta por uma política agrícola diferenciada para os agricultores familiares. Além dessas, tiveram ascensão lutas de segmentos sociais específicos, como foi o caso do Movimento dos Atingidos por Barragens; do Movimento dos Seringueiros e dos Povos das Florestas; dos movimentos indígenas etc.

### **a) o ajuste estrutural da política econômica brasileira**

O ideário neoliberal reinante em todos os continentes ganha mais força na agenda política brasileira e assume contornos concretos em 1995, quando FHC assume a Presidência do Brasil. A partir de então, o movimento político-ideológico antes referido se instaura na vida econômica e política nacional. O governo FHC, que durante a campanha eleitoral de 1994 havia prometido retirar o país de sua condição subdesenvolvida, na verdade terminou seu segundo mandato no ano de 2002 em uma grande crise.

O Plano Real, implantado em julho de 1994, contém o suporte básico de toda política macroeconômica adotada pelo governo FHC no período entre 1995 e 2002. Neste espaço, vamos apenas detalhar os principais aspectos que marcaram o período dominado pelo ideário econômico neoliberal, bem como discutir alguns resultados das políticas macroeconômicas que foram adotadas, que mergulharam o país em uma grave crise econômica, particularmente nos dois anos que antecederam as eleições presidenciais de 2002.

Na esfera econômica, especificamente, buscou-se recuperar o crescimento econômico com a adoção de um cardápio de políticas de ajuste estrutural ancorado em quatro pilares básicos: desregulamentação bancária e financeira; liberalização comercial, com ampla abertura da economia do país aos produtos e bens do exterior; estabilização dos preços, via política cambial fixa; e redução da participação do Estado na economia, por meio de um vultoso programa de privatização de empresas estatais.

Essas políticas se mostraram adequadas aos seus propósitos até 1997, quando uma nova crise se instaurou, tendo como epicentro os países asiáticos. Nesse caso, observaram-se fortes movimentos especulativos em várias praças financeiras, culminando com a fuga de capitais, particularmente nos países em desenvolvimento. Esse fato abalou os mercados globais e afetou negativamente o cenário internacional favorável do início da década de 1990.

Dessa forma, os ataques especulativos contra as moedas locais forçaram a adoção, por parte de vários países, de uma política cambial flexível. Assim, Brasil (1999), Chile (1999), Rússia (1998) e Argentina (2001) flexibilizaram o câmbio visando evitar retração do crescimento e fuga dos investidores externos, bem como desequilíbrios no balanço de pagamentos. Particularmente no Brasil, em janeiro de 1999, trocou-se o modelo de câmbio fixo pelo regime flutuante, além de serem adotadas as metas de superavit primário para a esfera fiscal como forma de afastar temores sobre a capacidade do país de honrar seus compromissos e, ao mesmo tempo, garantir a continuidade dos investimentos externos necessários à retomada do crescimento econômico.

Nesse sentido, é importante observar que a política econômica do governo FHC foi um pouco diferente em seus dois mandatos. No primeiro, o governo esbanjou recursos, provocando um substancial deficit fiscal, além de acumular US\$ 100 bilhões de deficit em contas correntes, levando o país a um estado de solvência (quebra) às vésperas das eleições de 1998. Diante disso, voltou-se à estratégia clássica do socorro junto ao FMI, que emprestou, antes do processo eleitoral daquele ano, US\$ 41 bilhões, cuja conta chegou já no início do segundo mandato (janeiro de 1999). Como as reservas do país se esgotaram rapidamente, "o mercado impôs a desvalorização do real", provocando mudanças na lógica em curso até aquele ano. Atendendo ao FMI, que passou a exigir um maior controle fiscal, aprovou-se a Lei de Responsabilidade Fiscal e adotou-se o sistema de metas inflacionárias e câmbio flutuante.

Uma das principais consequências dessa política macroeconômica adotada durante todo governo FHC é que o Estado brasileiro passou a ficar refém do capital especulativo nacional e internacional, que se alimentava das elevadas taxas de juros (as maiores do mundo) praticadas pelo país. Com isso, essa opção política acabou gerando as condições necessárias para que ocorresse uma hegemonia do capital financeiro sobre a economia brasileira.

Entre os principais problemas desse período destacam-se: desequilíbrios das contas governamentais (no período entre 1994-2002 houve uma inversão da ordem de US\$ 17 bilhões na balança comercial, registrando um deficit anual médio superior a US\$ 2 bilhões e provocando um deficit anual médio ao redor de US\$ 25 bilhões, totalizando um acumulado nos oito anos de cerca de US\$ 200 bilhões); elevação enorme das dívidas interna (no período FHC, passou de R\$ 70 bilhões para R\$ 892 bilhões) e externa (atingiu R\$ 250 bilhões no ano de 2002), devido ao elevado peso do pagamento dos juros (custo médio anual de R\$ 100 bilhões); dívida líquida do setor público (cresceu de 30,4% do PIB em 1994 para 58,6% em 2002); baixíssimo crescimento do PIB; elevação do desemprego (cresceu de 4,8% em 1994 para 8,3% em 2002); e redução do poder de compra do salário mínimo (caiu de US\$ 110 em 1995 para US\$ 80 em 2002).

Paralelamente a esse movimento na esfera macroeconômica, o governo FHC atuou fortemente também na esfera política. Nesse caso, foi intensificado o processo de privatização das empresas estatais, símbolo do último período de prosperidade vivido pelo país (década de 1970), além da reforma do Estado, processo que extinguiu muitos dos instrumentos necessários para implementar um modelo de desenvolvimento que o país requeria.

Foi nesse contexto que ocorreram as eleições presidenciais de 2002, uma vez que o debate sobre a necessidade de implantação de um novo modelo de desenvolvimento para o país tomou conta da agenda política. Isso porque o legado herdado da "onda neoliberal" deixou uma situação de instabilidade política e vulnerabilidade econômica provocada, em última instância, pela expansão sem limites do capital financeiro.

### **b) a focalização das políticas sociais**

A Constituição federal de 1988 definiu um capítulo específico para a seguridade social, compreendendo ações relativas à saúde, previdência e assistência social, ficando sob responsabilidade do Estado a organização do referido sistema. Além disso, foram definidos como princípios orientadores a universalidade da cobertura, a equivalência dos benefícios e dos serviços às populações urbanas e rurais, a diversidade das formas de financiamento e a introdução de mecanismos democráticos de gestão. Especificamente na esfera financeira, definiram-se como fontes de financiamento do sistema nacional de seguridade social as contribuições dos empregados e dos empregadores, o Fundo de Investimento Social (Finsocial)<sup>3</sup>, a parcela dos lucros líquidos das empresas<sup>4</sup>, a receita percentual de jogos, além de parcelas dos impostos arrecadados pelos governos federal, estaduais e municipais.

Todavia, o processo de implantação desse novo sistema de seguridade social foi marcado pela fragmentação política, pelo clientelismo político e pela corrupção. O somatório desses fatores teve efeitos diretos sobre a eficácia das políticas sociais adotadas posteriormente à Constituição de 1988, uma vez que seus resultados no período continuaram sendo bastante limitados. Esse fato, somado à continuidade da crise econômica, corroborou para que a exclusão social e a pobreza atingissem índices elevadíssimos na década de 1990.

Tal década, que se inicia sob a égide do neoliberalismo "a la brasileira", foi marcada pela criação de obstáculos ao funcionamento dos direitos sociais outorgados pela Constituição de 1988, ao mesmo tempo em que se procurou adiar a implementação da legislação complementar que garantisse aqueles direitos sociais. Além disso, algumas leis, como é o caso da 8.213/1991, acabaram gerando distorções no sistema de financiamento da seguridade social, uma vez que se permitiu que recursos dessa rubrica passassem a ser mais uma fonte de custeio do Estado brasileiro, ou seja, recursos da seguridade passaram a financiar despesas orçamentárias de diversas esferas do governo federal.

**3** A partir de 1991 o Finsocial desaparece e em seu lugar cria-se a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

**4** Na Constituição de 1988 isso foi denominado de Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

A partir de 1995, com o governo FHC (1995-2002) ampliando os preceitos neoliberais propostos pelo Consenso de Washington (desregulamentação dos mercados, liberalização comercial e reforma do Estado), estavam dadas as condições para as reformas nos programas de seguridade social, uma vez que a retomada do crescimento econômico e as mudanças no papel do Estado foram consideradas essenciais para se obter melhorias na esfera social.

É nesse contexto que o governo Cardoso lança, em 1996, o programa de desenvolvimento social para o país. Nele, nota-se a existência de um grupo de políticas que visava introduzir políticas focalizadas para enfrentar a "situação aguda de fome e miséria". Para tanto, as políticas de combate à pobreza deveriam focalizar suas ações com base em critérios técnicos de necessidades e eficácia, visando a descentralização e a articulação entre as diferentes esferas governamentais (federal, estadual, municipal).

No bojo dessa concepção geral, começaram a ser implementados os primeiros programas de transferência de renda no Brasil a partir de 1997, período em que se verifica uma forte incompatibilidade entre os programas de ajustamento macroeconômico do país e as estratégias de desenvolvimento social do governo Cardoso (FAGNANI, 1999). Em grande medida, essa incompatibilidade ocorreu devido ao fato de que as constantes restrições ao crescimento econômico do período tiveram efeitos negativos sobre a esfera social, fragilizando as fontes de financiamento do sistema de seguridade e ampliando a exclusão social da população pobre.

Na esfera do governo federal, os primeiros programas de transferência de renda surgiram em 1997 no âmbito do programa Comunidade Solidária<sup>5</sup>, que procurou promover reformas profundas na política social (saúde, educação, previdência, habitação e assistência social), visando focalizar o gasto público e aumentar sua eficiência, em um ambiente de ajustes macroeconômicos que se opunham à expansão do gasto governamental na área social.

Assim, começaram a funcionar em 2001, ainda no governo Cardoso, os programas Bolsa Escola – vinculado ao Ministério da Educação –, o Bolsa Alimentação – vinculado ao Ministério da Saúde –, e o Auxílio Gás – vinculado ao Ministério de Minas e Energia<sup>6</sup>. Os dois primeiros programas tinham as seguintes contrapartidas: as crianças entre 6 e 15 anos deviam ter frequência mínima de 85% nas escolas; as crianças deviam manter as vacinações atualizadas; e as mães deviam frequentar os postos de saúde, fazendo todos os exames e tratamentos necessários.

No início do governo Lula (em março de 2003) foi criado, no âmbito do Ministério de Desenvolvimento Social e de Combate à Fome, o Cartão Alimentação – que correspondia ao programa cupom de alimentos na versão original do Programa Fome Zero (PFZ) – também com o objetivo de transferir renda para parcelas da população que se encontrava em estado de insegurança alimentar e nutricional. Com isso, no final daquele ano (2003), a gestão desse conjunto de programas de transferência de renda estava caótica, uma vez que não havia coordenação política entre os diferentes órgãos governamentais e a comunicação entre os programas praticamente inexistia.

**5** O programa Comunidade Solidária era o nome do programa guarda-chuva que englobava todas as ações do governo FHC na área social. Uma correlação pode ser feita ao programa "Fome Zero" do governo Lula, do qual o Bolsa Família é uma das ações.

**6** Na verdade, o Auxílio Gás era apenas um benefício financeiro às famílias com renda inferior a meio salário mínimo, não tendo nenhuma condicionalidade.

Visando superar esses problemas, em outubro de 2003, foi criado o programa Bolsa Família, com o objetivo de unificar todos os programas sociais de transferência de renda já existentes anteriormente (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás). Além desse objetivo geral, o programa pretendia dar maior agilidade ao processo de liberação mensal dos recursos financeiros às famílias necessitadas, bem como reduzir os entraves burocráticos e facilitar o sistema de controle de recursos, visando aumentar sua transparência junto à sociedade. De uma maneira geral, o programa Bolsa Família articula-se a partir de três aspectos básicos: ampliação dos serviços de saúde, educação e nutrição, por meio dos mecanismos de condicionalidades; integração dos programas de transferência de renda com os demais programas de assistência e proteção social; e busca da superação direta da pobreza por meio da focalização das transferências monetárias decorrentes das ações governamentais.

### **2.3 As lutas sociais agrárias nos anos 1990**

A força das lutas sociais agrárias dos anos 1990 está relacionada, obviamente, à retomada da organização dos movimentos sociais rurais, que começou a ocorrer ainda na década anterior, quando em todo país se reergueram movimentos reivindicatórios que lutaram pela volta da normalidade política e pelo fim do regime militar que persistia desde 1964. Nesse contexto, a luta pela anistia política no final dos anos setenta, as greves de alguns segmentos de trabalhadores urbanos, especialmente na região do ABC paulista, e o movimento pelas eleições diretas tiveram impactos decisivos sobre as lutas agrárias, tanto pela rearticulação de alguns setores – como é o caso da retomada das lutas do sindicalismo rural – quanto pela criação e pelo surgimento de novos atores no cenário rural – com destaque para o caso da criação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST).

A década de 1990 teve início com grandes desafios para os trabalhadores rurais e suas organizações, tendo em vista a ordem política neoliberal que se estabelecia, conforme tratamos em um item anterior. Isso obrigou os movimentos sociais rurais a aglutinar forças para fazer frente a esse novo tempo. Para tanto, a partir de 1991/1992 foram organizadas as primeiras jornadas nacionais de lutas dos trabalhadores rurais, momento em que todos os movimentos sociais rurais se reuniam e buscavam construir uma pauta de reivindicação comum, que era entregue aos governos (federal, estaduais e municipais), ao mesmo tempo em que grandes mobilizações públicas eram organizadas para chamar a atenção do conjunto da sociedade sobre a problemática rural.

Em outra oportunidade (MATTEI, 2001) destacamos esses fatos ocorridos durante a década de 1990 como decisivos para mudar os rumos das políticas de desenvolvimento rural. O movimento sindical dos trabalhadores rurais ligados à Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag) e ao Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR/CUT) passou a direcionar suas reivindicações e lutas para a chamada "reconversão e reestruturação produtiva" dos agricultores familiares, que seriam afetados pelo processo de abertura da economia. Com isso, as reivindicações dos trabalhadores rurais, que já haviam começado a ter voz na Constituição de 1988, ganharam destaque nas Jornadas Nacionais de Luta da primeira metade da década de 1990 e que, a partir de 1995, passaram a ser denominadas de Grito da Terra Brasil.

Esses Gritos da Terra eram organizados pela Contag, pelo DNTR/CUT Rural, pelo Movimento dos Sem-Terra, pelo Movimento de Atingidos por Barragens (MAB) e pelos movimentos indígenas, contando, ainda, com a participação de outros movimentos sociais rurais com abrangência regional, como eram os casos da Articulação Semiárido Brasileiro (ASA) e dos Povos das Florestas, entre outros. Nessas novas formas de luta eram construídas pautas comuns e específicas, que serviam de instrumento para as negociações com as diferentes esferas de governo. Registre-se, também, que nesse período ocorriam manifestações simultâneas em escala nacional e regionais como maneira de colocar os problemas dos trabalhadores rurais para o conjunto da sociedade.

Essa estratégia de lutas foi se mostrando eficaz, na medida em que os governos da época passaram a se sentir obrigados a, pelo menos, responder as demandas colocadas na agenda pública, ao mesmo tempo em que os próprios movimentos sociais rurais esboçavam a construção de uma unidade de luta política que resguardava a autonomia e a especificidade de todos os participantes.

De forma bem resumida, pode-se dizer que ocorreram avanços em alguns casos e retrocessos em outros. A luta dos agricultores familiares, particularmente, conseguiu avançar à medida que uma de suas principais bandeiras da segunda metade dos anos 1980 e primeira metade dos anos 1990 – previdência social – foi alcançada. Assim, a partir de 1993, o benefício da previdência social foi estendido aos trabalhadores rurais, sendo concedido a eles o pagamento mensal de um salário mínimo. Hoje vemos que tal benefício se mostrou relevante economicamente, principalmente nas pequenas cidades das regiões mais pobres do país. Nesses casos, a transferência previdenciária representava, segundo Delgado (1997), um aporte expressivo da renda domiciliar, não apenas como seguro social, mas também enquanto vetor para a sustentação da própria renda rural. Assim, a renda dos inativos acabava representando de um terço até metade do fluxo total dos rendimentos familiares no meio rural. Além disso, a universalização do sistema previdenciário reduziu o diferencial de renda nas regiões e nos municípios com maior vulnerabilidade socioeconômica. Com isso, percebe-se que a previdência rural acabou se tornando em um importante instrumento de combate à pobreza rural, além de atuar direta e indiretamente na dinamização das próprias economias locais.

No campo da política agrícola, o governo federal atendeu a uma bandeira histórica de luta dos trabalhadores rurais, permitindo a eles o acesso aos recursos oferecidos pelo Sistema Nacional de Crédito Rural, até então negligenciados aos agricultores familiares, maior segmento da agricultura brasileira, porém o mais fragilizado em termos de capacidade técnica e inserção nos mercados agropecuários. Assim, foi criado em 1994, durante o governo Itamar Franco, o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provape), que operava basicamente com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Esse seria o gérmen para a criação, no ano seguinte, do Programa Nacional de Fortalecimento de Agricultura Familiar (Pronaf).

Já na esfera da questão agrária, pode-se considerar que o período foi marcado pelo retrocesso no atendimento às demandas dos movimentos sociais agrários. Além do baixíssimo número de trabalhadores sem-terra assentados pelos três governos (Collor de Mello, Itamar Franco e FHC), a década de 1990 assistiu a uma escala sem precedentes dos

conflitos agrários, com violência e assassinatos praticados pelos latifundiários sob o manto protetor do Estado brasileiro. Registre-se que, nesses crimes, a grande maioria dos mandantes e executores não foi a julgamento e, o que é pior, dos julgamentos ocorridos, poucos foram os criminosos condenados. A trajetória de conflitos e violência agrária continua inalterada no país, com crimes e assassinatos ocorrendo a todo instante, revelando o poder político que ainda é exercido pelo latifúndio no país, uma vez que a impunidade é a marca de suas ações.

De um modo geral, pode-se dizer que a crise agrária verificada no país durante a década de 1990 esteve fortemente associada à proposta do governo FHC de promover a "reforma agrária de mercado" como instrumento para a solução dos problemas agrários do país. Ao final desse governo ficou evidente o fracasso de tal política, uma vez que os mecanismos de compra e venda de terras como forma de assentamento dos sem-terra foram extremamente limitados, o que ajuda a explicar a manutenção em patamares elevados do índice de concentração da propriedade da terra no Brasil.

#### **2.4 As políticas do governo FHC para a área rural e seus limites**

As ações políticas do governo FHC para a área rural se concentraram em três esferas básicas: a questão agrária; a política agrícola diferenciada para o segmento dos agricultores familiares; e a alteração da estrutura organizacional do Estado brasileiro voltada ao atendimento da população rural.

Do ponto de vista agrário, nota-se que no primeiro mandato do governo FHC (1995-1998) estava previsto o assentamento de 280 mil trabalhadores sem-terra, conforme promessas de campanha. As condições legais para isso já estavam dadas (Lei da Terra, 8.629/1993), além da existência de diversas circunstâncias favoráveis à época: o preço da terra encontrava-se em queda; parte dos movimentos sociais rurais acreditava nas promessas governamentais; e a opinião pública continuava favorável à reforma agrária.

No entanto, havia limitações econômicas e políticas que impediam o governo FHC de caminhar na direção de suas promessas eleitorais. Por um lado, as orientações da política macroeconômica destinavam poucos recursos para financiar a política agrária. Por outro, parte expressiva dos aliados políticos do governo FHC no Congresso Nacional era contrária à reforma agrária. Somava-se a isso o desmonte administrativo do Estado, que se encontrava em curso para atender aos preceitos neoliberais.

Do ponto de vista político, o governo FHC alterou a forma de ação do Estado na questão agrária, estabelecendo novos critérios para vistorias e desapropriação de terras improdutivas e descentralizando aos estados federados tarefas que antes se encontravam sob a responsabilidade do governo federal. Paralelamente a isso, foram extintos programas que, em períodos anteriores, eram centrais na política de desenvolvimento dos assentamentos rurais, com destaque para o Projeto Lumiar – cuja finalidade era a prestação de assistência técnica aos assentamentos via equipes multidisciplinares – e o Procera, cuja função era disponibilizar crédito a fundo perdido aos assentados para viabilizar as atividades de instalação dos assentamentos.

Porém a mudança política mais expressiva sobre a questão agrária viria a partir de 1999, quando o governo FHC iniciou o segundo mandato (1999-2002). Nesse período, ganhou destaque a proposta de "reforma agrária de mercado", viabilizada por meio dos programas Cédula da Terra e, posteriormente, do Banco da Terra. Registre-se que essa proposta estava em sintonia com as teses defendidas pelo Banco Mundial para as áreas rurais.

O conjunto dessas iniciativas revelou o fracasso da política agrária do governo FHC, uma vez que se concretizou apenas a extinção do Proclera, enquanto que os resultados das ações do Banco da Terra ficaram muito aquém do esperado. Já a descentralização foi um processo parcial, dadas as características das administrações públicas. Finalmente, a implantação de projetos privados de assentamentos rurais praticamente não saiu do papel. Enquanto isso, as necessidades básicas de infraestrutura dos assentamentos rurais foram enormemente precarizadas, sendo somente melhoradas quando as próprias organizações dos assentados conseguiram recursos e apoios para viabilizá-las.

Na esfera da produção agropecuária, o Provape foi totalmente reformulado, dando origem ao Pronaf, cuja institucionalização ocorreu por meio do Decreto Presidencial 1.946, de 28 de junho de 1996. Deve-se registrar que, nos primeiros anos, apenas ações relativas ao crédito de custeio foram implementadas, sendo que a ampliação do programa para as áreas de investimentos em infraestrutura e serviços municipais passou a ocorrer a partir de 1998, quando o programa ganhou maior dimensão e passou a operar de forma integrada em todo território nacional.

Do ponto de vista operacional, o Pronaf concentra-se em quatro grandes linhas de atuação, a saber: a) financiamento da produção: o programa destina anualmente recursos para custeio e investimento, financiando atividades produtivas rurais em praticamente todos os municípios do país; b) financiamento de infraestrutura e serviços municipais: apoio financeiro aos municípios de todas as regiões do país para a realização de obras de infraestrutura e serviços básicos; c) capacitação e profissionalização dos agricultores familiares: promoção de cursos e treinamentos aos agricultores familiares, conselheiros municipais e equipes técnicas responsáveis pela implementação de políticas de desenvolvimento rural; d) financiamento da pesquisa e extensão rural: destinação de recursos financeiros para a geração e transferência de tecnologias para os agricultores familiares. Registre-se que esse desenho inicial da política foi sendo modificado e aprimorado constantemente, visando dar maior consistência e amplitude ao programa.

A lógica operacional do programa previa a participação e o envolvimento dos agentes locais de desenvolvimento. Para tanto, foi estimulada a criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), que teriam a função de definir as prioridades das ações do programa em cada município. A partir dos conselhos municipais foram constituídos os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural (em alguns casos, conselhos estaduais do próprio Pronaf), cuja função era definir as prioridades do programa no âmbito dos estados, enviando suas decisões ao governo federal. Nesse âmbito, criou-se o Conselho Nacional do Programa, que tinha como função organizar as prioridades nacionais e definir as ações a serem implementadas.

Ao longo dos últimos 20 anos foram realizados muitos estudos sobre a composição e o funcionamento desses conselhos, especialmente dos CMDRs, mostrando os avanços e limites desse processo. No geral, esses estudos destacam

que o próprio Pronaf provavelmente não teria tido o alcance e a importância política obtida sem a existência desses conselhos. Para Abramovay (2001), o Pronaf estaria condenado a ser um programa apenas de crédito caso não existisse a extensa rede de conselhos municipais voltada à mobilização das forças vivas que compõem o meio rural brasileiro. Tanto os movimentos sociais que lutaram pela sua criação como os técnicos que o animam até hoje sabem que a passagem do acesso ao crédito para um programa de desenvolvimento rural depende da ação organizada dos conselhos.

Do ponto de vista institucional, esse movimento ganhou força a partir de 1997 com a criação do Gabinete Extraordinário da Política Fundiária, que, a partir de 1999, passou a ter status de ministério (Ministério do Desenvolvimento Agrário). Nesse percurso, o Pronaf migrou do Ministério da Agricultura para o novo ministério, criando-se a Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), ao mesmo tempo em que foram delineadas as duas áreas centrais de atuação do novo ministério: a política agrária e a política de apoio à agricultura familiar, ampliando bastante o raio de ação da nova estrutura governamental.

No entanto, é importante detalhar um pouco mais o movimento ocorrido na esfera governamental durante a transição do Gabinete Extraordinário da Política Fundiária (1º mandato do governo FHC) para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (2º mandato do governo FHC). Nesse caso, merecem destaque a criação de uma estrutura institucional mais ampla capaz de implementar uma estratégia de ação mais espacial e territorial do rural, superando a tradicional visão setorializada. Depois de muitos debates, foi criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS), cujo objetivo era coordenar as ações governamentais nessas esferas.

Além disso, deve-se mencionar também a própria reestruturação que ocorreu no Pronaf ainda no ano de 1999, quando os agricultores familiares foram segmentados em diversas categorias, de acordo com sua renda familiar e produção. A partir de então, aumentou a necessidade de coordenação das políticas públicas, particularmente daquelas relativas ao crédito rural, aos planos de infraestrutura e aos programas de formação de conselheiros.

## Referências bibliográficas

ABRAMOVAY, R. **O capital social dos territórios**: repensando desenvolvimento rural. Fortaleza, 1998, 18 p. Seminário Sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável.

\_\_\_\_\_. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004.

ARRETCHE, M. T. S. **A descentralização como condição de governabilidade**: solução ou miragem? Salvador, 1991. Seminário Políticas Econômicas e Mudanças Estruturais na América Latina.

CAMPANHOLA, C. **Desenvolvimento rural sustentável**: questões relevantes e importância do desenvolvimento local. Campinas: Unicamp, 1998. 26 p. mimeo.

CASTRO, M. H. G. Descentralização e política social. **Cadernos Cepam**, Brasília, n. 8, nov. 1991.

- CHAMBERS, R. The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal. **World Development**, v. 22, n. 7, p. 953-969.
- CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL. **Institucionalidade para a gestão social do desenvolvimento rural sustentável**. Brasília, DF: Condraf, 2005. (Série Documentos do Condraf, n. 1).
- \_\_\_\_\_. **Deliberações do CONDRAF**. Brasília, DF: Condraf, 2005. (Série Documentos do Condraf, n. 2).
- \_\_\_\_\_. **Política de Desenvolvimento do Brasil Rural**. Brasília, DF: CNDRS, 2010.
- \_\_\_\_\_. **Conferência nacional de desenvolvimento rural sustentável e solidário**. Brasília, DF: Condraf, 2008. (Documento Final).
- CORNWALL, A.; COELHO, V. New Democratic Spaces? **IDS Bulletin**, Brighton, UK, v. 35, n. 2, Apr. 2004.
- DELGADO, G. C. **Previdência rural**: relatório de avaliação socioeconômica. Brasília: Ipea, 1997. (Texto para Discussão, n. 477).
- DOWBOR, L. **Da globalização ao poder local**: a nova hierarquia dos espaços. São Paulo: PUC, jun. 1995. mimeo.
- EVANS, P. Além da "monocultura institucional": instituições, capacidades e desenvolvimento. **Sociologias**, v. 5, n. 9, p. 20-63, jan./jun. 2003.
- FAGNANI, E. **Notas sobre o desenvolvimento social recente no Brasil**. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 2011. (Texto para Discussão, n. 198).
- FALLETI, T. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, n. 16, 2006.
- FAVARETO, A.; DEMARCO, D. Entre o capital social e o bloqueio institucional – uma avaliação dos conselhos municipais de desenvolvimento rural em cinco estados brasileiros. In: SCHNEIDER, S. et al. (Org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004.
- FUNG, A. Recipes for public sphere. **The Journal of Political Philosophy**, v. 11, n. 0, p. 1-31, 2003.
- FUNG, A.; WRIGTH, O. **Deepening democracy**. London: Verso Press, 2002.
- GÖHN, M. G. Conselhos populares e participação popular. **Serviço Social e Sociedade**, v. IX, n. 26, p. 25-47.
- GORDILLO DE ANDA, G. **Reestructuración institucional y revalorización de los vínculos institucionales**. Santiago, Chile, 1997, mimeo.
- GRAZIANO DA SILVA, J. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas: UNICAMP/IE, 1996.
- HABERMAS, J. **The structural transformation of the public sphere**. Cambridge: MIT Press, 1989.

HOUTZAGER, P. P. **Os últimos cidadãos** – conflito e modernização no Brasil rural (1964-1995). Tradução Graziela Schneider. São Paulo: Globo, 2004. 297p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário de 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (IICA). **Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil**: avanços e desafios. Brasília: IICA, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 12).

\_\_\_\_\_. **Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil**: desafios para a construção de um marco jurídico-normativo. Brasília: IICA, 2011. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 13).

\_\_\_\_\_. **Políticas Públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 14).

KUNRATH SILVA, M.; MORUZZI MARQUES, P. E. Democratização e políticas públicas de desenvolvimento rural. In: SCHNEIDER, S. et al. (Org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004.

MARCH, J.; OLSEN, J. P. **Rediscovering institutions**. New York: Free Press, 1989.

MATTEI, L. **Impactos do Pronaf**: análise de indicadores. Brasília: MDA, 2005.

\_\_\_\_\_. **Pronaf 10 anos**: mapa da produção acadêmica. Brasília: NEAD, 2006.

\_\_\_\_\_. **Institucionalidade e protagonismo político**: os 10 anos do Condraf. Brasília: MDA-Condraf, 2010. 161p.

MATTEI, L.; DUARTE, L. **Institucionalidades para a gestão social do desenvolvimento rural sustentável**. Brasília: Condraf, 2005. (Série Documentos, n. 1).

MATTEI, L.; FAVARETO, A. **Programa de capacitação dos conselhos estaduais de desenvolvimento rural**. Brasília: MDA/SDT, 2005. 43p. (mimeo).

MINÁ DIAS, M. **Gestão social, participação política, conselhos e desenvolvimento deliberativo**. Viçosa, 2007. 9p. mimeo.

NORTH, D. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge University Press, 1990.

PRZEWORSKI, A. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia** – a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1996.

TENDLER, J. **Bom governo nos trópicos**: uma visão crítica. Tradução Maria Cristina Cupertino. Brasília: Enap, 1998. 288p.





## CAPÍTULO 2

# O NOVO DESENVOLVIMENTISMO NO LIMIAR DO SÉCULO XXI E AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL COM ÊNFASE NA ABORDAGEM TERRITORIAL

### ▪ Lauro Mattei

Professor da UFSC e OPPA/CPDA/UFRRJ

### Introdução

No Brasil, as primeiras décadas do século XXI foram marcadas pela reativação das atividades econômicas, com a elevação das taxas de crescimento; pela recuperação do poder de compra dos salários, especialmente do salário mínimo; pela expansão do emprego formalizado e com garantias sociais; e pela expansão dos programas governamentais de transferência de renda, fatores que conjuntamente desempenharam importante papel no combate à pobreza e à exclusão social no país. Assim, a combinação de crescimento econômico com redução da desigualdade de renda foi decisiva para reduzir as elevadas taxas de pobreza a que estavam submetidas importantes parcelas da população.

Para que isso ocorresse dessa forma, é inegável a mudança do caráter político em relação ao período anterior comentado no capítulo primeiro desta obra. Dado o fracasso econômico e social do ideário neoliberal, reaparece na agenda política latino-americana o debate sobre desenvolvimento. Registre-se, todavia, que essa retomada da temática do desenvolvimento é reposta em uma perspectiva distinta daquela que marcou o período do modelo das substituições das importações entre as décadas de 1930 e 1970. Observa-se que, nos primórdios do século XXI, a busca pelo crescimento esteve sempre atrelada à construção de uma maior equidade social.

É nesse contexto que a política de desenvolvimento territorial ganha espaço na agenda pública brasileira, particularmente no âmbito das políticas de desenvolvimento rural. Assim, ao longo dos últimos anos, foram implementadas diversas políticas e diversos programas de natureza territorial com o objetivo de superar a visão setorializada do desenvolvimento, bem como promover uma maior articulação entre as distintas esferas governamentais para potencializar as ações e o gasto público. Nesse caso, registrem-se os novos arranjos institucionais impulsionados por essas políticas e esses programas e a ampliação da democratização das próprias políticas públicas, dado o maior envolvimento dos beneficiários e demais atores sociais envolvidos.

Este capítulo procurará dar conta minimamente das grandes linhas que alteraram o curso do desenvolvimento que vinha sendo seguido até então e que, em grande medida, destinava ao Estado um papel secundário nesse processo. Assim, o debate é iniciado pelas mudanças políticas que se processam a partir de 2002 com a eleição de um governo

democrático popular para, em seguida, discutir a nova estratégia de desenvolvimento assentada no estímulo ao mercado interno e ao combate às desigualdades sociais. Depois de analisar as prioridades políticas definidas pelo governo para as áreas rurais, especialmente em termos da promoção da reforma agrária e do fortalecimento da agricultura familiar, destaca-se o papel central da abordagem territorial na definição e implantação das políticas de desenvolvimento rural. Finalmente, sumariza-se brevemente o conjunto de políticas implementadas nesse período histórico, enfatizando que elas serão tratadas com mais detalhes nos três capítulos seguintes relativos à segunda parte desta obra.

## 1. Mudanças políticas no Brasil a partir de 2002

Em seu primeiro pronunciamento como presidente eleito do Brasil, no dia 28 de outubro de 2002<sup>1</sup>, Lula iniciou sua fala da seguinte forma: "ontem o Brasil votou para mudar, sendo que nossa vitória significou a escolha de um projeto alternativo e o início de um novo ciclo histórico para o país. A maioria da sociedade brasileira votou pela adoção de outro modelo econômico e social, capaz de assegurar a retomada do crescimento econômico, do desenvolvimento com geração de emprego e distribuição de renda".

Obviamente que esse discurso fazia referência à crise em que a sociedade brasileira se encontrava mergulhada nos últimos anos do governo FHC, que assumidamente adotou um conjunto de políticas econômicas ortodoxas sempre com o pretexto de manter a estabilidade macroeconômica. Parte dessas políticas, por mais que tenha atingido seu principal objetivo – controle inflacionário –, gerou fortes contradições internas, destacando-se o baixo crescimento do PIB, a elevação do desemprego e a expansão da exclusão social, fatores agravadores de instabilidades econômicas e políticas.

Esse discurso do presidente eleito contradizia, em parte, a famosa Carta aos Brasileiros, emitida pelo mesmo Lula meses antes das eleições, momento em que assumia o compromisso com as elites financeiras nacionais e internacionais de manter os contratos, cumprir as regras do jogo e dar continuidade à política macroeconômica de controle inflacionário do governo anterior baseada no regime de metas inflacionárias e de geração de superávits primários, ou seja, dar seqüência ao que estava sendo feito e propor algumas reformas que não haviam sido encaminhadas pelo governo FHC.

Ainda antes da posse, esse aspecto foi novamente reforçado pelo discurso de Lula proferido no dia 10.12.2002 no Clube de Imprensa dos EUA (Washington). Dizia o presidente eleito: meu governo vai se pautar pela responsabilidade fiscal, pelo combate à inflação e pelo respeito aos contratos e acordos [...]. Precisamos de uma atitude construtiva por parte da chamada comunidade financeira internacional [...]. Estejam certos os senhores de que todas as instituições e empresas responsáveis encontrarão no Brasil um ambiente seguro e estável para investir.

Se for verdade que as discussões da política econômica do governo Lula não podem deixar de considerar esses aspectos, também o é o fato de que as políticas adotadas não foram uma mera continuidade do regime anterior, pau-

1 Lula foi eleito em segundo turno no dia 27 de outubro de 2002.

tado pelos valores neoliberais. Portanto, torna-se relevante analisar o comportamento de um conjunto de estratégias e políticas adotadas no âmbito geral, a começar pela definição política de novas prioridades econômicas e sociais para atender tanto as populações urbanas quanto rurais.

Resumidamente, pode-se dizer que, a partir do início dos anos 2000, o Brasil abandonou os preceitos do Consenso de Washington, que vigorou durante a década de 1990 – na essência, ele propunha a não intervenção do Estado na economia, uma vez que se acreditava que o desenvolvimento seria promovido pelas ações dos "mercados". Na verdade, ao final do século XX, essa estratégia fracassou, e o país passou a conviver com nova estagnação econômica, que somente começou a ser revertida a partir do ano de 2003.

## 2. O novo desenvolvimentismo enquanto estratégia de governo

No caso brasileiro, o debate sobre o desenvolvimento foi retomado considerando-se alguns aspectos fundamentais que deveriam fazer parte de um novo projeto nacional desenvolvimentista, tendo em vista os limites apresentados pelo modelo que vigorou depois do Pós-Guerra até as grandes crises das décadas de 1980 e 1990. Naquele período, o modelo de substituição de importações buscou industrializar o país de forma protecionista e reservou um papel expressivo ao Estado, que não atuou apenas como indutor do desenvolvimento, mas, sobretudo, como investidor e produtor de mercadorias. Os tempos mudaram, e os desafios atuais são de natureza distinta. É sobre eles que o novo desenvolvimentismo<sup>2</sup> construiu uma agenda de debates e um conjunto de proposições, visando apresentar uma estratégia alternativa, tanto à ortodoxia convencional como ao antigo nacional desenvolvimentismo.

O novo desenvolvimentismo entende que a indústria brasileira já está madura e que, portanto, não faz mais sentido, no estágio atual, manter um protecionismo indiscriminado que já deveria ter sido eliminado a partir dos anos 1960/1970, período em que a combinação de um modelo exportador com o desenvolvimento do mercado interno deveria ter sido a estratégia que agora está sendo proposta.

Além disso, afirma-se que, no atual estágio produtivo, não faz mais sentido a existência de um "Estado-empresário". Isso não quer dizer que esteja sendo defendida por esse grupo a ideologia do Estado mínimo; ao contrário, propõe-se o fortalecimento do Estado nos campos político, regulatório, administrativo e social.

Finalmente, entende-se a importância da adoção de uma política industrial, porém ela deve estar situada no âmbito da política macroeconômica do país com o objetivo de estimular a competitividade da indústria e melhorar a inserção do país no comércio internacional.

<sup>2</sup> Na verdade, trata-se de um debate quase que restrito às opções de política econômica que deveriam ser adotadas no início do primeiro governo Lula. Portanto, a expressão novo desenvolvimentismo faz parte das discussões gerais que ocorreram no país após a ascensão de Lula à Presidência da República. Por isso, a referida expressão não pode ser tomada como um movimento político, muito embora as proposições decorrentes desses debates caminhassem no sentido contrário à maioria das políticas macroeconômicas adotadas pelo governo FHC na década de 1990.

Dessa forma, na estratégia novo desenvolvimentista o Estado continua tendo papel de destaque, porém com funções distintas daquelas exercidas no período anterior. Entre suas principais funções atuais, destacam-se: a) ter capacidade para regular a economia, estimulando um mercado forte e um sistema financeiro a serviço do desenvolvimento e não das atividades especulativas; b) fazer a gestão pública com eficiência e responsabilidade perante a sociedade; c) implementar políticas macroeconômicas em favor do crescimento do país; d) adotar políticas que estimulem a competitividade industrial e melhorem a inserção do país no comércio internacional; e e) adotar um sistema tributário progressivo, visando reduzir as desigualdades de renda.

Além disso, a estratégia novo desenvolvimentista prevê uma ação forte do Estado na área social com o objetivo de reduzir a pobreza e as desigualdades. Para tanto, devem ser fortalecidos os programas sociais universais, sobretudo nas áreas de saúde, educação, nutrição e assistência social, combinados com ações focalizadas, como o programa de renda mínima.

Finalmente, o novo desenvolvimentismo entende também que o Estado ainda pode investir em alguns setores estratégicos, porém não com base nos endividamentos do passado recente. Isso porque os tempos atuais mostram que também o setor privado nacional deve disponibilizar recursos e suas capacidades gerenciais a favor dos investimentos produtivos. Nesse caso, caberia ao Estado ser o defensor e garantidor da concorrência capitalista.

Essas distintas estratégias de desenvolvimento se explicitam nos instrumentos de política econômica a ser seguida. Partindo do pressuposto de que é necessária uma maior coordenação das políticas para se atingir a estabilidade macroeconômica, o novo desenvolvimentismo<sup>3</sup> propõe uma agenda de políticas, tendo como foco central a manutenção do controle inflacionário, a administração das taxas de juros e de câmbio e o equilíbrio fiscal, mediante um rigoroso controle da dívida pública. Além disso, propõe também a adoção de outras políticas econômicas com o intuito de romper com a estagnação e elevar o crescimento do país.

Paralelamente a isso, os novos desenvolvimentistas propõem, ainda, um regime cambial flutuante administrado, em que o Banco Central (BC) atue no sentido de evitar volatilidades excessivas na taxa de câmbio no curto prazo. Para tanto, sugerem a criação do Fundo de Estabilização Cambial com recursos do Tesouro Nacional para dar condições às autoridades monetárias de atuar comprando e vendendo moeda quando isso for necessário para manter a taxa de câmbio em equilíbrio.

Isso permitiria que a economia brasileira tivesse uma política cambial competitiva, que, além de manter a conta corrente equilibrada, ajudaria a ampliar a competitividade dos produtos brasileiros nos mercados externos e estimular os investimentos e a própria poupança. Essa política cambial competitiva associada a uma política industrial e tecnológica permitiria ao Brasil ingressar no grupo dos países com exportações de maior conteúdo tecnológico.

**3** Em trabalho que consta das referências bibliográficas (MATTEI, 2011), mostrei a gênese deste debate, destacando a existência de diversos grupos de pesquisadores que estão coordenando todas as discussões.

Como medida secundária de apoio a essa estratégia de regime cambial foi sugerida a adoção de políticas de controle da entrada de capitais no país, que seriam definidas a partir do nível de liquidez na economia mundial. Essa tarefa, para além da função de controle da taxa de juros, caberia ao BC, que deveria atuar também no sentido de garantir um câmbio competitivo e compatível com o saldo em conta corrente.

Essas proposições indicam a necessidade de fortalecimento de um Estado-nação que seja capaz de cuidar, primeiramente, dos interesses do povo a ele circunscrito e, posteriormente, participar de fóruns internacionais visando a cooperação com as demais nações.

É precisamente a trajetória neoliberal das duas últimas décadas do século XX que sofreu uma inflexão no limiar do século XXI. Nesse novo cenário, observa-se que o país adotou uma política econômica assentada na defesa da produção nacional e do mercado doméstico, paralelamente à adoção de políticas sociais distributivas e de articulação de um sistema de proteção social voltado à erradicação de um dos principais flagelos sociais: o elevado índice de pobreza da população brasileira. Para tanto, foi decisiva a combinação de diversas políticas macrossetoriais, conforme veremos na sequência.

### **3. A política econômica de fortalecimento do mercado interno**

Desde o início do governo Lula (2003), buscou-se criar as condições mínimas para se estabelecer um novo ciclo sustentado de crescimento econômico com distribuição de renda visando romper com o passado recente, que foi dominado pela lógica do mercado e pelos interesses dos setores financeiros. Para tanto, o grande desafio da nova política econômica consistia na edificação de um projeto de nação que contemplasse todos os segmentos sociais, especialmente uma ampla camada da população que historicamente foi marginalizada.

Do ponto de vista estritamente econômico, sob a égide neoliberal ocorreu uma desestruturação e um enfraquecimento do setor produtivo, fazendo com que o Brasil fosse "rebaixado do 8º para o 14º posto da economia mundial e com a imposição de crescente elevação da carga tributária em mais de dez pontos percentuais em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), ao mesmo tempo em que ocorreu elevação no ranking mundial de desemprego da 13ª para a 3ª posição" (POCHMANN, 2010, p. 7).

A eliminação do atraso econômico é essencial em qualquer estratégia de desenvolvimento, que é definida pelo mercado em que se apoia e pelos setores econômicos priorizados. Nesse caso, o Estado tem um papel fundamental, opção que se contrapõe aos modelos de inspiração neoliberal, cujas propostas são comandadas exclusivamente pelas forças de mercado. Ao Estado cabe o comando da estratégia desenvolvimentista a partir de sua definição e da forma de atuação.

Assim, observa-se que a estratégia brasileira recente consistiu na formação e ampliação de um mercado interno compatível com uma sociedade de consumo de massas, com emprego, valorização dos salários e redução das desigualdades sociais. Para isso, foi fundamental a recuperação econômica do Estado nacional e, a partir daí, a ampliação de

sua capacidade de ação nas esferas econômica e social, bem como a ampliação do crédito a taxas de juros acessíveis, via bancos públicos.

Um dos marcos dessa nova estratégia foi o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, que consistiu em um conjunto de políticas de investimento produtivos e sociais visando induzir o crescimento e distribuir renda. No centro dessa nova fase encontrava-se o Estado enquanto ator central coordenando as ações nas duas frentes prioritárias: estimular a retomada do crescimento e promover a distribuição de renda via ampliação das políticas sociais. Registre-se que este segundo aspecto foi desconsiderado durante o período nacional-desenvolvimentista entre os anos de 1950 e 1980.

Nesse processo de retomada do crescimento, destacou-se fortemente o papel das instituições financeiras públicas, que disponibilizaram crédito de longo prazo para o setor produtivo, com destaque especial para o papel do BNDES, assim como do Banco do Brasil no setor agropecuário e da Caixa Econômica Federal na área da construção habitacional. Além disso, destaca-se também a redução dos juros para crédito pessoal, o que estimulou de forma expressiva o consumo das famílias. Registre-se que esses elementos foram cruciais no momento em que a crise financeira internacional se abateu sobre a economia brasileira.

De um modo geral, observou-se após o ano de 2007 uma expressiva recuperação dos investimentos públicos, especialmente na área de infraestrutura. Por meio de uma política fiscal expansionista, gerou-se um rápido crescimento da demanda agregada e do consumo privado, fatores que ajudaram a induzir também os investimentos privados. Esse movimento constituiu-se o eixo central da política anticíclica para fazer frente à crise que se abateu sobre a economia mundial.

Na essência, essa política anticíclica foi marcada por certo afrouxamento da política fiscal, o que possibilitou uma expansão dos gastos públicos consubstanciados em diversos programas governamentais de alcance nacional sob o guarda-chuva do PAC. Soma-se a isso o papel dos bancos públicos, que atuaram como fornecedores de crédito a baixo custo para o setor produtivo e para o consumo, bem como a isenção de tributos e impostos para vários setores, particularmente para automóveis, equipamentos da linha branca e indústria da construção civil. Com isso, o nível de emprego formalizado na economia atingiu os maiores patamares da história do país.

O conjunto dessas políticas econômicas, somado às diversas políticas sociais, possibilitou um novo ciclo de crescimento do país amparado fortemente na demanda interna. Esse fato foi decisivo durante a crise financeira que se instalou em 2008, ao mesmo tempo em que contribuiu para a rápida recuperação econômica do país após os primeiros impactos da crise mundial.

#### **4. A política social de combate à pobreza e às desigualdades**

A primeira década do século XXI apresentou a transição de uma agenda liberal para um modelo social-desenvolvimentista amparado na conjugação entre crescimento econômico e ampliação do gasto social visando enfrentar problemas

sociais seculares do país, com destaque para o atendimento às expressivas camadas da população que sobreviviam em condições de miséria e de pobreza, o que tornava o Brasil um dos países mais desiguais do mundo.

Construiu-se ao longo dessa primeira década um bloco de políticas de inclusão social que atuou fortemente em três direções: valorizando o emprego e ampliando os salários; ampliando os programas de distribuição de renda; e articulando as ações nas áreas de saúde, educação e assistência social. De um modo geral, esse conjunto de políticas públicas promoveu a inclusão de sujeitos sociais até então excluídos ao criar condições para que eles passassem a garantir suas próprias condições de sobrevivência e participassem da sociedade.

Segundo Fagnani (2011), a questão social brasileira foi alçada à condição de eixo central do desenvolvimento. Essa estratégia ancorou-se em seis núcleos básicos: crescimento econômico; geração de emprego; valorização do salário mínimo; aumento do gasto social; políticas sociais universais; e políticas focalizadas de combate à pobreza. Para o autor, é exatamente a conjugação desses elementos que torna a agenda brasileira distinta daquela que diversos organismos internacionais procuram impor ao mundo, especialmente aos países subdesenvolvidos. A seguir veremos alguns indicadores de cada um desses núcleos mencionados.

Quanto ao crescimento, observa-se uma mudança na trajetória anterior quando, entre 1980 e 2003, o PIB cresceu a uma taxa média de 2,1%. Após longo período de baixo crescimento, as taxas médias de crescimento do PIB entre 2004 e 2010 se situaram ao redor de 5% ao ano, o que possibilitou também uma ampliação do gasto social, conforme veremos mais adiante (FAGNANI, 2011; POCHMANN, 2010).

No que diz respeito ao emprego, nota-se uma grande inversão em relação à década anterior, uma vez que os cenários dos anos 1990 de destruição dos postos de trabalho e informalização das relações trabalhistas foram totalmente invertidos após 2003. Com isso, "o mercado de trabalho apresentou melhoras sensíveis, uma vez que entre 2003 e 2010 a taxa de desemprego caiu pela metade (de 12,4% para 6,7%); o rendimento médio real mensal dos trabalhadores subiu 18%; e mais de 14 milhões de empregos formais foram criados" (FAGNANI, 2011, p. 5). Além disso, o consumo das famílias voltou a crescer após longos períodos de retração.

Segundo Pochmann (2010), o contraste entre o Brasil de 2010 e o da década de 1990 é evidente, uma vez que entre 1995 e 2002 foram criados apenas 800 mil postos formais de trabalho. Já no período seguinte (2003-2010) foram criados aproximadamente 7,5 milhões. Isso fez com que a taxa de desemprego ao final do governo Lula ficasse abaixo de 6%, o que é menos da metade daquela verificada no período do governo FHC (1995-2002).

Do ponto de vista dos salários, verificou-se uma expressiva valorização, especialmente do salário mínimo, que é um preço econômico fundamental. Segundo Pochmann (2010), ao longo do período entre 2003 e 2010 ocorreu uma recomposição consistente do valor do salário mínimo nacional, sendo que o aumento real acumulado no período foi de 53,5%, o que beneficiou enormemente a categoria de trabalhadores de baixa renda, além de não causar impactos inflacionários

como previam os analistas neoliberais, especialmente quando prognosticavam nos anos 1990 que aumentos do salário iriam quebrar a previdência social.

O gasto social do governo foi fortemente ampliado no período, o que beneficiou a parcela dos 20% mais pobres da população. Devido à conjugação positiva de vários fatores (redução da dívida líquida, formalização dos postos de trabalho, ampliação da arrecadação do governo federal etc.), as fontes de financiamento das políticas sociais tiveram uma expressiva expansão. O resultado final é que o gasto social do governo federal enquanto proporção do PIB, em termos reais, praticamente duplicou no período entre 2002 e 2010, chegando a 16% no último ano considerado.

Ao longo da primeira década do século XXI observa-se, também, uma ampliação e um fortalecimento do Sistema de Proteção Social aprovado na Constituição de 1988, fortemente inspirado no Estado de bem-estar social europeu, tendo como um dos princípios básicos a universalidade. Todavia, sua complementaridade só se tornou mais visível a partir do momento em que se aliou uma estratégia de crescimento econômico com distribuição de renda. Nesse caso, a política de seguridade social, bem como as demais políticas nas esferas da saúde, educação e assistência social, foram decisivas para o combate à pobreza e à exclusão social.

Por fim, e não menos importante, destacam-se no período as políticas focalizadas de combate à pobreza e à miséria. Nesse caso, merece destaque o programa Bolsa Família, cujas ações de transferência de renda atingiram especialmente a base da pirâmide social. Dados oficiais mostraram que, ao final do segundo mandato do governo Lula, aproximadamente 12 milhões de famílias foram atendidas pelo programa. Além disso, deve-se registrar a importância das transferências de renda por parte da previdência social e dos programas de seguro-desemprego e abono salarial, que atingiram aproximadamente 5 milhões de novos beneficiários.

Segundo Pochmann (2010), no período considerado, as diversas modalidades de transferência de renda atingiram o montante de R\$ 170 bilhões. Isso significou, segundo o autor, que o quadro geral de melhora socioeconômica apontou para a volta da mobilidade social, com forte ascensão dos segmentos da base da pirâmide social e incorporação de milhões de brasileiros ao consumo de massa.

Apesar de todos esses avanços verificados na esfera social, o passivo histórico brasileiro ainda é muito expressivo. Esse fato talvez explique a persistência de grandes disparidades econômicas e sociais entre as diversas regiões do país, uma vez que o Brasil ainda faz parte do grupo de países do mundo com os mais altos índices de desigualdades.

## **5. O enfoque territorial enquanto uma nova estratégia das políticas públicas de desenvolvimento do país**

A abordagem territorial do desenvolvimento tem como marco histórico algumas experiências europeias, especialmente os casos italiano e francês. A esses estudos originais das décadas de 1970 e 1980 se seguiram diversas interpretações,

com destaque para os estudos da OCDE, do Banco Mundial e da FAO/ONU. Já na América Latina, essa temática passou a ser incorporada à agenda pública apenas na década de 1990, sendo adotada mais claramente pelas políticas públicas apenas a partir do início do presente século.

Inicialmente deve-se registrar que o conceito de território possui múltiplos significados, que historicamente vêm sendo ampliados. "Assim, é superado o conceito clássico de território relacionado ao nível nacional, limitado as fronteiras e tendo o Estado como única fonte de poder no controle espacial. Observa-se que estudos mais recentes tendem a dar maior peso às relações sociopolíticas que se estabelecem na apropriação, configuração e controle do espaço" (PERICO, 2009, p. 55).

Atualmente o território é uma noção que está sendo progressivamente utilizada pelos atores sociais e políticos engajados nos processos de desenvolvimento,

cuja trajetória marcada por uma preocupação crescente em incorporar e articular as dinâmicas locais aos desafios e dinâmicas globais tem contribuído para que a noção de território substituísse paulatinamente, no linguajar de atores sociais e políticos, a noção de local que, geralmente, sugere uma estratégia de ação coletiva mais autônoma com respeito aos desafios globais da sociedade e às ações do Estado (BONNAL et al., 2011, p. 37).

Para Medeiros e Dias (2011), a literatura brasileira sobre desenvolvimento territorial tem apresentado duas ordens de preocupações: por um lado, afirmando essa abordagem como forma de superar a abordagem setorial que tem dominado a formulação das políticas públicas e, por outro, analisando a maneira como a formação de novas institucionalidades envolvidas nesse processo pode impactar as ações governamentais, bem como as dinâmicas dos grupos sociais.

Além disso, esses autores destacam a importância da valorização da participação social no desenho, na implementação e na gestão das políticas públicas com enfoque territorial. Esse aspecto, conforme mencionamos em uma seção anterior, passou a ganhar força a partir da Constituição de 1988 com a ideia de descentralização das políticas públicas e de uma maior presença das organizações da sociedade civil na formulação e gestão das políticas públicas.

Por fim, Medeiros e Dias (2011) ressaltam ainda o fato de que a política de desenvolvimento territorial das áreas rurais tem como um de seus critérios definidores a existência da agricultura familiar. Em parte, essa escolha decorreu do fato de que as ações da linha Pronaf Infraestrutura acabaram não gerando os resultados esperados, bem como as institucionalidades criadas (Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural) não foram suficientes para democratizar as políticas e fazer uma gestão social adequada dessas políticas.

Nesse contexto, foi criada, no ano de 2003, a Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT) no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Tal instituição elaborou e implementou o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), que pode ser considerado o marco inicial da política de desenvolvimento territorial no Brasil. Tal programa tinha como uma de suas metas o fortalecimento da participação dos atores sociais dos territórios visando a construção coletiva de planos e projetos de desenvolvimento do meio rural brasileiro.

De um modo geral, observa-se que, por meio dessa experiência inicial, buscou-se construir programas e políticas públicas para as áreas rurais de forma mais diversificada e em uma escala que superasse os limites geográficos dos municípios, implicando novos arranjos de intervenções das institucionalidades governamentais, cuja lógica não fosse guiada pela política tradicional. Para tanto, foram priorizadas áreas rurais que apresentassem elevados graus de pobreza, bem como comunidades com presença marcante de agricultores familiares, assentados e comunidades tradicionais.

Segundo Bonnal e Kato (2011), os mecanismos de atuação do Estado nessa política obedecem a uma lógica de seleção para a intervenção. Assim, aquelas áreas rurais com as características anteriormente elencadas são selecionadas pela esfera federal com o objetivo de serem receptoras de esforços no sentido de superar a condição de pobreza e promover a dinamização econômica do espaço. Para tanto, é fomentada a participação social por meio dos colegiados territoriais, instâncias em que são discutidas e definidas as políticas de cada território.

Os colegiados territoriais são compostos por representantes das três esferas governamentais (federal, estadual e local) e da sociedade civil em cada território, sendo que a representação da sociedade civil corresponde a 2/3 dos componentes desses órgãos colegiados. Entre as principais ações desses colegiados territoriais destacam-se: divulgar as ações do programa; identificar demandas locais para o órgão gestor priorizar o atendimento; promover a interação entre gestores públicos e conselhos setoriais; contribuir para qualificar e integrar ações territoriais; participar da elaboração do plano territorial de ações integradas etc.

Ao longo da primeira década do século XXI, o Pronat identificou e oficializou 164 territórios rurais, que passaram a fazer parte da política pública de desenvolvimento territorial do país. Registre-se que esse número não é estanque, uma vez que as instâncias locais (conselhos e colegiados) podem propor alterações nessa estruturação da política territorial, as quais deverão ser aprovadas pela instância superior e sancionadas pela SDT.

A partir das iniciativas específicas na área rural e de suas repercussões no conjunto do governo federal e na sociedade, foi criado, no ano de 2008, o Programa Territórios da Cidadania (PTC). Essa proposta decorreu do fato de que alguns territórios rurais se apresentavam economicamente mais fragilizados que outros, o que exigia ações emergenciais mais articuladas por parte dos órgãos públicos e pelas diferentes esferas governamentais. Dessa forma, a prioridade do novo programa passou a ser o atendimento de territórios com baixo acesso aos serviços básicos e que apresentassem elevados índices de pobreza e exclusão social.

Como uma política do governo federal que envolveu a estrutura administrativa de aproximadamente 20 ministérios, definiu-se um conjunto de ações estratégicas voltadas à promoção do desenvolvimento em regiões mais deficitárias via a universalização de programas básicos de cidadania, integrando ações das diferentes esferas governamentais e promovendo o envolvimento e a participação da sociedade civil.

Registre-se que o PTC adotou o mesmo referencial conceitual utilizado pelo Pronat da SDT/MDA. Todavia, devido ao grande número de ministérios e órgãos governamentais envolvidos, a gestão do programa foi bem mais complexa, uma

vez que o processo de formação desses territórios se baseou em indicadores relativos à falta de acesso aos serviços básicos, à inexistência de uma rede de infraestrutura básica, à falta de oportunidades de emprego e de renda, entre outros. Isso porque o objetivo central do PTC é a busca da superação da pobreza por meio de políticas capazes de gerar emprego e renda no âmbito da estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Para tanto, busca-se promover a inclusão produtiva dos segmentos sociais pobres presentes nos territórios selecionados, a partir do planejamento e da integração das políticas públicas do governo federal.

Em 2008 foram organizados 60 Territórios da Cidadania, número que foi dobrado no ano seguinte. Entre os critérios de seleção considerados, destacaram-se locais com menor IDH; maior número de beneficiários do programa Bolsa Família; maior concentração de agricultores familiares, assentados da reforma agrária, quilombolas e indígenas; maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; e maior organização social. Ficou definido também que cada unidade da Federação teria pelo menos um território a ser atendido pelo PTC.

O processo de gestão do Programa Territórios da Cidadania foi baseado em três escalas: um comitê gestor nacional; comitês de articulação estaduais; e colegiados estaduais. O Comitê Gestor Nacional tem a presença de representantes de 22 ministérios, sob o comando do Ministério do Desenvolvimento Agrário e coordenação e articulação política na Casa Civil. Entre as principais ações desse comitê, destacam-se a aprovação de diretrizes do programa; a adoção das medidas necessárias para a execução das atividades; a definição de novos territórios prioritários; e a avaliação das atividades realizadas.

Observando-se a trajetória dos dois programas mencionados, nota-se uma mudança na maneira de formular políticas públicas de desenvolvimento territorial, especialmente nas áreas rurais. Isso significa que

essa reformulação no arranjo institucional da política (reforçando sua dimensão polity) tem reflexos diretos na forma que os diferentes atores se envolvem no programa (rebatendo nos processos de participação social, na constituição e arenas consultivas e decisórias, no acompanhamento, monitoramento e controle público das ações implementadas, etc.) (DELGADO; LEITE, 2011, p. 97).

Ainda segundo esses autores, esse processo mostrou ser muito mais que um mero somatório de ações e dotações orçamentárias de ministérios em um determinado espaço social, pois se trata de pensar a lógica da territorialização e governança das políticas públicas, conjugando-se movimentos *bottom-up* com aqueles *top-down*.

Mesmo que a trajetória da política de desenvolvimento territorial tenha apresentado muitas diferenças entre as diversas experiências existentes, destaca-se que a

política de desenvolvimento territorial no meio rural representou um avanço considerável, isto é, uma inovação institucional, ao implementar um formato institucional mais adequado à ampliação da capacidade de participação social dos atores no processo de diálogo, negociação, desenho e planejamento de políticas públicas, incrementando aquilo que poderíamos denominar como um dos atributos da capacidade de governativa e da gestão social dos processos de desenvolvimento (Ibid., p. 124).

## **6. Prioridades das políticas públicas de desenvolvimento rural: fortalecimento da agricultura familiar, promoção da reforma agrária e implantação do desenvolvimento territorial**

Ao longo da primeira década do século XXI, foi implantado no meio rural brasileiro um conjunto integrado de ações públicas que, além de contribuir decisivamente para o aumento da produção agropecuária do país, proporcionou vida digna para uma parcela expressiva da população que se encontrava à margem da sociedade brasileira. Foi nesse contexto que, além de terem sido priorizadas ações diretas junto aos assentados da reforma agrária e aos agricultores familiares tradicionais, priorizou-se o atendimento também a diversos segmentos sociais até então praticamente invisíveis às políticas de desenvolvimento rural. Destacam-se os extrativistas, pescadores artesanais, povos ribeirinhos, povos da floresta, quilombolas e grupos indígenas, que passaram a ter acesso aos recursos das distintas políticas públicas. Dessa forma, novos personagens entraram em cena no processo de desenvolvimento rural do país, tendo seus direitos reconhecidos e garantidos.

Partindo do pressuposto de que a agricultura familiar é um sistema de produção essencial para a promoção do desenvolvimento rural sustentável, o governo Lula, via MDA, definiu um conjunto de políticas orientadas por um objetivo estratégico: mudar a realidade da estrutura agrária e fortalecer a agricultura familiar do país como forma de inclusão social e fortalecimento da cidadania. Nesse caso, o meio rural passou a ser concebido também como um espaço de justiça social, além de um local de produção agropecuária.

Sabe-se que, historicamente, o meio rural brasileiro foi marcado pela concentração da propriedade da terra, renda e riqueza; pela dominação política e econômica das oligarquias tradicionais; pela dependência das empresas transnacionais; pela destruição dos recursos naturais; e pelo elevado grau de desigualdades que geraram fome, miséria, pobreza e exclusão social. Romper com essa trajetória histórica exigia um conjunto de políticas públicas que fossem capazes de democratizar a propriedade da terra, gerar trabalho e renda no próprio meio rural, produzir alimentos saudáveis e adequados visando a soberania alimentar do país, combater a pobreza e as desigualdades sociais e regionais, garantir os direitos trabalhistas e proteger o meio ambiente. Para atender a todos esses desafios, o governo priorizou três grandes eixos de intervenção: a política agrária; a política de fortalecimento da agricultura familiar; e a política de desenvolvimento territorial.

### **6.1 Política agrária e desenvolvimento rural sustentável**

Partindo do pressuposto de que a reforma agrária é uma das políticas estruturantes fundamentais para a construção de um modelo de desenvolvimento rural sustentável para o país, foi elaborado o II Plano Nacional de Reforma Agrária (PRNA), enquanto documento-guia para a execução da política agrária, cujos objetivos centrais pretendiam democratizar o acesso à terra, reduzir os conflitos agrários e superar o quadro de desigualdades e exclusão de parcelas expressivas da população rural brasileira.

Nesse sentido, entendia-se que a desconcentração da propriedade da terra era uma condição necessária, porém não suficiente, para promover uma verdadeira transformação da situação agrária do país. Paralelamente a isso, seriam necessárias ações no sentido de viabilizar o acesso ao crédito, às tecnologias, à pesquisa e à assistência técnica, bem como aos direitos sociais e trabalhistas que historicamente haviam sido negados às populações rurais.

Um olhar histórico sobre a temática agrária é bastante revelador dos conflitos políticos e de interesses que cercam o tema da reforma agrária. Por exemplo, em 1979, a FAO/ONU organizou a Primeira Conferência Mundial sobre Reforma Agrária, com a aprovação, ao final do evento, da Carta do Camponês, documento que identificava uma estreita relação entre fome, pobreza e falta de acesso à terra e que afirmava que a realização da reforma agrária era essencial para a construção de programas e políticas de desenvolvimento rural mais democráticos. Obviamente que esse assunto sofreu grandes pressões, especialmente por parte dos países desenvolvidos, fazendo com que a segunda conferência só viesse a acontecer 27 anos depois, tendo sido realizada no Brasil, no ano de 2006.

Durante a Segunda Conferência da FAO/ONU ficou evidente que, entre o período de tempo que separou as duas conferências, ocorreu um aumento dos índices de concentração da propriedade da terra, somado ao agravamento das condições de trabalho rural e da exclusão social, sendo que milhares de famílias camponesas foram expulsas de suas terras e obrigadas a buscar outras formas de sobrevivência, geralmente nos grandes centros urbanos e em precárias condições. O Brasil talvez seja o país no mundo onde esse processo mais se exacerbou, fato comprovado por apresentar um dos maiores índices de concentração de terra.

Essa realidade deu um caráter estratégico à política agrária no âmbito do programa de desenvolvimento rural sustentável pelas seguintes razões: a democratização da estrutura fundiária contribui decisivamente para reduzir a exclusão social rural e os conflitos agrários; a mudança da estrutura agrária abre a possibilidade da construção de um novo modelo de desenvolvimento rural; e uma reforma agrária incorpora milhares de pessoas ao processo produtivo, tornando-os cidadãos.

Do ponto de vista legal, deve-se registrar que a Constituição de 1988 introduziu importantes mudanças na ordem jurídica, como a possibilidade de desapropriação das terras para fins de reforma agrária que não cumprissem sua função social<sup>4</sup>. Além disso, também foi aprovada no início da década de 1990 a Lei Agrária, que fixa novos parâmetros legais para a execução dos programas de reforma agrária. Mesmo com todos esses instrumentos legais à disposição, os governos desse período não destinaram a prioridade política necessária ao tema, razão que explica o baixo índice de assentamentos realizados até o final do século XX.

Portanto, foi durante os dois mandatos do governo Lula (2003-2010) que ocorreu o maior número de assentamento de trabalhadores rurais, representando 52% do total historicamente realizado no país. Em grande medida, essa expansão

<sup>4</sup> Pela Constituição federal de 1988, a função social da terra é cumprida quando a propriedade é produtiva, segundo os índices de produtividade estabelecidos pelo governo, e está de acordo com a legislação trabalhista e as leis ambientais em vigor.

esteve atrelada ao processo de pressão exercido pelos movimentos sociais agrários após a promulgação do Segundo Plano Nacional de Reforma Agrária no ano de 2003.

Mesmo assim, observa-se que, entre as tradições da política de assentamento de agricultores realizada no Brasil até o presente momento, prevalecem limitações técnicas (falta de pesquisa e assistência técnica na esfera produtiva) e financeiras (baixa disponibilidade de recursos financeiros aos assentados no momento do início de sua estruturação produtiva), bem como as terras disponibilizadas para programas de reforma agrária normalmente encontram-se exauridas e/ou são de baixa qualidade, o que torna o processo extremamente complexo.

## **6.2 A política de fortalecimento da agricultura familiar**

Durante a última década do século XX ocorreram diversas mudanças, tanto em termos das interpretações do mundo rural brasileiro como das próprias políticas públicas de desenvolvimento rural que passaram a ser implementadas. Esse processo foi fortemente impulsionado pelas demandas dos movimentos sociais, especialmente do sindicalismo rural e dos movimentos ligados à questão agrária. É a partir desse contexto que, pela primeira vez na história do país, a agricultura familiar recebe, por parte do Estado brasileiro, um tratamento diferenciado mediante uma política própria, bem como uma lei, a Lei da Agricultura Familiar, aprovada no ano de 2006.

Em termos numéricos, o Censo Agropecuário (CA) do IBGE, realizado no ano de 2006, revelou a existência no país de 5.175.489 de estabelecimentos agropecuários. Desse total, 4.367.902 estabelecimentos foram classificados como sendo de caráter familiar, o que representou 84,4% do total dos estabelecimentos agropecuários do país. Todavia esse contingente ocupava apenas 24,3% da área total, demonstrando a existência de um elevado grau de concentração da terra. Assim, verificou-se que a área média dos estabelecimentos familiares era de 18,37 hectares, enquanto a área média dos estabelecimentos patronais era de 309,18 hectares.

Para fazer frente a essa realidade estrutural, e considerando-se o enorme peso do sistema familiar no âmbito da produção agropecuária agregada do país, o governo Lula ampliou enormemente os mecanismos de apoio a esse segmento por meio de programas específicos que fazem parte do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), criado no ano de 1996 e fortemente ampliado a partir do ano de 2003-2004. Esse programa, criado com o objetivo de estimular a expansão da agricultura familiar no país, disseminou-se rapidamente para todas as unidades da Federação, sendo que atualmente encontra-se presente em praticamente todos os municípios do país.

Do ponto de vista operacional, o Pronaf concentra-se em quatro grandes linhas de atuação, a saber: a) financiamento da produção: o programa destina anualmente recursos para custeio e investimento, financiando atividades produtivas rurais em praticamente todos os municípios do país; b) financiamento de infraestrutura e serviços municipais: apoio financeiro aos municípios de todas as regiões do país para a realização de obras de infraestrutura e serviços básicos; c) capacitação e profissionalização dos agricultores familiares: promoção de cursos e treinamentos aos agricultores

familiares, conselheiros municipais e equipes técnicas responsáveis pela implementação de políticas de desenvolvimento rural; d) financiamento da pesquisa e extensão rural: destinação de recursos financeiros para a geração e transferência de tecnologias para os agricultores familiares.

A modalidade denominada financiamento da produção – que comporta os recursos para custeio e investimentos – está voltada ao apoio financeiro dos agricultores familiares, segundo cinco categorias de beneficiários<sup>5</sup>. Essa categorização decorreu da publicação de um estudo realizado no âmbito do convênio FAO/Incra<sup>6</sup>, em 1999, que identificou distintos grupos de agricultores familiares, de acordo com o nível da renda bruta familiar anual. Essa classificação diferenciada dos agricultores permitiu que as regras de financiamento fossem mais adequadas à realidade de cada segmento social, sendo que os encargos financeiros e os rebates visam apoiar melhor as parcelas com menores faixas de renda e em maiores dificuldades produtivas.

Nos seus quase 20 anos de existência o Pronaf se transformou em uma alternativa concreta para diversos segmentos da agricultura familiar brasileira. A evolução do programa nas últimas safras agrícolas esteve fortemente atrelada à disponibilidade de crédito em suas diferentes modalidades, que passou a ser o carro-chefe desse tipo de política agrícola. Nessa curta trajetória do programa, foram promovidas diversas mudanças institucionais que ampliaram a capilaridade desse tipo de política pública, tanto nacional como regionalmente, verificando-se um aumento dos contratos efetuados, do volume de recursos utilizados e das principais categorias de agricultores beneficiadas. Esse processo certamente teve efeitos bastante positivos sobre o desenvolvimento da agricultura familiar brasileira, particularmente no que diz respeito à participação desse setor na geração de indicadores socioeconômicos do meio rural do país, conforme atestaram diversos estudos e teses acadêmicas.

Por fim, deve-se mencionar que, a partir dos anos 2000, foram sendo criados diversos subprogramas no âmbito do Pronaf, com destaque para: o Pronaf Agroindústria; o Pronaf Agregar; o Pronaf Florestal; o Pronaf Alimentos; o Pronaf Pesca; o Pronaf Agroecologia; o Pronaf Turismo Rural; o Pronaf Mulher; o Pronaf Jovem Rural; o Pronaf Semiárido; e o Pronaf Máquinas e Equipamentos.

Após quase 20 anos de existência do Pronaf, são inegáveis os resultados obtidos pelo programa. É inegável o fato de que hoje esse programa se traduziu em uma das principais políticas públicas de incentivo e estímulo ao desenvolvimento da produção familiar do país, dando vez e voz a um segmento produtivo da agropecuária brasileira que historicamente foi discriminado e excluído. Registre-se que tal segmento social adquiriu uma importância econômica no período recente, sobretudo ao auxiliar decisivamente na disponibilização de alimentos para fazer frente ao crescimento da demanda na área alimentar.

**5** Essas categorias de beneficiários foram definidas pela resolução 2.629, de 10.08.1999, que passou a integrar as normas gerais do Manual de Crédito Rural, definidas no capítulo 10.

**6** Um primeiro estudo da FAO/Incra (1994) já havia sido realizado em 1994, constituindo-se em importante referencial para a classificação quantitativa dos estabelecimentos considerados familiares. Foi a partir desses trabalhos que nasceu a separação entre agricultores patronais e familiares.

### 6.3 A Política de Desenvolvimento Territorial Rural

O tema do desenvolvimento territorial somente voltou a figurar na agenda a partir do processo eleitoral de 2002, quando o projeto político em curso representado pelo governo FHC foi derrotado. Em seu lugar, assumiu o governo Lula, com um plano baseado nas organizações sociais e em partidos políticos ideologicamente à esquerda do espectro político nacional. Isso significou o princípio de mudanças na rota de intervenção do Estado, bem como das políticas públicas em várias esferas, em particular na área rural.

Para tanto, ficou implícito naquele momento o processo de transição necessário no seio do Estado nacional, uma vez que a construção das políticas de desenvolvimento rural, embasada na concepção territorial, exigia uma democratização efetiva da estrutura governamental, como forma de estímulo à participação democrática de todos os segmentos sociais representados no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), estrutura governamental responsável pela maior parte das políticas de desenvolvimento rural do país.

Nesse sentido, a política de desenvolvimento dos territórios rurais que vem sendo oficialmente implementada no Brasil a partir de 2003 tem como fatores motivadores o resgate da importância econômica e dos valores rurais para o desenvolvimento do país; a necessidade premente de combater todos os tipos de desigualdades; e o papel fundamental do sistema familiar de produção e da reforma agrária na produção e na geração de emprego e renda, bem como na própria dinamização socioeconômica local e regional das comunidades rurais.

Para tanto, foi criada no âmbito do MDA uma estrutura institucional – a Secretaria de Desenvolvimento territorial (SDT) –, responsável pela definição e implementação da referida política. Após intensas discussões em fóruns de debates, adotou-se oficialmente o conceito de território como sendo

um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (BRASIL, 2003, p. 9).

Além disso, a SDT/MDA considera também que os territórios são espaços geográficos ocupados e transformados pela ação do homem, o que conceitualmente significa denominá-los de território de identidade, dado que sua construção advém de processos históricos marcados por importante envolvimento social, via relações econômicas e políticas que configuram uma identidade própria.

A partir dessas definições conceituais, foram estabelecidas diretrizes que caracterizam essa política pública, considerando-se as características econômicas, sociais e ambientais de cada território rural. Já a formulação dos planos de ações é feita com base nas necessidades e potencialidades das pessoas que habitam uma determinada região geográfica. A definição desses territórios ocorre em espaços públicos, normalmente nos conselhos, em que os atores sociais rurais procuram formar alguns consensos básicos a partir dos quais são definidos programas e ações governamentais.

Para implantar essa nova concepção de política pública foi criado o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), cuja finalidade é organizar as ações governamentais a partir do fortalecimento da participação e gestão social das políticas. Para isso, foram formados os órgãos colegiados territoriais como espaço de discussão, planejamento, negociação e execução de ações que promovam o desenvolvimento. Essas institucionalidades são compostas paritariamente por representantes da sociedade civil e dos órgãos governamentais nas diferentes esferas, tendo também como objetivo a busca de alternativas para a integração e o desenvolvimento do território.

Esses colegiados territoriais – que também podem ser denominados de fóruns ou conselhos – foram estabelecidos pelas resoluções de número 48 e 52 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) com a função de conduzir e operacionalizar a estratégia de desenvolvimento rural embasada na abordagem territorial. Com isso, cabe a esses órgãos colegiados o papel deliberativo de definir e orientar negociações e acordos entre os atores sociais envolvidos com a implementação de políticas públicas destinadas à promoção do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais.

## **7. A proposição de uma nova Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDBR) com base no desenvolvimento territorial<sup>7</sup>**

Em linhas gerais, pode-se dizer que a política aprovada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) apresenta à sociedade brasileira um conjunto de diretrizes e propostas fundadas na ideia de que um novo projeto de desenvolvimento rural para o país deve estar amparado no princípio inclusivo, ou seja, "de um rural com gente" e com "vida digna". Nesse sentido, a PDBR orienta as ações do Estado, buscando valorizar seu papel enquanto órgão indutor do desenvolvimento das áreas rurais e definidor de prioridades, tendo a abordagem territorial como enfoque central.

### **a) A PDBR em todas as suas dimensões**

A política de desenvolvimento rural aprovada pelo Condraf escreve um novo marco sobre o significado do rural ao rejeitar a concepção dominante que o associa às atividades agrícolas e o trata como resíduo do mundo urbano. Nessa nova visão, o mundo rural é abordado a partir de seus três atributos básicos e simultâneos: enquanto espaço de produção, de relação com a natureza e de reprodução de distintos modos de vida.

Tendo presente essas premissas, a PDBR busca construir as condições políticas necessárias para realizar uma profunda transição no modelo de desenvolvimento rural do país, consolidando a incorporação às políticas públicas de importantes segmentos sociais historicamente excluídos e, ao mesmo tempo, reordenando e priorizando as ações do Estado brasileiro.

<sup>7</sup> Com base no documento Política de Desenvolvimento do Brasil Rural. Brasília, DF: Condraf, 2010.

Essa possibilidade aberta pelas proposições da PDDBR leva em consideração o contexto atual do espaço rural do país, marcado pela dualidade de projetos de desenvolvimento. Assim, observa-se que, em contraposição ao padrão dominante de desenvolvimento rural – representado pela concentração da terra e pelo domínio político das oligarquias agrárias –, está em curso a construção de uma nova proposta fundada nas diferentes dimensões da sustentabilidade e ancorada nas distintas formas produção e de reprodução da vida.

### **b) Uma nova concepção de rural a partir da abordagem territorial**

Na nova proposta de política,

o desenvolvimento rural não é sinônimo de urbanização do campo, mas a construção de uma visão multifacetada do desenvolvimento que busque a dinamização econômica dos municípios de bases rurais; a diversificação dos sistemas de produção; a preservação dos biomas e dos recursos naturais; a geração de oportunidades de ocupação e trabalho para que as famílias tenham condições de permanecer com dignidade nessas localidades, valorizando seus conhecimentos e suas culturas e garantindo a sua segurança alimentar e nutricional (CONDRAF, 2010, p. 18).

Visando construir um "Brasil rural com gente", adotou-se a abordagem territorial como referencial do desenvolvimento que se almeja, que coloca novos desafios para a intervenção do Estado, bem como para as organizações sociais. Essa abordagem, que ocupa lugar central na PDDBR, rejeita o viés setorial e fragmentado das políticas públicas enquanto instrumentos indutores do desenvolvimento. Nessa nova abordagem, além de se suprir lacunas analíticas, destina-se grande relevância ao processo participativo das organizações da sociedade civil nas diversas etapas da construção das políticas públicas, o que significa estimular constantemente o protagonismo.

O território é visto como um espaço socialmente construído, dinâmico e mutável, compreendendo de forma interligada as áreas rurais e urbanas e sendo caracterizado por um sentimento de pertencimento e de identidade sociocultural, que é compartilhado por uma diversidade de atores sociais que se mobilizam visando construir um projeto de desenvolvimento sustentável. Nesses territórios se organizam espaços públicos de mediação e concertação das políticas públicas, que obrigatoriamente precisam superar o caráter fragmentado das ações governamentais.

Dessa forma, a PDDBR apresenta um projeto para o espaço rural brasileiro assentado em uma concepção contemporânea e na abordagem territorial do desenvolvimento, referenciais que valorizam os espaços rurais e reconhecem a necessidade de se integrar o desenvolvimento rural às estratégias de desenvolvimento global do país.

### **c) Os princípios norteadores da PDDBR**

A política de desenvolvimento do Brasil rural afirma-se a partir de sete princípios centrais: democracia, sustentabilidade, inclusão, diversidade, soberania, igualdade e solidariedade, todos eles consubstanciados nas diretrizes estratégicas e nos eixos estruturantes de um projeto de desenvolvimento nacional.

A democracia, enquanto princípio organizativo da cultura política e das relações sociais, é um valor estruturante e orientador das regras e normas para os espaços institucionais no âmbito da esfera política, bem como para as diferentes dimensões da vida social. Concebida nessas bases, a democracia favorece a construção autônoma dos interesses sociais, o protagonismo político e a ordenação de um conjunto de preceitos reguladores da vida na sociedade capaz de fornecer as condições para o desenvolvimento das capacidades e oportunidades humanas.

A sustentabilidade é compreendida a partir de suas múltiplas dimensões, devendo buscar superar as históricas desigualdades sociais e regionais. Fazem parte desse processo a participação nos processos decisórios, a distribuição equitativa da renda gerada, o manejo e o uso sustentável dos recursos naturais e o acesso aos bens (terra, água, recursos) e serviços disponíveis.

A inclusão diz respeito aos mecanismos de democratização política, social, econômica e cultural da sociedade brasileira, rompendo com todos os tipos de discriminação entre os distintos segmentos sociais.

A diversidade significa o reconhecimento de que o Brasil rural representa um patrimônio específico, em função da variedade dos biomas e ecossistemas, da pluralidade de experiências de conservação, do uso e da apropriação dos recursos naturais, da variedade das formas de organização social e política, dos diversos arranjos econômicos e sistemas produtivos, da pluralidade cultural e da riqueza dos saberes e fazeres tradicionais.

A soberania é concebida como um dos fundamentos do Estado democrático de direito e da ordem econômica, conforme assegurado pela Constituição federal do país. Por isso, a soberania assegura ao Estado o direito de definir instituições públicas e leis que promovam o ordenamento e a regulação sobre as relações sociais, os recursos disponíveis e os bens e serviços existentes em seu território.

A igualdade é o princípio orientador de todas as dimensões da vida social, tanto na esfera pública quanto privada, independentemente da posição de classe, gênero, geração, raça, etnia, religião e orientação sexual. Já a solidariedade é compreendida como responsabilidade coletiva e compartilhada em favor de uma ordem econômica, social, política e cultural mais justa e igualitária, embasada na cooperação e não no individualismo.

Esse conjunto de princípios orienta estrategicamente a política nacional, projetando os espaços rurais enquanto locais de convivência econômica e social fundada no respeito às diferenças e no uso e na conservação da natureza, de forma a preservar e melhorar a qualidade de vida de toda a população, tanto das gerações presentes como das futuras.

#### **d) As diretrizes estratégicas da PDBR**

As diretrizes estratégicas estão organizadas a partir de quatro grandes temas agregadores e devem ser entendidas enquanto um processo que conecta eixos estratégicos e ações objetivas.

Uma diretriz geral destaca a diversidade e a multifuncionalidade dos espaços rurais, reconhecendo que a diversidade do Brasil rural e a valorização da multifuncionalidade dos espaços configuram-se como ponto de partida de uma política pública que pretende promover uma estratégia nacional de desenvolvimento rural, particularmente em seu papel na formação social brasileira.

Outra diretriz trata da dinamização econômica, das inovações tecnológicas e da sustentabilidade como forma de rompimento com o padrão conservador de desenvolvimento econômico dos espaços rurais brasileiro, propondo a construção de um modelo de produção agropecuária, extrativista, florestal e pesqueira que seja capaz de promover um processo de transição em direção a um padrão sustentável de uso e manejo dos recursos naturais e da biodiversidade.

A terceira diretriz geral diz respeito à qualidade de vida com inclusão social e igualdade de oportunidades, visando uma vida digna para as populações que habitam as áreas rurais. Para tanto, são necessárias políticas públicas que contribuam para a redução da pobreza e das desigualdades sociais, para a consolidação de mecanismos de inclusão social e para a promoção das igualdades de oportunidades.

Uma última diretriz discute o fortalecimento do Estado, o protagonismo dos atores e a gestão social enquanto mecanismos da PDBR para fortalecer formas autônomas de organização da sociedade civil, bem como o protagonismo político e social, visando à criação de espaços democráticos de controle e gestão social das políticas públicas destinados à promoção do desenvolvimento.

### **e) Os eixos estruturantes da PDBR**

Os eixos estruturantes da PDBR estabelecem as relações entre as diretrizes estratégicas e as ações específicas a serem implementadas pelas políticas e pelos programas existentes ou a serem criados. Esses eixos devem ser compreendidos na sua inter-relação com o conjunto dos objetivos e das diretrizes estratégicas, sendo que um eixo dialoga e interage diretamente com mais de um objetivo e uma diretriz. Além disso, os eixos pressupõem a transversalidade de enfoques e de temas fundamentais como a abordagem territorial; a perspectiva de gênero, geração, raça e etnia; a noção de direitos; o papel da pesquisa científico-tecnológica e da educação e capacitação; bem como a democratização das estruturas do Estado.

No primeiro momento, foram definidos 12 eixos estratégicos e suas respectivas ações como sendo centrais para a construção da política nacional. São eles: reconhecimento e valorização dos espaços rurais; democratização do acesso aos recursos naturais e proteção da biodiversidade; preservação, uso e manejo sustentável dos biomas brasileiros; fortalecimento das economias rurais; reforma agrária e reconhecimento dos territórios étnicos e tradicionais para a democratização da terra; fortalecimento da agricultura familiar; soberania e segurança alimentar e nutricional; soberania e segurança energética; qualidade de vida; fortalecimento do protagonismo social e político; institucionalidades e gestão social; e preservação do patrimônio histórico e cultural.

Para cada um desses eixos específicos, a PDBR elenca de três a cinco estratégias com suas respectivas ações, como forma de dar um ordenamento adequado entre diretriz, estratégia e ações previstas.

#### **f) Os instrumentos necessários à implantação da PDBR**

Para que a PDBR tenha condições objetivas de ser implantada em todas as regiões e todos os territórios rurais, três elementos são fundamentais: o arranjo institucional, o marco regulatório e o sistema de financiamento. No primeiro caso, à luz de diagnósticos sobre fragilidades institucionais atuais no processo de gestão social de políticas públicas, propõe-se aperfeiçoar todos os arranjos institucionais no sentido de superar a fragmentação das políticas, ampliar o espaço de proposição e formulação, aumentar o protagonismo social, garantir maior representatividade social nos espaços institucionais, articular e harmonizar as intervenções das distintas esferas de governo e melhorar o funcionamento dos órgãos colegiados.

O marco regulatório legal da PDBR estabelece um conjunto de desafios ainda a ser vencidos, particularmente nos casos em que o marco jurídico-normativo que regula as políticas públicas para as áreas rurais ainda está atrelado às concepções do período do Estado Novo. Mesmo com os avanços observados após a Constituição de 1988 (leis agrária e agrícola, reconhecimento da profissão de agricultor familiar, direito aos benefícios previdenciários etc.), é necessário ampliar os processos institucionais capazes de instituir um novo marco legal.

Finalmente, para que a nova política tenha condições de ser executada, é imprescindível um sistema de financiamento adequado e sob responsabilidade do Estado brasileiro, devendo a União, em parceria com as demais unidades federativas, disponibilizar os recursos financeiros necessários no tempo correto e em quantidades adequadas. Para isso, os mecanismos e instrumentos de financiamento do desenvolvimento rural deverão atender a múltiplas escalas de intervenção e contemplar as mais variadas dotações orçamentárias, desde orçamentos do governo federal, fundos constitucionais, fundos específicos, programas regionais de crédito, além de recursos de um fundo nacional de desenvolvimento rural a ser instituído e regulamentado pelo Congresso.

### **8. Principais políticas e programas implantados no meio rural durante a primeira década do século XXI**

Ao longo da primeira década do século XXI, foram implementadas diversas políticas públicas e programas governamentais nas áreas rurais de caráter estrutural, econômico e social. Tais políticas e programas, que destacaremos a seguir, fazem parte de uma estratégia de promoção do desenvolvimento rural sustentável amparada no suporte à agricultura familiar, à reforma agrária e à política de desenvolvimento territorial rural.

**a) Luz para Todos:** programa que visa a oferta de um serviço público essencial aos cidadãos, especialmente aos segmentos mais isolados da população. Na verdade, essa política tem como objetivo principal disponibilizar energia elétrica para todas as localidades rurais como forma de inclusão social e produtiva;

**b) Água para Todos:** essa política visa possibilitar o acesso à água, especialmente naquelas regiões onde a seca é recorrente. É o caso do Semiárido. Entre as ações previstas está a construção de cisternas de armazenagem da água da chuva e de outros mecanismos alternativos para enfrentar o problema recorrente da seca. Registre-se que essa iniciativa foge das características tradicionais de enfrentamento do problema, uma vez que agora existe uma forte articulação e participação da sociedade civil nesse processo;

**c) Pronaf:** programa de apoio exclusivo aos agricultores familiares que são classificados de acordo com o nível de rendimento das atividades agropecuárias. O objetivo é fortalecer a capacidade produtiva dos agricultores familiares por meio de crédito rural, assistência técnica, preços mínimos, seguro-safra etc.;

**d) Programa de Aquisição de Alimentos (PAA):** é uma política pública que está sendo operacionalizada nas distintas regiões do país com a finalidade de fortalecer os agricultores familiares com mecanismos de comercialização nos próprios locais de origem desses produtores. De um modo geral, o PAA busca incentivar a agricultura familiar por meio de ações vinculadas à distribuição de alimentos de origem agropecuária aos grupos sociais em situação de insegurança alimentar, além de facilitar o processo de comercialização no âmbito local e promover a formação de estoques estratégicos de alimentos. O programa foi instituído pela Lei 10.696, de 2 de julho de 2003, juntamente com o Programa Bolsa Família, sendo uma iniciativa governamental com o objetivo de estruturar políticas de combate à fome e à pobreza no país;

**e) Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA):** é a principal política do governo federal na esfera agrária, tendo como finalidade arrecadar e distribuir terra às famílias de agricultores sem-terra e/ou com pouca terra. Essa é uma ação estratégica do governo federal, no sentido de melhorar o acesso, por parte dos agricultores, a esse bem crucial para parcelas de excluídos do processo produtivo rural. Decorre dessa política o ideário da democratização do espaço rural, da soberania alimentar e da justiça social;

**f) Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat):** políticas e programas implementados a partir de 2003 com o objetivo de ampliar as escalas das políticas públicas para além dos limites geográficos dos municípios, além de fomentar a participação política dos atores sociais, bem como a gestão democrática das políticas implementadas. Busca-se implantar políticas mais diversificadoras para dar suporte a um modelo de desenvolvimento rural sustentável;

**g) Programa Educação no Campo:** política cuja finalidade é articular um conjunto de ações na esfera educacional nas áreas rurais, incorporando ao processo educativo demandas específicas da população rural. Na essência, esse programa visa ampliar os serviços de educação em todo o território nacional, dando atenção especial aos segmentos com maiores dificuldades de acesso ao sistema educacional público;

**h) Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad):** programa que promove ações no sentido de fomentar cadeias produtivas alimentares que sejam capazes de fortalecer circuitos de produção e consumo, tendo

os agricultores familiares como protagonistas principais. É um programa que procura articular a política de segurança alimentar com as estruturas locais, visando promover o desenvolvimento rural sustentável;

**i) Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE):** com o processo de ampliação do fornecimento de merenda escolar também para ensino médio e para programas de alfabetização de jovens e adultos (Lei 11.947, de 2009), estabeleceu-se um elo mais forte entre essa política e o sistema familiar de produção. Isso porque tal lei definiu que pelo menos 30% dos recursos repassados pelo governo para a merenda escolar devem ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios advindos da agricultura familiar, com prioridade aos assentamentos de reforma agrária, comunidades tradicionais, quilombolas etc.;

**j) Programas de transferência de renda:** as diversas políticas de transferência de renda (diretas e indiretas) implementadas a partir de 2003 foram decisivas para reduzir os níveis alarmantes de pobreza existentes no país, especialmente nas áreas rurais. Nesse caso, devem-se destacar todos os subprogramas de transferência de renda na esfera da seguridade social (previdência rural, benefício continuado, seguro desemprego e abono salarial etc.) e os programas específicos, como são os casos do Bolsa Família e do Brasil Sem Miséria;

**k) Programa Minha Casa Minha Vida:** programa nacional de habitação com a finalidade de estimular a construção da casa própria ou de apoiar a aquisição de novas unidades habitacionais. O escopo do programa é diferenciado por local de domicílio, sendo que para as áreas urbanas é destinado às famílias com renda mensal de até R\$ 5 mil, enquanto que para as áreas rurais as famílias potenciais devem ter renda bruta anual de até R\$ 15 mil. A dotação orçamentária do programa faz parte do orçamento geral da União.

Considerando-se que a pobreza e a exclusão social no meio rural são resultantes de um conjunto histórico de problemas estruturais interligados, que foram aprofundados durante as duas últimas décadas do século XX, verifica-se que esse conjunto de ações no bojo de uma política de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais se propõe a articular os diferentes atores e promover uma concertação maior das políticas visando ampliar suas eficácias. Parte dessas políticas anteriormente mencionadas será objeto de análises pormenorizadas executadas separadamente em diversos capítulos que constam da parte 2 desta obra.

## Referências bibliográficas

ABRAMOVAY, R. **O capital social dos territórios:** repensando desenvolvimento rural. Fortaleza: 1998, 18 p. (Seminário Sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável).

\_\_\_\_\_. **O futuro das regiões rurais.** Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004.

AQUINO, J. R. Avanços e limites da política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): uma reflexão crítica. In: Congresso da SOBER, 47, 2009, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: SOBER, 2009. (CD-ROM).

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN). **Anuário estatístico do crédito rural: 1999-2012**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/re/rural>>.

BONNAL, P.; CAZELLA, A.; DELGADO, N. Subsídios metodológicos ao estudo do desenvolvimento territorial rural. In: **Políticas Públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011 (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 14).

BONNAL, P.; KATO, K. O processo contemporâneo de territorialização de políticas e ações públicas no meio rural brasileiro. In: **Políticas Públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 14).

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL. **Plano nacional de desenvolvimento rural sustentável**. Brasília, DF: CNDRS, 2002. (versões 1, 2 e 3).

\_\_\_\_\_. **Conferência nacional de desenvolvimento rural sustentável e solidário**. Brasília, DF: CONDRAF, 2008. (Documento final).

\_\_\_\_\_. **Diretrizes para o desenvolvimento rural sustentável**. Brasília, DF: CONDRAF, 2006. (Série Documentos do CONDRAF n.3).

\_\_\_\_\_. **Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDBR)**. Brasília: Condraf, 2010. 58p.

CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA DO RIO DE JANEIRO. **Uma estratégia de desenvolvimento para o Brasil**. Rio de Janeiro: Corecon, 2006. 59p.

DE PAULA, M. **"Nunca antes na história desse país"...?** Um balanço das políticas do governo Lula. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, 2011. 152p.

DE PAULA, M.; BARTELT, D. D. **Inside a Champion: an analysis of the Brazilian Development Model**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, 2012. 224p.

DELGADO, N.; LEITE, S. P. Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial. In: **Políticas Públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011 (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 14).

DELGADO, G. C. **Previdência Rural: relatório de avaliação socioeconômica**. Brasília: Ipea, 1997. (Texto para Discussão n. 477).

FAGNANI, E. **Notas sobre o desenvolvimento social recente no Brasil**. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 2011. (Texto para Discussão, n. 198).

GRAZIANO DA SILVA, J. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas: Unicamp/IE, 1996.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (IICA). **Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: IICA, 2010 (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.12).

\_\_\_\_\_. **Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: desafios para a construção de um marco jurídico-normativo**. Brasília: IICA, 2011. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.13).

\_\_\_\_\_. **Políticas Públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.14).

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Pnad 2008: primeiras análises**. Brasília: Ipea, set. 2009. (Carta da Presidência n. 30).

\_\_\_\_\_. **Desafios do Desenvolvimento n. 77**. Brasília: Ipea, 2013.

\_\_\_\_\_. **Desafios do Desenvolvimento n. 65**. Brasília: Ipea, 2011.

MATTEI, L. A era da globalização econômica e do neoliberalismo. **Revista de Ciências Humanas**, v. 3, n. 1, 1997, p. 07-22.

\_\_\_\_\_. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: balanço e perspectivas**. Florianópolis: UFSC/Economia, 2001. (Texto para Discussão n. 5).

\_\_\_\_\_. Agrarian reform in Brazil under neoliberalism: evaluation and perspectives. In: MOYO, S.; YEROS, P. (Org). **Reclaiming the Land: the resurgence of rural movements in Africa, Asia and Latin America**. London (UK): Zed Book, 2005.

\_\_\_\_\_. **Pronaf 10 anos: mapa da produção acadêmica**. Brasília: NEAD, 2006.

\_\_\_\_\_. **Institucionalidade e protagonismo político: os 10 anos do CONDRAF**. Brasília: MDA-Condraf, 2010. 161p.

\_\_\_\_\_. A reforma agrária brasileira: evolução do número de famílias assentadas no período pós-redemocratização do país. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 20, n. 1, p. 301-325, abr. 2012.

\_\_\_\_\_. Gênese e agenda do novo desenvolvimentismo brasileiro. **Revista de Economia Política**, v. 33, n. 1, p. 41-59, jan.-mar. 2013.

MATTEI, L.; MAGALHÃES, L. F. A política econômica durante o governo Lula (2003-2010): cenários, resultados e perspectivas. In: DE PAULA, M. (Org.). **"Nunca antes na história desse país" ...? Um balanço das políticas do governo Lula**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, 2011. 152p.

MEDEIROS, L.; DIAS, M. M. Introdução. **Políticas Públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 14).

NORTH, D. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge University Press, 1990.

**OS ANOS LULA**: contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. 424p.

PERICO, R. E. **Identidade e território no Brasil**. Brasília: IICA, 2009. 209p.

POCHMANN, M. **Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil**: avanços recentes no emprego e na distribuição de rendimentos. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010. 104p.

SINGER, A. **Os sentidos do Lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

WESZ JR., V.; GRISA, C.; BUCHWEITZ, V. D. O desempenho do PRONAF no Brasil: um olhar sobre o público beneficiário e as atividades financiadas. In: CONGRESSO DA SOBER, 52., 2014, Goiânia. **Anais...** Goiânia: SOBER, 2014.





## PARTE 2

# AS POLÍTICAS BRASILEIRAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL PARA A INCLUSÃO SOCIAL

### Preâmbulo<sup>1</sup>

Ao longo dos últimos 12 anos ocorreu, no Brasil, uma enorme ampliação e diversificação de políticas de desenvolvimento rural que atuaram fortemente no sentido de promover a inclusão econômica e social das populações rurais. Registre-se que parcelas importantes dessa população permaneceram, por muito tempo, à margem dos benefícios das políticas públicas, o que contribuiu para a elevação do processo de exclusão social rural.

Nesse caso, observa-se que se implementou uma rede de programas e políticas públicas que atuaram em diferentes frentes nas esferas da produção, comercialização, infraestrutura e promoção social. Visando combater a fome e a pobreza rural, implantou-se, inicialmente, o Programa Fome Zero com o objetivo de se erradicar as causas conjunturais e estruturais desses fenômenos sociais. Posteriormente, implementou-se o Programa Território da Cidadania nos locais e nas regiões que apresentavam baixos índices de desenvolvimento econômico e social com o objetivo de se promover novas formas de inserção produtiva, bem como melhorar as condições socioeconômicas dessas populações em situação de vulnerabilidade social, especialmente nas áreas rurais do país. Finalmente, no período recente, foi implementado o Programa Brasil Sem Miséria, que procurou articular um conjunto de políticas e programas governamentais com o objetivo de ampliar as ofertas de trabalho e renda, melhorar o acesso aos serviços públicos e alterar o nível de renda das famílias, via programas de transferência de renda.

Essas iniciativas, criadas e expandidas durante os governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2015), foram fundamentais para alterar a trajetória histórica do desenvolvimento humano do país e, em particular, das áreas rurais. Essas alterações já foram captadas pelo relatório de desenvolvimento humano do PNUD/ONU, que, em sua última edição de 2014, revelou que o Brasil foi um dos países da América Latina que mais melhorou seu desempenho nos diversos quesitos considerados e analisados.

Em função disso, foram selecionadas sete políticas implementadas recentemente, que foram devidamente contextualizadas e analisadas a partir de seus objetivos e resultados obtidos. Para tanto, buscou-se sistematizar os conhecimentos e as lições derivadas dessas políticas com o objetivo de se gerar informações possíveis de serem adaptadas em outras regiões e países da América Latina. Tais políticas foram agregadas por eixos temáticos, conforme veremos nos capítulos subsequentes.

<sup>1</sup> Texto elaborado pelos organizadores da obra.



## CAPÍTULO 3

# POLÍTICAS DE APOIO À PRODUÇÃO E À COMERCIALIZAÇÃO: PRONAF, PAA E PNAE

- **Silvia Aparecida Zimmermann**  
Professora da UNILA
- **Valdemar João Wesz Junior**  
Professor da UNILA

### Introdução

A partir do processo de democratização no Brasil, ficou evidente uma reorganização na agenda das políticas públicas direcionadas ao meio rural e à entrada de novos personagens na cena política, em especial os movimentos sociais e sindicais. Além de proporcionar a incorporação da demanda de alguns atores tradicionalmente excluídos dos programas governamentais, esse contexto apontou para o reconhecimento e a legitimação do Estado em relação a algumas categoriais sociais que estavam até então alijadas de qualquer instrumento de apoio existente. Ao romper com o padrão e a trajetória histórica de intervenção para o campo, os últimos anos tornam-se palco de um novo cenário das políticas públicas brasileiras direcionadas ao meio rural (WESZ JR., 2009).

Nesse cenário, o Brasil acumulou, em seus diferentes níveis de governo, um amplo e diversificado leque de políticas e programas claramente destinados a promover a inclusão social e econômica dos seguimentos populacionais mais pobres, com foco em gerar processos de formação de capacidades humanas e institucionais. Quando se pensa no campo, foi criado um conjunto bastante amplo de instrumentos para enfrentar as desigualdades sociais e a pobreza nos territórios rurais, principalmente naqueles locais em que agricultura familiar é relevante.

Um grupo de políticas públicas que tem se fortalecido refere-se às ações voltadas principalmente à produção agropecuária e ao acesso ao mercado (sobretudo institucional), como: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF), Seguro da Agricultura Familiar (Seaf), Garantia-Safra (GS), Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater) etc. Ainda que esses diferentes instrumentos tenham sido importantes, principalmente quando atuam de forma complementar, Pronaf, PAA e Pnae se tornaram os principais programas na área de produção e comercialização, tanto em termos de volume de recursos aplicados como em público atingido.

Este trabalho baseou-se exclusivamente em material secundário, a partir de pesquisa bibliográfica, com o objetivo de sistematizar e analisar as informações sobre os três programas selecionados. Para tanto, a investigação abrangeu documentos acadêmicos, políticos e institucionais que ofereciam informações sobre as políticas públicas selecionadas. Além de fazer uma contextualização de cada uma, destacaram-se as discussões anteriores à sua formulação, os objetivos, o público-alvo e as linhas de ação, aprofundando nos seus resultados e na sua capacidade de promover a inclusão social e econômica dos seguimentos populacionais mais pobres do campo. A ordem da apresentação das políticas segue a cronologia de sua criação.

## 1. Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)

O Programa Nacional da Alimentação Escolar (Pnae) tem sido objeto de inúmeros estudos e vem sendo considerado o segundo maior programa de alimentação do mundo (WORLD FOOD PROGRAMME, 2013), servindo de referência para vários países da América Latina (FAO, 2013; BELIK; SOUZA, 2009). O Pnae, popularmente chamado de merenda escolar, é gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e visa a transferência, em caráter suplementar, de recursos financeiros aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para garantir, parcialmente, as necessidades nutricionais dos alunos, sendo o único programa mundial dessa natureza com atendimento universalizado (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2015).

Conforme estudos relatam (TRICHES, 2015; GRISA; KATO; ZIMMERMANN, 2013; PEIXINHO, 2013; TURPIN, 2008), embora tenham ocorrido experiências anteriores, apenas em 1954, com a institucionalização do Programa Nacional de Merenda Escolar e a consequente Campanha de Merenda Escolar, essa política pública passou a ter expressividade. Em seu início, muito dependente de doações internacionais, sobretudo de leite, contemplava poucos produtos sem preocupação com a adequação cultural (PEIXINHO, 2013; BELIK; SOUZA, 2009).

Conforme Grisa, Kato e Zimmermann (2013), no final dos anos 1960 e início dos anos 1970, os convênios com as organizações internacionais foram encerrados em meio a uma conjuntura de crise mundial de produção de alimentos e indícios de crise no petróleo, de forma que o governo brasileiro passou a fortalecer a participação da indústria alimentícia nacional no fornecimento da alimentação escolar, notadamente com o provimento de alimentos formulados industrialmente (sopas, mingaus e *milkshakes*). Conforme as autoras, isso resultou em questionamentos sobre o modelo da alimentação escolar, impulsionado pelo agravamento da desnutrição, sendo que pesquisas alimentares revelaram a insuficiência de ingestão energética dos grupos sociais de baixa renda. Nos anos 1960, houve a criação do FNDE, autarquia federal criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, alterada pelo Decreto Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, que, desde então, tornou-se responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC) (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2015).

Ao longo dos anos 1970, a alimentação escolar recebeu o nome de Programa Nacional de Alimentação e Nutrição, envolvendo diferentes ministérios, como o da Educação, Saúde e Previdência e Assistência Social (TURPIN, 2008). Para

essa autora, o programa funcionava como um instrumento de política social apoiado no conteúdo do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), compreendendo problemas nutricionais, mas também aspectos ligados à produção e ao consumo de alimentos, envolvendo programas de incentivo ao pequeno produtor e de estímulo ao consumidor.

Nesse período, a alimentação escolar teve uma redefinição estratégica de seus objetivos, incluindo a regionalização dos cardápios, com estados, municípios ou escolas indicando os gêneros das preparações alimentares, e o estímulo à descentralização do processo de compra, com aquisições nas próprias localidades, aspectos retomados mais recentemente em prol da inclusão de produtos da agricultura familiar na merenda escolar. Em 1979, a alimentação escolar passou a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), assumindo um caráter universal e disseminando-se por todo território nacional, com vistas a garantir 15% das recomendações nutricionais diárias durante o ano letivo para os escolares (PEIXINHO; ABRANCHES; BARBOSA, s.d.<sup>1</sup> apud GRISA; KATO; ZIMMERMANN, 2013, p. 351).

Com a Constituição federal de 1988, a alimentação escolar tornou-se um direito universal a todos os alunos do ensino fundamental da rede pública, garantido pelos governos federal, estadual e municipal (GRISA; KATO; ZIMMERMANN, 2013). Entretanto, conforme evidenciam as autoras, somente em 1994, com a Lei nº. 8.913, de 12 de julho, ocorreu a descentralização e municipalização da alimentação escolar. Até esse período, a aquisição dos alimentos para o Pnae era centralizada pelo governo federal e, basicamente, composta de produtos oriundos de grandes indústrias alimentícias, com muitos produtos impróprios para o consumo infantil, em termos nutricionais e de saúde pública (TRICHES, 2010).

As mudanças na legislação do Pnae em 1994, pode-se dizer, foram um divisor de águas para o programa. Isso porque, conforme evidencia Triches (2010), com a descentralização do aporte dos recursos, coube aos municípios a responsabilidade de elaborar os cardápios; adquirir os alimentos; realizar o controle de qualidade; criar o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), responsável por fiscalizar a utilização dos recursos; e prestar contas ao órgão de financiamento vinculado ao Ministério da Educação. A nova lei indicava que os recursos da União repassados aos estados e municípios serviriam para a suplementação alimentar dos escolares, de alunos da pré-escola e do ensino fundamental, conforme o número de alunos matriculados. Além disso, a legislação ressaltava que os cardápios deveriam respeitar "os hábitos alimentares de cada localidade, sua vocação agrícola e a preferência pelos produtos *in natura*" e deveriam ser "priorizados os produtos de cada região, visando à redução dos custos" (GRISA; KATO; ZIMMERMANN, 2013, p. 352). Para diferentes autores, a descentralização trouxe melhorias na qualidade dos serviços prestados, além da incorporação de produtos locais, básicos e *in natura* (STOLARSKI, 2014; TRICHES, 2010; SPINELLI; CANESQUI, 2002)<sup>2</sup>.

Para Stolarski (2014), desde as mudanças na legislação do Pnae em 1994, o programa adquiriu características próprias, tendo em vista que a disponibilidade ou não de complementação de recurso (contrapartida estadual ou municipal),

1 PEIXINHO, A.; ABRANCHES, J.; BARBOSA, N. V. S. **Política de alimentação escolar a partir da estratégia Fome Zero**. Brasília: FNDE/MEC, s.d.

2 Conforme Stolarski (2014), a publicação da MP nº 2.178/2001, reedição da MP nº 1784/1998, representou uma conquista na ampliação da utilização de gêneros alimentícios relacionados aos hábitos alimentares regionais e à vocação agrícola, isso porque tornou obrigatório que 70% dos recursos transferidos pelo governo federal fossem aplicados exclusivamente em produtos básicos.

entre outros fatores, contribuiu para o surgimento de novos cenários e modelos de gestão diferenciados em todo o país, muitos iniciados com convênios firmados entre governo federal, estados e municípios e repasse de recursos para a aquisição e distribuição de alimentos para os escolares. Para a autora, a primeira fase da municipalização referente ao período de 1994 a 1998, ocorreu por livre adesão, cabendo aos municípios com mais de 50 mil habitantes apresentar projeto de municipalização do Pnae. Em 1999, outra inovação no Pnae permitiu mais agilidade aos repasses, no caso, a transferência direta de recursos do FNDE para contas específicas das entidades executoras, sem a necessidade de celebração de convênio, ajuste, acordo ou contrato (Ibid.; TRICHES, 2010).

Conforme Stolarski (2014, p. 16), a criação dos CAEs é um marco importante nessa política, pois passou a significar o "controle social da política". A estruturação dos conselhos se tornou pré-requisito para o repasse de recursos. Os CAEs são compostos por um representante do poder executivo, dois representantes das entidades de trabalhadores da educação e discentes, dois representantes de pais de alunos e dois representantes das entidades civis organizadas, sendo que cada membro titular deverá ter um suplente do mesmo segmento, para um prazo de quatro anos (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2015).

Nos anos 2000 houve mudanças importantes no Pnae. Com a institucionalização da segurança alimentar e nutricional no país, a partir de 2005, o Pnae passou a compor essa política nacional. Em 2006, a Resolução CD/FNDE nº 32/2006 passou a exigir nutricionistas como responsáveis técnicos pelo programa nos municípios e nas entidades executoras. Isso contribuiu para a ampliação do número desses profissionais vinculados ao programa, o que é entendido como uma melhoria para a qualidade da alimentação ofertada pelas instituições<sup>3</sup> (STOLARSKI, 2014). A autora ainda destaca que, em 2006, o FNDE passou a realizar parcerias com Instituições Federais de Ensino Superior para a criação dos Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar (Cecanes) como unidades de referência e apoio para o desenvolvimento de ações e projetos de interesse e necessidade do Pnae.

Contudo, a Lei nº 11.947/2009 pode ser considerada uma das "alterações (recentes) mais importantes em todo o histórico do programa" (STOLARSKI, 2014, p. 16), pois promoveu a inclusão da agricultura familiar na aquisição do programa, a ampliação dos beneficiados pelo Pnae e, ainda, a criação de um novo formato para as aquisições públicas desse segmento, as denominadas chamadas públicas. Nesse sentido, conforme a lei supramencionada, um mínimo de 30% dos recursos repassados pelo FNDE deve ser destinado à aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar, o que contribuiu para a articulação entre alimentação escolar e agricultura familiar local, valorização dos recursos humanos, naturais, econômicos, culturais e sociais do próprio território, além de oportunizar a oferta de alimentos mais frescos, saudáveis e próximos dos hábitos locais dos escolares.

3 Conforme Stolarski (2014), de acordo com o FNDE, o número de nutricionistas responsáveis técnicos pelo Pnae nos estados e municípios aumentou de 12% em 2003 para 82% em 2011.

Com as mudanças na lei, o Pnae passou a atender toda a educação básica (educação infantil, ensinos fundamental e médio e educação de jovens e adultos) e os matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público), com destaque para o Atendimento Educacional Especializado (AEE), a Educação de Jovens e Adultos semipresencial (EJA) e aqueles matriculados no Programa Mais Educação (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2015).

Para o funcionamento do Pnae, anualmente o FNDE repassa os recursos às entidades executoras em dez parcelas, no período de fevereiro a novembro, utilizando como base de cálculo o número de alunos matriculados no censo escolar realizado no ano anterior ao do atendimento (Ibid.). O valor per capita repassado pela União a estados e municípios por dia letivo é definido de acordo com a etapa e modalidade de ensino: creches, R\$ 1,00; pré-escola, R\$ 0,50; escolas indígenas e quilombolas, R\$ 0,60; ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos, R\$ 0,30; ensino integral, R\$ 1,00; alunos do Programa Mais Educação, R\$ 0,90; alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno, R\$ 0,50 (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2015)<sup>4</sup>. Em 2012, o FNDE aumentou o valor repassado aos alunos matriculados em creches e pré-escolas, sob a diretriz da política governamental de priorização da educação infantil. Para 2015, o orçamento do Pnae é estimado em R\$ 3,8 bilhões, dos quais cerca de R\$ 1,14 bilhão deve ser investido na compra direta de produtos da agricultura familiar, com vistas a atender 42,6 milhões de escolares (Tabela 1).

**Tabela 1 – Histórico do número de alunos atendidos (em milhões) e recursos financeiros (em milhões de R\$) repassados aos estados e municípios para atendimento do Pnae (1995-2015)**

continua

Ano	Recursos financeiros (em milhões de R\$)	Alunos atendidos (em milhões)
1995	590,1	33,2
1996	454,1	30,5
1997	672,8	35,1
1998	785,3	35,3
1999	871,7	36,9
2000	901,7	37,1
2001	920,2	37,1
2002	848,6	36,9
2003	954,2	37,3
<b>2004</b>	<b>1.025</b>	<b>37,8</b>
2005	1.266	36,4

<sup>4</sup> FNDE. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>>. Acesso em: 07 nov. 2015.

		conclusão
2006	1.500	36,3
2007	1.520	35,7
2008	1.490	34,6
2009	2.013	47,0
2010	3.034	45,6
2011	3.051	44,4
2012	3.306	43,1
2013	3.542	43,3
2014	3.693	42,2
2015*	3.800	42,6

**Fonte:** FNDE (2015). \*Valores estimados.

O programa é acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2015).

Conforme evidenciam Grisa e Flexor (2012), definir um mínimo de 30% de produtos da agricultura familiar entre os fornecedores para a alimentação escolar foi resultado de demanda de vários movimentos sociais vinculados ao campo, preocupados com a comercialização dos produtos da pequena agricultura. No estudo sobre o Pnae, Grisa, Kato e Zimmermann (2013) apontam importantes benefícios no que concerne a agricultura familiar, após as mudanças promovidas pela Lei nº 11.947/2009: i) criação de novos mercados (inclusive para produtos que não eram comercializados anteriormente); ii) incitação de circuitos curtos de produção e consumo; iii) valorização e a ressignificação da produção familiar e da agricultura familiar; iv) promoção de sistemas de produção mais diversificados e sustentáveis; v) fortalecimento de estratégias de reprodução social mais "autônomas". Entretanto, no mesmo estudo, as autoras apontam desafios para que a nova legislação seja implementada em sua plenitude, com destaque para: a) falta de infraestruturas nas escolas e de recursos humanos para implementar a legislação; b) desconhecimento da política pública pelos atores sociais locais e falta de articulação desta com outros instrumentos de intervenção do Estado para promoção da agricultura familiar; c) maior aproximação da sociedade civil e do Estado, tanto no que diz respeito ao conhecimento das demandas e das ofertas alimentares locais quanto no suporte às necessidades de logística e organização social; d) fortalecimento das aquisições de alimentos locais de públicos prioritários (assentados, quilombolas, indígenas e demais populações tradicionais); e) promoção da alimentação agroecológica; f) construção de espaços de conhecimento e diálogo entre os agricultores e os consumidores (escolares); g) avanço no debate sobre a alimentação saudável.

Destaca-se que em 2013 houve a publicação da Resolução do Conselho Deliberativo CD/FNDE nº 26 que fortalece as ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN) e de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) (FUNDO NACIONAL

DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2015]. As atividades dessa natureza foram incorporadas pela primeira vez nas legislações específicas da alimentação escolar, demonstrando sua relevância e sintonia com as políticas públicas atuais relacionadas à Segurança Alimentar e Nutricional, ao Plano Nacional de Combate à Obesidade e ao Plano de Ações Estratégicas para o Enfretamento das Doenças Crônicas não Transmissíveis (DCNT), a serem coordenadas por nutricionista habilitado (STOLARSKI, 2014).

Nova mudança no Pnae ocorreu em abril de 2015, com a Resolução CD/FNDE nº 4, que alterou a redação dos artigos 25 e 32 da Resolução FNDE nº 26. Esses artigos tratavam da aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações. Conforme o FNDE (2015), a Resolução CD/FNDE nº 4 modificou a forma de aplicação dos critérios para a seleção e classificação dos projetos de venda; estabeleceu o que são grupos formais e informais de assentados da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e quilombolas e critérios para desempate; definiu os locais em que deverão ser divulgados os editais das chamadas públicas; incluiu o documento para a habilitação dos projetos de venda dos grupos formais; estabeleceu que os preços dos produtos a serem adquiridos da agricultura familiar são aqueles publicados na chamada pública; definiu o limite individual de venda para o agricultor familiar na comercialização para o Pnae por entidade executora; estabeleceu novas regras para o controle do limite individual de venda dos agricultores familiares; e definiu modelos de edital de chamada pública, de pesquisa de preços de projeto de venda e de contrato.

## **2. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)**

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) foi criado em 1995 e marca o reconhecimento do Estado brasileiro à agricultura familiar. De programas regionais que pouco visibilizavam a importância econômica da categoria social – tratada historicamente como produtores de subsistência, pequenos agricultores ou produtores de baixa renda –, os agricultores familiares passaram a dispor de uma política nacional destinada exclusivamente para eles (GRISA, 2012). Como afirmaram Schneider, Cazella e Mattei (2004, p. 23), "o programa nasceu com a finalidade de prover crédito agrícola e apoio institucional aos pequenos produtores rurais que vinham sendo alijados das políticas públicas até então existentes e encontravam sérias dificuldades de se manter no campo".

Para Lima (2006), a criação do Pronaf não foi espontânea, sofrendo a influência de três importantes fatores determinantes: i) o reordenamento do cenário político e econômico mundial, em que aflorava o discurso da globalização, a nova divisão internacional do trabalho, a internacionalização da economia e a reforma do Estado. Esses elementos levaram o governo a fazer rearranjos na economia nacional como um todo, além de orientar suas políticas para públicos mais específicos, como a agricultura familiar; ii) a interferência do Banco Mundial, que, de acordo com os resultados de suas análises sobre o setor agrícola brasileiro, recomendou ao governo apoiar as pequenas e médias propriedades familiares; iii) a mobilização e as pressões dos movimentos sociais rurais e sindicais, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e o Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais da Central Única dos

Trabalhadores (DNTR/CUT), que reclamavam medidas de reforma agrária junto ao governo e políticas de apoio para o segmento familiar, além de melhorias da vida no campo.

Fruto dos fatores acima citados, com especial destaque às mobilizações e pressões dos movimentos sociais rurais e sindicais (sobretudo o 2º Grito da Terra Brasil, realizado em junho de 1995), instituiu-se o Pronaf, por meio da Resolução nº 2.191, de 24 de agosto de 1995, do Conselho Monetário Nacional (CMN). O objetivo principal do programa é promover o desenvolvimento do meio rural por intermédio de ações destinadas a implementar o aumento da capacidade produtiva, a manutenção e geração de empregos e a elevação da renda, visando a melhoria da qualidade de vida e o exercício da cidadania pelos agricultores familiares. Para cumpri-lo, inicialmente o Pronaf articulava diversos instrumentos, como o crédito rural, o financiamento de infraestruturas e serviços básicos municipais e a capacitação e profissionalização dos agricultores familiares e de demais atores relacionados com a categoria.

Nos primeiros anos, o Pronaf era gerido pelo Ministério da Agricultura e, em 1999, passou para o recém-criado Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), localizando-se na Secretaria da Agricultura Familiar (SAF). Atualmente, além da SAF, as deliberações no âmbito nacional também passam pelo Incra (no caso das linhas de reforma agrária) e pelo CMN. Nas unidades da Federação, atuam uma secretaria executiva vinculada aos governos estaduais e os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) ou equivalente. Nos municípios, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) são os fóruns de controle social. Já a fiscalização sobre o pagamento do crédito é feita diretamente pelas agências bancárias responsáveis pela liberação do financiamento.

Ao longo de seus 20 anos, o Pronaf passou por inúmeras transformações: i) restringiu-se às ações de crédito rural (minimizando o apoio à capacitação, a infraestruturas e aos serviços básicos); ii) diversificou o público beneficiário do programa (além dos chamados "produtores rurais", incluiu assentados da reforma agrária, mulheres, jovens, ribeirinhos, extrativistas, indígenas, quilombolas, pescadores artesanais, cooperativas etc.); iii) passou a apoiar novas atividades econômicas (além da agropecuária propriamente dita, incluiu agroindústria, turismo rural, pesca etc.); iv) flexibilizou as regras financeiras (redução da taxa de juros, expansão do prazo de pagamento, aumento do limite de recursos por contrato etc.); v) simplificou as condições de acesso (redução de alguns entraves bancários, maior facilidade de obtenção dos documentos etc.); vi) aumentou a renda para fins de enquadramento dos agricultores no programa (a renda máxima para enquadramento atualmente no Pronaf é de R\$ 360 mil, ao passo que em 2003 era de R\$ 60 mil) (GRISA, 2012; MATTEI, 2011; DELGADO; LEITE; WESZ JR., 2010; GRISA; WESZ JR., 2010).

Em termos gerais, existem três grandes eixos de ação do Pronaf: i) crédito rural para custeio (destina-se a financiar atividades agropecuárias e não agropecuárias, de beneficiamento ou de industrialização, da produção própria ou de terceiros); ii) crédito rural para investimento (financia a implantação, ampliação ou modernização da estrutura de produção, beneficiamento, industrialização e de serviços, no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas); iii) integralização de cotas-partes pelos beneficiários nas cooperativas de produção (destina-se a financiar a capitalização de cooperativas de produção agropecuárias formadas por beneficiários do Pronaf). Dentro desses três grandes eixos,

existem linhas específicas para apoiar agroindústrias, sistemas florestais, agroecologia, energia renovável e sustentabilidade ambiental, microcrédito, mulher, jovem, entre outros (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2015).

Atualmente podem acessar o Pronaf os agricultores que, simultaneamente, atendem aos seguintes critérios: explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, comodatário, parceiro, concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária ou permissionário de áreas públicas; residam no estabelecimento ou em local próximo; não detenham área superior a quatro módulos fiscais<sup>5</sup>; no mínimo 50% da renda bruta familiar seja originária da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento; tenham o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, podendo contratar mão de obra sazonal ou manter empregados permanentes em número menor que o número de pessoas da família ocupadas com o empreendimento familiar; e tenham obtido renda bruta familiar nos últimos 12 meses de até R\$ 360 mil reais (excluídos os benefícios sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais) (Ibid.).

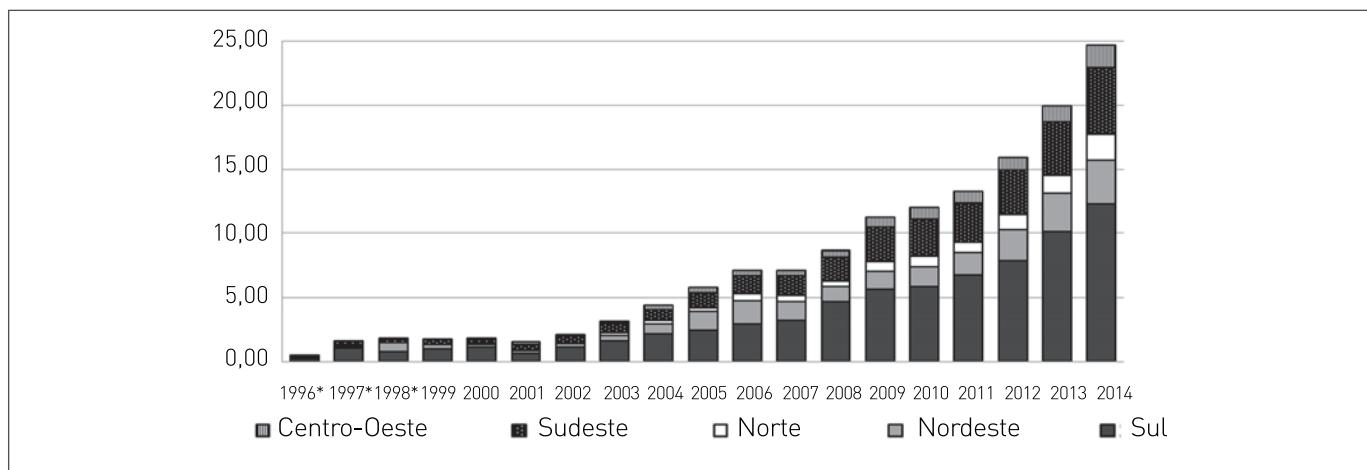
Para acessar o programa, o interessado necessita obter a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), que garante o seu enquadramento como agricultor familiar, segundo critérios acima descritos. Esse documento pode ser obtido junto aos agentes credenciados no MDA (geralmente assistência técnica e/ou sindicato de representação da categoria). Em seguida, o agricultor deve procurar a empresa de ATER do município para elaborar o projeto técnico de financiamento (sobretudo no primeiro ano, pois a renovação pode ser automática), que será enviado para a análise do agente financeiro. Com a aprovação, o agricultor pode acessar os recursos e implementar o projeto.

Os resultados do Pronaf<sup>6</sup> indicam que o programa se tornou a política agrícola de maior envergadura para a agricultura familiar em termos de recursos financeiros aplicados e número de beneficiários. Desde seu início, tem sido crescente o volume de recursos empregados, sendo que, em 1996, foram acessados cerca de R\$ 470 milhões e, em 2014, esse montante alcançou o valor de quase R\$ 25 bilhões (valores correntes), o que significa um crescimento superior a 50 vezes (Figura 1). A expansão mais acentuada ocorreu após o governo Lula, enquanto que, de 1997 a 2002, os valores aplicados mantiveram-se praticamente estáveis, com uma cifra próxima a R\$ 2 bilhões. Embora o crescimento financeiro seja incontestável, cabe destacar que a participação dos recursos do Pronaf na política de crédito rural brasileira é relativamente baixa. A agricultura familiar responde por 84,4% dos estabelecimentos rurais do país e 24,3% da área total (FRANÇA; DEL GROSSI; MARQUES, 2009), no entanto, o Pronaf participa com um percentual médio de apenas 15% dos recursos totais do crédito rural.

**5** O módulo fiscal é uma unidade de medida agrária que representa a área mínima necessária para as propriedades rurais poderem ser consideradas economicamente viáveis, o que depende do município em que cada uma está localizada – no Brasil, varia entre 5 e 110 hectares (LANDAU et al., 2012).

**6** Alguns dados apresentados são oriundos de estudo precedente realizado por Grisa, Wesz Jr. e Buchweitz (2014), ainda que atualizados para o ano de 2014.

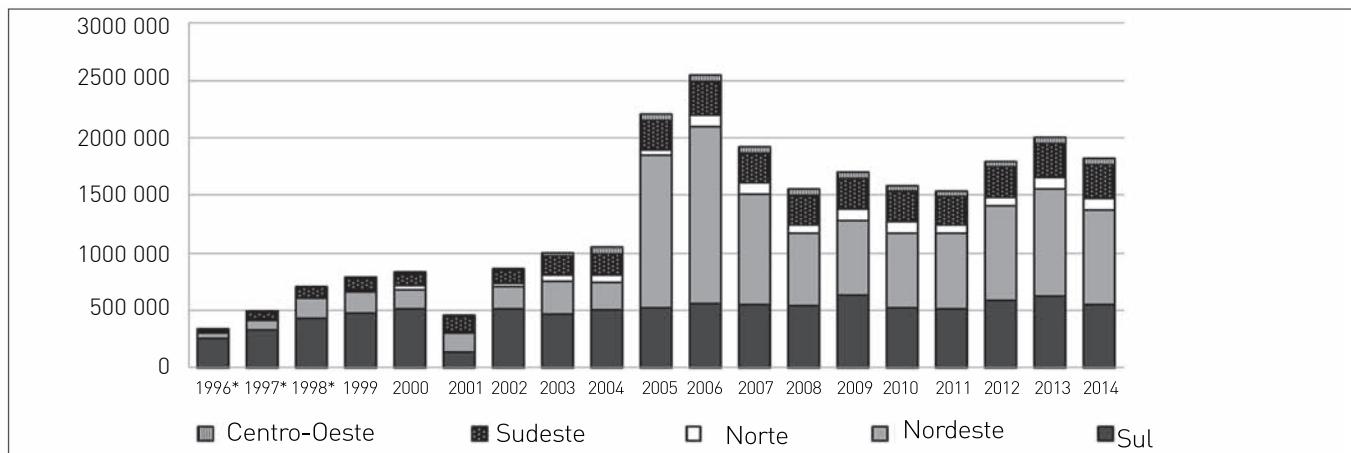
**Figura 1 – Volume de recursos aplicados pelo Pronaf (em bilhões de R\$) entre as grandes regiões brasileiras (1996-2014)**



**Fonte:** Anuário Estatístico do Crédito Rural (vários anos) – Banco Central do Brasil. \*MDA/SAF

Se os recursos do Pronaf apresentaram crescimento desde a criação do programa, o mesmo não pode ser visualizado no número de contratos realizados, que apresentaram valores crescentes até 2006 (Figura 2), quando atingiu-se o número máximo de 2,5 milhões contratos – período em que houve maior participação da região Nordeste no número de contratos do Pronaf, em detrimento principalmente da participação relativa da região Sul. De 2008 a 2011, o número de contratos manteve-se próximo de 1,5 milhão, chegando a 2 milhões em 2013 (mas com queda para 1,8 milhão em 2014).

**Figura 2 – Número de contratos do Pronaf por grandes regiões brasileiras (1996-2014)**



**Fonte:** Anuário Estatístico do Crédito Rural (vários anos) – Banco Central do Brasil. \*MDA/SAF

As Figuras 1 e 2, além do volume de recursos e número de contratos totais, apresentam a distribuição por grandes regiões brasileiras. Como observaram outros estudos (DELGADO; LEITE; WESZ JR., 2010; AQUINO; SCHNEIDER, 2010; MATTEI, 2005, 2006; TONNEAU; AQUINO; TEIXEIRA, 2005; SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2004; BELIK, 2000; ABRAMOVAY; VEIGA, 1999), trata-se historicamente de uma incidência desproporcional do programa entre as regiões brasileiras, com prevalência massiva da participação da região Sul nos recursos aplicados e, nos anos iniciais, também nos contratos efetuados.

Em termos de contratos do Pronaf, a região Sul respondia por 60% dos valores totais em 1998, enquanto que a região Nordeste participava com 25%. Nos anos de 2005 e 2006, após várias avaliações e reivindicações sociais, esses percentuais praticamente inverteram-se, e o Nordeste passou a responder por 60% dos contratos totais. Contudo, em anos seguintes, a região Sul ampliou novamente a sua participação, ainda que em percentuais mais baixos que no início da década de 2000. Em 2014, o Sul e o Nordeste responderam, respectivamente, por 30,4% e 44,5% dos contratos totais. As regiões Norte e Centro-Oeste participam com pequenos percentuais, sem nunca passar de 6% cada. A região Sudeste respondeu por percentual médio próximo dos 15% no período considerado. Ao comparar esses números com a distribuição dos estabelecimentos da agricultura familiar entre as regiões brasileiras – sendo hegemônica a presença da agricultura familiar no Nordeste (50%), seguida pelo Sul (19%), Sudeste (16%), Norte (10%) e Centro-Oeste (5%) (FRANÇA; DEL GROSSI; MARQUES, 2009) –, os desequilíbrios dos contratos do Pronaf ficam mais evidentes entre as regiões Sul, Nordeste e Norte.

No que concerne aos recursos financeiros aplicados pelo programa, observa-se a predominância da região Sul em todo o período analisado, sendo que essa participação atingiu valores próximos a 60% dos recursos totais em 1997 e 2000. Em meados dos anos 2000, a região meridional viu sua participação reduzida a 40% dos recursos totais, com incremento relativo da região Nordeste, que, em 2006, respondeu pelo percentual máximo de 26% dos recursos totais. No entanto, nos anos seguintes, a região Sul expandiu novamente sua participação, respondendo nos últimos anos por valores próximos de 50% dos recursos totais. As regiões Norte e Centro-Oeste mantiveram seus valores relativos estáveis após a entrada do governo Lula até 2014, com média de 6,5% cada. Ao analisar a participação dos estados nos recursos do Pronaf (1996-2014), Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina e Minas Gerais controlam quase 2/3 do total.

Para avançar na discussão sobre as características dos agricultores familiares que acessam o Pronaf, cabe destacar a distribuição dos recursos entre os grupos do programa, quais sejam: i) Grupo "A" – assentados da reforma agrária ou beneficiários do crédito fundiário; ii) Grupo "B" – beneficiários cuja renda bruta familiar anual não seja superior a R\$ 20 mil (que entraria na modalidade de microrédito rural); iii) Grupo "A/C" – assentados da reforma agrária ou beneficiários do crédito fundiário que já tenham contratado a primeira operação no Grupo A e que não tenham contratado financiamento de custeio; e iv) demais agricultores familiares, também denominado de grupo variável (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2015). Para este grupo, são disponibilizadas diferentes faixas de valores de financiamento (custeio e investimento) com distintas taxas de juros.

A participação do Grupo "A" e "A/C" foi significativamente reduzida ao longo do tempo, visto que respondia por 21% em 2000 (percentual máximo atingido), chegou a 4% em 2008 e caiu para 0,5% do montante aplicado em 2015 (valores até setembro). Conforme Mattei (2011), nos últimos anos foi se intensificando o destino dos recursos financeiros para o segmento mais capitalizado da agricultura familiar, penalizando outros setores, particularmente aqueles assentados pela reforma agrária, que estão em processo inicial de instalação e estruturação de suas unidades de produção.

O Grupo "B", referente ao microcrédito rural, de modo geral, teve sua participação diferenciada daquela dos agricultores assentados pela reforma agrária. Os recursos aplicados cresceram ao longo dos anos, passando de 1% em 2000 para 9% em 2010 e 3% em 2015. Apesar da queda recente, deve-se reconhecer que a inclusão desse grupo aponta para um processo, ainda que parcial, de inclusão de um público historicamente excluído do crédito rural. Isso se deve, basicamente, à ampliação do microcrédito para diferentes regiões do Brasil, à redução da burocracia bancária, ao aumento substancial no limite de enquadramento, à ampliação das fontes de financiamento, à assistência técnica, à prioridade do governo federal na erradicação da miséria, entre outros (SILVA MAIA et al., 2012; MAGALHÃES; ABRAMOVAY, 2006; BNDES, 2012; ABRAMOVAY, 2008; CAZELLA; BÚRIGO, 2009).

Apesar das variações dos grupos "A" e "B", quem tem acessado massivamente os recursos do Pronaf foram os agricultores mais capitalizados, sendo que, nos últimos anos, os percentuais nunca foram menores que 80%. Essa concentração se mantém ao longo dos anos porque houve importantes transformações institucionais no Pronaf, que acabaram favorecendo esse estrato de produtores, como a flexibilização das condições financeiras, o aumento da renda para fins de enquadramento dos agricultores, a simplificação das condições de acesso, a diversificação das fontes de financiamento, a renegociação de dívidas etc. (GRISA; WESZ JR.; BUCHWEITZ, 2014; DELGADO; LEITE; WESZ JR., 2010; GRISA; WESZ JR., 2010; DESCONSI, 2012).

Esses dados destoam da estratificação da agricultura familiar entre os grupos do Pronaf realizada pelo IBGE com base no último Censo Agropecuário (2006), sendo que os agricultores familiares enquadrados nos grupos "A" e "B" perfazem dois terços dos estabelecimentos da agricultura familiar brasileira, enquanto que os demais agricultores familiares respondem pelo restante. Essas informações corroboram a afirmação, já realizada em outros estudos (AQUINO et al., 2011; MATTEI, 2011), de que o Pronaf tem beneficiado, principalmente, as unidades familiares de produção em melhores condições socioeconômicas.

Ao analisar o destino do Pronaf, é possível observar a crescente participação do crédito de investimento (agrícola e pecuário) em âmbito nacional. No período inicial do programa, havia uma supremacia do financiamento para o custeio, cobrindo quase 90% dos contratos e mais de 80% dos recursos. A partir do ano 2000, observa-se um incremento na participação do investimento, alcançando 66% dos contratos e 59% dos recursos do Pronaf em 2014, sinalizando para um possível incremento na capitalização da agricultura familiar. Ao aprofundar a análise do crédito de investimento, observa-se o grande aumento dos recursos aplicados na compra de máquinas e equipamentos, na melhoria da exploração e na aquisição de animais.

Ao analisar especificamente o crédito de custeio agrícola para todo o país, observa-se que os principais produtos de lavoura financiados no período de 1999 a 2014 foram milho, soja e café. O milho e a soja, que se consolidaram nas duas primeiras posições, respondem desde 2001 por mais de 50% dos recursos aplicados pelo Pronaf no custeio de lavouras (alcançaram 58% em 2014). Se somados os recursos aplicados no café (cultivo que apresentou importante crescimento em número de contratos e recursos no período em análise), esse valor chega a quase 70% dos recursos aplicados no custeio de lavouras. De um modo geral, pode-se dizer que esses produtos, devido às suas características de produção e comercialização, restringem os "espaços de manobra" das unidades familiares de produção. Tratam-se de lavouras geralmente associadas à monocultura, a escalas de produção, à crescente "externalização" da atividade produtiva e à dependência das grandes empresas do sistema agroindustrial (PLOEG, 2006, 2008). Entretanto, a análise dos cultivos por estado mostra que é notável no Norte, no Nordeste e em alguns estados da região Sudeste a participação de cultivos como mandioca, feijão, arroz e outras lavouras, produtos que podem estar diretamente associados com a promoção da segurança alimentar e nutricional dos agricultores familiares e o fomento da economia local (GRISA; WESZ JR.; BUCHWEITZ, 2014).

Apesar dos dados acima descritos apontarem que o programa tem beneficiado, principalmente, o cultivo de *commodities* (destaque ao milho, à soja e ao café) e os agricultores familiares mais capitalizados das regiões centro-sul<sup>7</sup>, não se pode generalizar esse resultado, sobretudo por haver situações bastante díspares regionalmente. Além disso, é preciso ressaltar outras faces do Pronaf, que apontam para sua importância nos processos de inclusão socioprodutiva em zonas rurais menos desenvolvidas e de prevalência da agricultura familiar no território nacional.

Um elemento fundamental nesse sentido é a grande amplitude geográfica que o programa assumiu, algo não desprezível para as proporções territoriais do Brasil. Em menos de cinco anos de existência, o Pronaf já estava em mais de 75% dos municípios, percentual que subiu para 80% em 2003 e atualmente está acima de 98%. Em Roraima, por exemplo, nos últimos anos, o programa esteve presente em 13 dos 15 municípios do estado mais setentrional do país. Mais do que estar presente, tem havido um movimento de reconhecer a diversidade de produtos de determinadas regiões (erva-mate, açaí, guaraná, cupuaçu, banana, castanha, seringueira etc.) e as condições territoriais (o pagamento do crédito se altera conforme o período da colheita em determinada região, os itens financiados consideram as demandas de cada local e de cada produto etc.).

Outra característica do Pronaf refere-se ao reconhecimento das particularidades do público beneficiado (a taxa de juros para assentado da reforma agrária é de 0,5% ao ano, enquanto para as grandes cooperativas é de 4% ao ano, considerando o ano de 2015), do volume financiado (contratos com volume de recursos menores a R\$ 10 mil têm uma taxa de 1,5% ao ano, enquanto aqueles com mais de R\$ 30 mil possuem uma taxa de 3,5% ao ano, em 2015) e das atividades (em algumas safras, os produtos básicos da alimentação, como feijão, arroz, leite etc., detinham uma taxa de 1% anual,

**7** Como alguns autores sugerem (GRISA, 2012; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2005, 2013), essa situação pode ser reflexo da trajetória do crédito rural brasileiro do período da modernização da agricultura, que privilegiou os grandes e médios produtores, especialmente localizados no centro-sul do país e com produção destinada à exportação (BITTENCOURT, 2003; LEITE, 2001).

enquanto que, para outros, era de 2% ao ano, em 2015). Além da taxa de juros, também há variações nas garantias necessárias, na carência e no prazo de pagamento (que podem ser maiores ou menores a depender dessas situações).

Não menos importante é o expressivo aumento no volume de recursos, que, como comentado, ampliou-se 50 vezes. Em paralelo, houve uma grande flexibilização das condições financeiras. No Pronaf-Agroindústria, por exemplo, ocorreu um aumento no limite de pagamento e no período de carência, passando de oito para dez anos e de três para cinco anos, respectivamente. Já a taxa de juros, teve uma significativa redução, passando de 5,75% ao ano em 1998/99 para 1% ou 2% ao ano em 2014<sup>8</sup> (essa variação ocorre em função do volume financiado). Concomitantemente, houve um aumento no valor máximo de recursos dos contratos individuais, cujo limite do financiamento era de R\$ 15 mil até 2002/03 e nos últimos anos alcançou R\$ 150 mil (WESZ JR., 2015).

Além disso, algumas linhas (Eco, Semiárido, Agroecologia, Mulher, Jovem etc.) tiveram um movimento de flexibilização da burocracia (sobretudo com a redução das exigências de garantias reais), e algumas agências bancárias passaram a aceitar projetos diferenciados e inovadores, o que permitiu uma maior inclusão do público-alvo e gerou um aumento na aplicação de recursos. Essa variabilidade de situações é possível porque o Pronaf conta com diferentes fontes de recursos, que incluem desde o Tesouro Nacional até recursos obrigatórios (exigibilidades bancárias) e fundos constitucionais.

Outro resultado relevante refere-se à baixa inadimplência do Pronaf, que em 2007 encontrava-se entre 1,6% e 8,1% (GUANZIROLI, 2007). Entretanto, esse valor deve ser olhado com cuidado devido à falta de dados atualizados. Além disso, essa informação pode estar subestimada pelas constantes renegociações do prazo de pagamento, que acontecem tanto na agricultura familiar como nas políticas destinadas aos produtores empresariais. Mesmo assim, é fundamental reconhecer algumas iniciativas inovadoras, como é o caso do Agroamigo, levado a cabo pelo Banco do Nordeste, que, na operacionalização de contratos de microcrédito do Pronaf, passou a incluir a presença de um assessor de crédito, que estabelece uma relação personalizada com cada agricultor, orientando na execução dos recursos e na parte técnica do projeto, o que reduziu consideravelmente as taxas de inadimplência dos financiamentos (ABRAMOVAY, 2008; CAZELLA; BÚRIGO, 2009).

Em termos de impactos sobre regiões de predominância da agricultura familiar e/ou de baixo dinamismo econômico, algumas pesquisas indicam uma correlação entre a presença do Pronaf e o fortalecimento da economia local (não apenas no setor agrícola, mas também no segmento de serviços) (SILVA; ALVES FILHO, 2008; CAPOBIANGO et al., 2012), além de "efeitos positivos sobre os indicadores de produção (PIB agropecuário, área plantada, quantidade produzida), receita tributária e emprego formal agropecuário" (ANTUNES et al., 2013, p. 1). Em relação aos impactos do Pronaf na qualidade de vida dos beneficiários, os resultados se diferenciam conforme a região, as variáveis usadas, o período da pesquisa etc. (GOUVEIA, 2010; MACIEL; KHAN, 2009; REIS et al., 2008).

**8** Vale ressaltar que, nesse mesmo período, a taxa básica de juros da economia brasileira (taxa Selic) estava em 11% ao ano, o que indica um subsídio via taxa de juro preferencial.

Por fim, cabe destacar que o Pronaf se consolidou como a política agrícola de maior envergadura em termos de recursos financeiros disponibilizados e número de agricultores familiares beneficiários. Ainda que seja difícil precisar, estima-se que o Pronaf beneficia 40% dos agricultores familiares brasileiros (MDA, 2007). Além disso, o programa foi pioneiro no fortalecimento da agricultura familiar e consolidou a categoria no cenário político, possibilitando o surgimento de outras políticas específicas a esse público.

### 3. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) tornou-se um dos programas brasileiros mais populares nos últimos tempos, incorporando na agenda política nacional a construção dos mercados institucionais, conforme destacam Grisa e Porto (2015). Essa política é uma das ações estruturantes do Programa Fome Zero, dedicada à formação de estoques estratégicos e à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar.

O PAA já alcançou dez anos de funcionamento, sendo referência para inúmeros países da América Latina e África, que passaram a visitar o Brasil para a troca de experiência sobre as diferentes modalidades do programa e as adaptações da política para atender às especificidades da agricultura familiar. Conforme o MDS (2015), o PAA foi instituído pelo artigo 19 da Lei nº 10.696 de 2003, no âmbito do Programa Fome Zero, alterada pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. O PAA foi regulamentado por diversos decretos, mas o que está em vigência é o de nº 7.775, de 4 de julho de 2012.

O programa é operado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), em parceria com governos e sociedade civil. São beneficiários do PAA os fornecedores de alimentos e sementes, basicamente agricultores familiares que vendem/fornecem seus produtos ao programa, individualmente ou por meio de suas organizações, como associações e cooperativas; e os consumidores, indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional atendidos pela rede socioassistencial (creches, albergues, hospitais públicos, abrigos, restaurantes populares) e pelos equipamentos de segurança alimentar e nutricional, como os restaurantes populares e as cozinhas comunitárias (MDS, 2015).

A compra pelo PAA dispensa licitação desde que os preços não sejam superiores aos praticados nos mercados regionais. Conforme Grisa e Porto (2015), essa inovação institucional permitiu a participação dos agricultores no mercado institucional, anteriormente dominado por segmentos empresariais, geralmente organizados a partir de escalas de produção superiores e custos de produção menores.

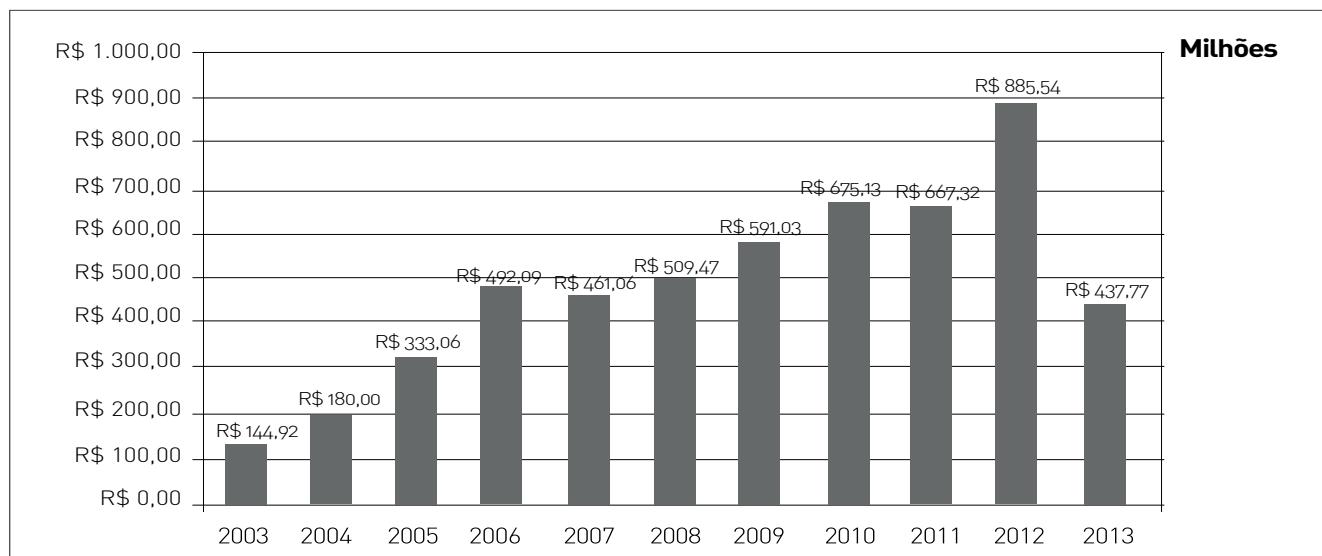
Para vender para o PAA, é necessário que os beneficiários fornecedores apresentem a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), que pode ser obtida junto a instituições previamente autorizadas, entre as quais estão as entidades oficiais de assistência técnica e extensão rural ou as federações e confederações de agricultores, por meio de seus sindicatos (MDS, 2015). Informações governamentais indicam que, para públicos específicos (tais como acampados e assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas, quilombolas e demais povos

e comunidades tradicionais), a DAP também pode ser fornecida pela Fundação Nacional do Índio (Funai), a Fundação Cultural Palmares (FCP), o Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), a Federação de Pescadores e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) (MDS, 2015).

Em 2012, foram aplicados R\$ 885,5 milhões no PAA, conforme a Figura 3, que evidencia um aumento nos investimentos desde sua criação. Contudo, análises mencionam que o programa atuava em 2012 sobre uma parcela ainda pequena de agricultores familiares, público estimado em mais de 180 mil agricultores, que representava cerca de 4,2% dos agricultores familiares brasileiros (MIELITZ, 2014), sinalizando que existe ainda um universo de agricultores familiares a ser incorporados por essa política pública. Esse aspecto é também salientado por Grisa e Porto (2015), baseados em diferentes pesquisas. Eles sinalizam que o PAA pode contemplar mais agricultores, seja pela elevação dos preços dos produtos, seja pela criação de outros mercados e canais de comercialização ou ainda pela valorização comercial de produtos que não eram comercializados nos circuitos tradicionais de comercialização.

Conforme apresentam Grisa e Porto (2015), baseados em documentos governamentais, a queda no volume de recursos investidos no PAA em 2013 atribui-se a fatores diversos, tais como a seca no Nordeste, a redução da demanda de compra direta e o cancelamento da modalidade formação de estoque com liquidação física. Os autores também destacam que a queda pode ter sido efeito de problemas judiciais que recaíram sobre o programa e atores sociais envolvidos na execução da política.

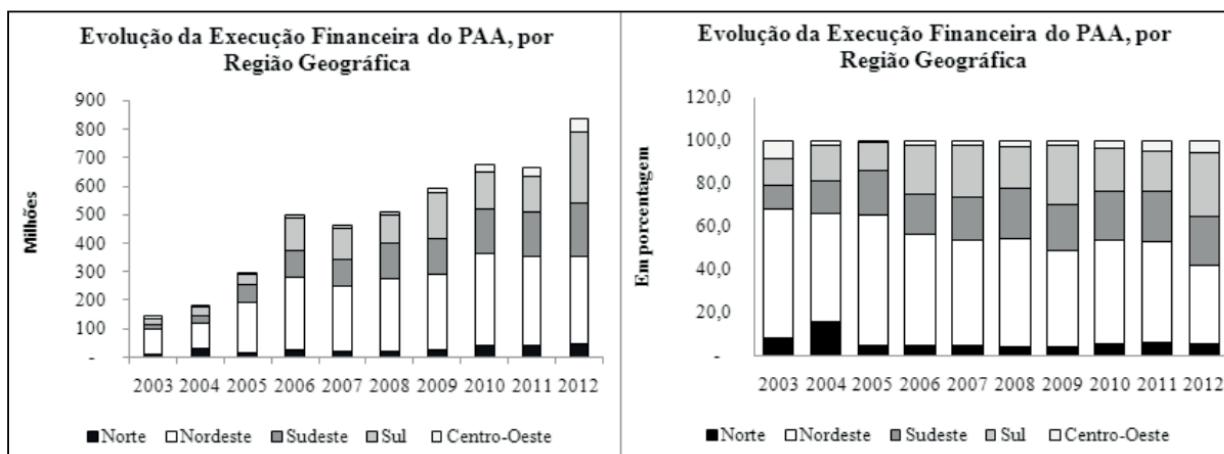
**Figura 3 – Evolução dos recursos (em milhões de R\$) do PAA (2003-2013)**



Fonte: Brasil (2014) apud Grisa e Porto (2015, p. 168)⁹.

Dados mais recentes estimam que o PAA beneficia em torno 400 mil famílias de pequenos agricultores e participa da alimentação de quase 20 milhões de pessoas todos os anos, distribuídas em mais de 23 mil entidades em cerca de 3 mil municípios brasileiros (CAMPOS; BIANCHINI, 2014; TAKAGI; SANCHES; SILVA, 2014). Os dados evidenciam que historicamente a região Nordeste tem uma participação maior de agricultores beneficiários (Figura 4), com destaque para a modalidade PAA Leite (GRISA; PORTO, 2015).

**Figura 4 – Evolução (absoluta e relativa) da participação dos agricultores familiares e fornecedores no PAA entre as regiões brasileiras (2003-2012)**



Fonte: Brasil (2014) apud Grisa e Porto (2015, p. 168)<sup>10</sup>.

Para execução do PAA, foi formado um grupo gestor, coordenado pelo MDS. Neste, participam o Ministério da Fazenda (MF), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). O contexto institucional formado para a definição, operacionalização e regulamentação do PAA agregou diferentes agências de governo no Grupo Técnico Interministerial (Mapa/Conab, MDA, MDS, Ministério do Planejamento e Ministério da Fazenda), tendo no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) seu maior articulador. Esse processo de regulamentação da política necessitou de uma organização político-administrativa entre as agências de governo no sentido de um arranjo institucional, visto que congregou atitudes e objetivos de diferentes atores políticos, de instrumentos de ação e de estratégias políticas. O arranjo institucional criado para executar o PAA, além de adequar o programa às especificidades do público beneficiado, teve que administrar os interesses dos atores sociais envolvidos.

A maioria dos mecanismos de operacionalização do PAA é administrada pela Conab. No entanto, três mecanismos são administrados pelo MDS. Cada modelo de compra é baseado em preço de mercado e apresenta diferentes formas de operações, conforme o Quadro 1. Ao longo dos anos, constatam-se mudanças institucionais nas modalidades do programa, em busca de garantir diferentes oportunidades de mercado para os agricultores familiares, seja em termos de sistemas produtivos, nas formas de organização, bem como nas formas para dar suporte às ações e aos equipamentos de segurança alimentar e nutricional (GRISA; PORTO, 2015).

**Quadro 1 – Síntese das modalidades de execução do PAA em 2014**

Modalidades	Características
Compra com doação simultânea	<p>Objetiva a compra de alimentos diversos e a doação simultânea a entidades da rede socioassistencial, aos equipamentos públicos de alimentação e nutrição ou outras finalidades definidas pelo Grupo Gestor. A modalidade pode ser executada pela Conab ou estados e municípios, com recursos do MDS.</p> <p>Os agricultores podem participar na forma individual ou por meio de cooperativas/associações. Limite por DAP/ano na forma individual: R\$ 6.500,00. Limite por DAP/ano por meio de organização fornecedora: R\$ 8.000,00. Limite por organização/ano: R\$ 2 milhões.</p>
Formação de estoques	<p>Atua no apoio financeiro para a constituição de estoques de alimentos por organizações fornecedoras, para posterior comercialização e devolução de recursos ao poder público. Modalidade executada pela Conab, com recursos do MDS e MDA. Limite por DAP/ano: R\$ 8.000,00. Limite por organização/ano: R\$ 1,5 milhão.</p>
Compra direta	<p>Visa a compra de produtos definidos pelo Grupo Gestor do PAA com o objetivo de sustentar preços. Modalidade executada pela Conab, com recursos do MDS e MDA. Limite por DAP/ano: R\$ 8.000,00. Limite por organização/ano: R\$ 500 mil.</p>
PAA Leite	<p>Possibilita a compra de leite, que, após beneficiamento, é doado aos beneficiários consumidores. É operada por governos estaduais da região Nordeste e de Minas Gerais, com recursos do MDS. Limite por DAP/semestre: R\$ 4.000,00.</p>
Compra institucional	<p>Realiza a compra da agricultura familiar por meio de chamada pública, para o atendimento de demandas de consumo de alimentos, sementes e outros materiais propagativos, por parte de órgão comprador.</p> <p>Limite por DAP/ano/órgão comprador: R\$ 20.000,00.</p>
Aquisição de sementes	<p>Visa a compra de sementes, mudas e materiais propagativos para alimentação humana ou animal de beneficiários fornecedores para doação a beneficiários consumidores ou fornecedores. Limite por DAP/ano: R\$ 16.000,00. Limite por organização/ano: R\$ 6 milhões.</p>

Fonte: Grisa e Porto (2015).

Inicialmente os recursos destinados ao PAA, entre 2003 e 2005, tiveram origem no Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e foram repassados à Conab pelo MDS, por meio de convênios. O MDA também contribuiu com as aquisições de alimentos. Esses recursos têm sido empenhados na formação de estoques e no aumento do limite financeiro por família de agricultor. Os recursos provenientes do MDS têm sido utilizados em operações do PAA Leite, da Compra Direta da Agricultura Familiar, da Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar (Doação) e da Formação de Estoques pela Agricultura Familiar (Estoque).

O PAA trouxe adaptações comerciais e financeiras às políticas praticadas no país, e sua maior inovação é a vinculação ao público da agricultura familiar. Destaca-se, sobretudo, que o PAA atua diretamente na alteração da matriz produtiva e de consumo das famílias menos capitalizadas, de agricultores fornecedores e, também, de consumidores atendidos pelos equipamentos e pelas ações públicas de segurança alimentar e nutricional (ZIMMERMANN; FERREIRA, 2008). Essas autoras indicam que o fornecimento de produtos regionais estimulado pelo programa fez com que muitos agricultores (re)valorizassem e/ou produzissem alimentos locais. Atualmente o programa recebe mais de 400 produtos (MIELITZ, 2014). Com isso, os agricultores aumentaram sua renda e qualificaram sua produção e também o consumo doméstico. Os benefícios no âmbito do consumo se estenderam às entidades beneficiadas pelas doações, resultando em uma alimentação mais saudável das populações que sofrem de insegurança alimentar.

Segundo avaliações, os agricultores familiares beneficiários possuem receitas de comercialização da produção agrícola quase três vezes superior às dos não beneficiários, proporcionadas pelas vendas para o PAA, e há grande satisfação com o preço pago pelos produtos. O programa demonstrou ser eficiente em uma abordagem não assistencialista e gerou efeitos positivos na segurança alimentar de famílias carentes, bem como na promoção social e valorização dos agricultores familiares (SPAROVEK et al., 2007).

As compras feitas pelo PAA criaram mercados até então inexistentes e alteraram a relação entre produtores e intermediários nas regiões em que os mercados já estavam estabelecidos. Nesses locais, houve a adoção de práticas mais justas na relação dos atravessadores com agricultores beneficiários e não beneficiários, bem como a adaptação dos agricultores a sistemas mais complexos de comercialização. Houve, também, uma mobilização dos agentes locais, das instituições governamentais e dos movimentos sociais no direcionamento das ações para o público-alvo do programa (Ibid.).

Entre os benefícios indiretos gerados pelo programa está a recuperação dos preços recebidos pelos agricultores, tendo em vista que muitas vezes um simples anúncio de compra pública de determinado produto ocasionou aumento dos preços agropecuários em várias regiões do país.

O PAA tem contribuído para a organização e o planejamento da oferta no segmento produtivo, desde a produção, a classificação, o acondicionamento e o armazenamento, e para a qualidade sanitária dos produtos. O aumento da diversidade e da qualidade dos produtos ofertados à comercialização para o PAA também tem influenciado a diversidade e qualidade dos produtos consumidos pelas famílias dos agricultores beneficiários do programa. Isso tem permitido o resgate e a preservação de costumes, hábitos e culturas regionais.

Nas avaliações do PAA, vários foram os aspectos identificados a serem qualificados na política, como a desarticulação com a assistência técnica, a falta de apoio à produção e a integração deficiente com algumas instituições. A dificuldade de transporte da produção entre os agricultores é um ponto de estrangulamento da efetividade do programa, pois aumenta os custos dos produtos (BOTELHO FILHO et al., 2007).

Ainda, a ausência de macroplanejamento ou de uma instância central de gestão atrapalha o acompanhamento das atividades nos estados e municípios, distanciando o MDS da efetiva execução do programa. A falta de planejamento na aplicação de recursos, que considere as especificidades das safras, e de critérios claros para definição dos territórios de atuação são um entrave, bem como os atrasos na liberação de recursos. Isso resulta no fato de que o agricultor pode ter condições de vender seus produtos, mas o PAA não está acessível pela falta de recursos, ocasionados pela descontinuidade (Ibid.; SPAROVEK et al., 2007).

Outro aspecto a salientar é que as indicações de excesso de oferta definem as regiões nas quais o PAA tem maior inserção, o que não necessariamente reflete uma conexão com áreas que possam gerar maior retorno social. Isso porque não existem critérios (geográficos e socioeconômicos) que priorizem aqueles mais necessitados (Ibid.).

As dificuldades com exigências burocráticas, documentação, qualidade mínima e problemas de sanidade dos produtos têm levado a uma exclusão de agricultores e associações. Também a divulgação do programa no âmbito nacional é muito tímida, limitando a amplitude e sustentação de ações no âmbito local. Com isso, o alcance das ações ao público-alvo depende da forma de atuação do agente local (Ibid.). Entre os problemas na operacionalização do programa, observou-se que, em algumas modalidades de compra antecipada, a inadimplência foi muito grande, bem como a ingerência dos movimentos sociais na execução e normatização das operações.

Como aspecto relevante para a melhoria do programa, destaca-se a importância do controle social do PAA, que, em muitos momentos do programa, limitou-se ao cumprimento de exigências burocráticas, não constituindo um mecanismo de aprimoramento, gestão e supervisão do programa (Ibid.). Segundo esses autores, em muitos eventos de avaliações do PAA, a maioria dos agricultores não sabia nem da existência e nem da função exercida pelas instâncias de controle social e demais conselhos na implementação do programa.

Em todos os estados brasileiros analisados, as organizações, cooperativas e entidades da sociedade civil assumiram importante papel na operacionalização do PAA, mobilizando e orientando grande parte dos beneficiários, auxiliando-os a superar obstáculos relacionados à assistência técnica, à armazenagem e ao transporte da produção. Os resultados das pesquisas apontam para a necessidade de melhor definição do papel dos diferentes conselhos existentes na implementação do PAA, além de maiores esclarecimentos quanto a esse papel junto aos beneficiários e potenciais beneficiários do programa (BOTELHO FILHO et al., 2007).

Observou-se que, quando os agricultores estavam minimamente organizados em torno de uma associação ou de uma cooperativa, muitos problemas foram equacionados, como o pagamento direto às entidades para repasse aos

agricultores, a logística de recepção e distribuição e a própria articulação com o agente financeiro, com os quais a cooperativa ou associação possuem alguma relação de negócio. Com isso, o PAA obteve maior êxito nos lugares onde a articulação entre essas entidades estava mais consolidada (Ibid.).

Constatou-se que a participação de prefeituras na implementação do PAA, mesmo nas modalidades implementadas pela Conab, possibilita maior êxito na implementação do programa. A maior participação de outras instituições, como ONGs, associações e cooperativas, também permitiu potencializar os resultados da política. Nesse aspecto, pode ser considerada uma boa prática o desenvolvimento de outros tipos de atividades relacionadas à geração de trabalho e renda (Ibid.).

#### **4. Considerações finais**

As três políticas públicas apresentadas neste capítulo se consolidaram, ao longo dos últimos anos, como importantes instrumentos de fortalecimento econômico da agricultura familiar, com ações voltadas principalmente à produção agropecuária e ao acesso ao mercado (sobretudo institucional). O Pronaf está focado no financiamento das atividades executadas pelos agricultores familiares, seja para o custeio da safra, seja para o investimento em máquinas, equipamentos ou infraestrutura de produção e serviços (oferecendo crédito em condições de acesso e pagamento diferenciados). Já o PAA e Pnae utilizam mecanismos de comercialização exclusivos para os produtos de agricultores familiares e de suas organizações, estimulando processos de agregação de valor à produção.

Deve-se destacar que a existência de um ministério específico para os temas mais específicos da agricultura familiar (como é o caso do Ministério do Desenvolvimento Agrário no Brasil) contribui significativamente para chamar atenção a um conjunto de demandas e ações de segmentos da agricultura brasileira que pareciam enfraquecidas nas ações do Ministério da Agricultura. Nessa direção, ele foi fundamental para dar visibilidade a demandas específicas de alguns grupos sociais, assim como mobilizar recursos para tais ações. Entretanto, o MDA não pode operar individualmente. Dessa forma, foi fundamental ter a atuação de outros ministérios, como do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Educação, visto que o tema do apoio à produção e à comercialização depende de iniciativas intersetoriais e multidimensionais.

Além do diálogo e da coordenação da mesma política com diferentes instituições governamentais, é importante destacar a construção de espaços de participação da sociedade civil organizada na formulação, na implementação e no monitoramento das políticas públicas, fundamental para a garantia de adaptações e ajustes adequados às diferentes realidades e adversidades que surgem na execução de programas. As políticas públicas analisadas apresentam algum mecanismo de estímulo à gestão descentralizada e participativa: o PAA tem seu grupo gestor, envolvendo representantes de diferentes setores do governo, bem como representantes de organizações da sociedade civil; o Pnae conta com a ação dos conselhos municipais e estaduais de alimentação escolar; o Pronaf tem projetos avaliados por conselhos locais e nacional de desenvolvimento rural sustentável. Esse diálogo constante entre gestores e beneficiários das políticas públicas é indispensável para o contínuo aprendizado, a adequação e o ajuste dessas ações.

No entanto, além de impactar na execução dos programas, não se deve esquecer o papel central que a sociedade civil organizada teve na construção de políticas. As mobilizações e pressões dos movimentos sociais e sindicais rurais foram fundamentais para a criação do Pronaf, que acabou se tornando a primeira política pública para a agricultura familiar, consolidando a categoria no cenário político e possibilitando o surgimento de outros programas específicos para esse público, como o PAA (além de tantos outros que não foram detalhados neste estudo), e a reformulação de políticas já existentes, como o Pnae.

Outro aspecto a salientar entre as políticas estudadas refere-se à construção de plataformas integradas de informação sobre o público-alvo dos programas. Esse é o caso da DAP<sup>11</sup>, que permite aos beneficiários acessar distintas políticas a partir do mesmo cadastro, diferentemente de quando cada programa tinha critérios e documentos específicos, ampliando a burocracia e dificultando a inclusão de um maior número de beneficiários. Dados indicam que atualmente a DAP é referência para se ter acesso a 12 políticas públicas federais (GRISA; KATO; ZIMMERMANN, 2013). Conforme essas autoras, desde que foi instituída a DAP, houve diferentes adaptações desse sistema de registro dos agricultores familiares, como a criação da DAP Física, DAP Jurídica, DAP-I (Declaração de Aptidão ao Pronaf Indígena) e a DAPAA (Declaração de Aptidão ao Programa de Aquisição de Alimentos para Acampados da Reforma Agrária); a dupla titularidade da DAP (marido e esposa); bem como o preenchimento que atualmente pode ocorrer de modo virtual, por meio do sistema DAPweb. Algumas limitações também são observadas pelas autoras, por exemplo, o desconhecimento da exigência legal desse instrumento pelos agricultores; a distância física e social das entidades cadastradas; a falta de documentações pessoais; a cobrança indevida para a emissão do documento; as dificuldades de adequação das exigências à diversidade de modos de vida, às formas de organização social da agricultura familiar e a relacionamentos com a terra; a falta de infraestruturas (recursos humanos e internet) e de capacitações das entidades responsáveis pela emissão da declaração etc.

Embora existam algumas limitações sinalizadas frente a esse instrumento de cadastro, a DAP é um mecanismo integrado que orienta e possibilita o acesso de agricultores a diferentes programas, ao mesmo tempo em que permite ao governo mapear (mensurar) as famílias e identificar suas possíveis vulnerabilidades sociais. A DAP é a "porta de entrada" dos agricultores familiares ao Pnae, Pronaf e PAA, assim como também é parâmetro para o acesso a outras políticas públicas diferenciadas para a agricultura familiar (Programa Nacional de Habitação Rural, Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel, Seguro da Agricultura Familiar, Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar, Garantia Safra, Selo da Identificação da Participação da Agricultura Familiar e Selo Quilombos do Brasil).

Apesar das dificuldades e dos desafios dos três programas apresentados, que foram comentados anteriormente, tratam-se de instrumentos de grande relevância para promover a inclusão social e econômica dos agricultores familiares, que possuem ações complementares e que se fortalecem quando executados conjuntamente. Além do acesso ao Pronaf (foco na produção) associado ao PAA e Pnae (foco na comercialização), devem-se somar outros instrumentos, como a política de seguro, de preço, de assistência técnica, fundiária, de infraestrutura (capítulo seguinte) etc.

**11** Outro exemplo de plataforma integrada é o Cadastro Único (CadÚnico), que é usado no Bolsa Família, Luz para Todos, Água para Todos, entre outros.

## Referências bibliográficas

- ABRAMOVAY, R. **Alcance e limites das finanças de proximidade no combate à inadimplência**: o caso do Agroamigo. São Paulo, 2008. (Texto para discussão, n. 10.).
- ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. **Novas instituições para o desenvolvimento rural**: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Brasília, DF: Ipea, 1999. (Texto para Discussão, n. 641).
- ANTUNES, R. L. et al. Programa nacional de crédito da agricultura familiar e impactos nas economias locais no estado do Paraná. **Economia & Região**, v. 1, n. 1, p. 69-90, 2013.
- AQUINO, J. R. et al. Dimensão e localização do público potencial do PRONAF "B" no Brasil: uma análise a partir do Censo Agropecuário 2006. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 69., 2011, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte:Sober, 2011.
- AQUINO, J. R.; SCHNEIDER, S. 12 anos da política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): uma reflexão crítica. In: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE SOCIOLOGIA RURAL, 8., 2010, Porto de Galinhas. **Anais...** Porto de Galinhas: ALASRU, 2010.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Matriz de Dados do Crédito Rural - MDCR**. 2015. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pt-br/sfn/credrural/sicor/matrizinformacoes/>>. Acesso em: 25 nov. 2015.
- BELIK, W. PRONAF: avaliação da operacionalização do programa. In: CAMPANHOLA, C.; GRAZIANO DA SILVA, J. **O novo rural brasileiro**: políticas públicas. Jaguariúna, SP: Embrapa Meio Ambiente, 2000. p. 93-115.
- BELIK, W.; SOUZA, L. R. Algumas reflexões sobre os programas de alimentação escolar na América Latina. **Planejamento e políticas públicas**, n. 33, p. 103-122, 2009.
- BITTENCOURT, G. A. **Abrindo a caixa-preta**: o financiamento da agricultura familiar no Brasil. 2003. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente)– Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente, Campinas, 2003.
- BNDES. Pronaf B: evolução e metodologias. **Informativo técnico AGRIS**, n. 2, p. 1-16, 2012.
- BOTELHO FILHO, F. B. et al. Estudo do impacto do PAA sobre os arranjos econômicos locais nas regiões nordeste e sul do Brasil. In: SOUSA, R. P.; VAITSMAN, G. (Org.). **Cadernos de Estudos nº 5**. MDS, 2007.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Resultados do Pronaf**. 2007. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br>>. Acesso em: 10 set. 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Água para Todos**: 133 mil tecnologias para produção já foram entregues no Semiárido. 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2015/outubro/agua-para-todos-133-mil-tecnologias-para-producao-ja-foram-entregues-no-semiarido>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

CAMPOS, A.; BIANCHINI, V. Agricultora familiar passa a ser uma prioridade de Estado. In: BRASIL. MDS. **PAA**: 10 anos de aquisição de alimentos. Brasília: MDS, 2014. p. 10-17.

CAPOBIANGO, R. P. et al. Análise do impacto econômico do crédito rural na microrregião de Pirapora. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 50, n. 4, p. 631-644, 2012.

CAZELLA, A. A.; BÚRIGO, F. L. Inclusão financeira e desenvolvimento rural: a importância das organizações territoriais. **Política e Sociedade**, v. 8, n. 14, p. 301-331, 2009.

DELGADO, N. G.; LEITE, S.; WESZ JR., V. **Nota técnica**: produção agrícola. Rio de Janeiro, 2010.

DESCONSI, C. Análise qualitativa das estratégias econômicas presentes em unidades familiares beneficiárias do Microcrédito Rural (Pronaf). **Relatório de Consultoria**. Brasília: MDA, 2012.

FAO. **Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar**: estudio de caso en ocho países. FAO, 2013. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/018/i3413s/i3413s.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2015.

FRANÇA, C. V.; DEL GROSSI, M. D.; MARQUES, V. P. M. A. M. **Agricultura familiar no Brasil e o Censo Agropecuário 2006**. Brasília, DF: MDA, 2009.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Programas - Pnae**. Disponível em: <<http://www.fnnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar>>. Acesso em: 13 set. 2014.

GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. As duas "caras" do PRONAF: produtivismo ou fortalecimento da produção para auto-consumo? In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 43., 2005, Ribeirão Preto. **Anais...** Ribeirão Preto: Sober, 2005.

\_\_\_\_\_. Qual Fortalecimento da Agricultura Familiar? Uma análise do Pronaf crédito de custeio e investimento no Rio Grande do Sul. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 51, p. 45-68, 2013.

GOUVEIA, C. N. N. A. **Avaliação do impacto do programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar (PRONAF) na qualidade de vida de jovens agricultores familiares paraibanos**. 2010. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social)– Departamento de Psicologia, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2010.

GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil**: produção e institucionalização das ideias. 2012. Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade)– Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Rio de Janeiro, 2012.

GRISA, C.; FLEXOR, G. **Dinâmica institucional das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil**. Rio de Janeiro, 2012. (Relatório de Pesquisa).

GRISA, C.; PORTO, S. I. Dez anos de PAA: as contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. IN: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org.) **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. 624 p.

GRISA, C.; WESZ Jr., V. J.; BUCHWEITZ, V. D. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, p. 323-346, 2014.

GRISA, C.; WESZ JR., V. Políticas públicas para a agricultura familiar: entre avanços e desafios. **Boletim do OPPA**, n. 3, 2010.

GRISA, C.; KATO, K.; ZIMMERMANN, S. A. **Projeto repensando o conceito de ruralidade no Brasil**: implicações para as políticas públicas – O rural nas políticas públicas do Brasil contemporâneo, IICA. Relatório Final. Rio de Janeiro, 2013. (Relatório de Pesquisa).

GRISA, C.; WESZ JR., V. J.; BUCHWEITZ, V. D. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, p. 323-346, 2014.

GUANZIROLI, C. E. Pronaf dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 45, p. 301-328, 2007.

LANDAU, E. C. et al. **Varição Geográfica do Tamanho dos Módulos Fiscais no Brasil**. Documentos 146. Sete Lagoas: Embrapa Milho e Sorgo, 2012.

LEITE, S. P. Padrão de financiamento, setor público e agricultura no Brasil. In: LEITE, S. P. (Org.). **Políticas Públicas e Agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2001. p. 53-94.

LIMA, V. L. C. **PRONAF: financiando a produção ou garantindo a reprodução? Um estudo de caso em Altinho – Pernambuco**. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2006.

MACIEL, H. M.; KHAN, A. S. O impacto do programa de microcrédito rural (AGROAMIGO) na melhoria das condições de vida das famílias beneficiadas no estado do Ceará: um estudo de caso. **Revista de Economia e Agronegócio**, v. 7, n. 1, p. 103-126, 2009.

MAGALHÃES, R.; ABRAMOVAY, R. **Acesso, uso e sustentabilidade do Pronaf B**. Consultoria Plural, 2006.

MATTEI, L. **Impactos do PRONAF**: análise de indicadores. Brasília, DF: MDA/NEAD, 2005.

\_\_\_\_\_. **PRONAF 10 anos**: mapa da produção acadêmica. Brasília, DF: MDA, 2006.

\_\_\_\_\_. Evolução do crédito do PRONAF para as categorias de agricultores A e A/C entre 2000 e 2010. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 49., 2011, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: Sober, 2011.

MIELITZ, C. Dez anos de PAA e a constituição de uma estratégia nacional de segurança alimentar. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **PAA: 10 anos de aquisição de alimentos**. Brasília: MDS, 2014. p. 58-73.

PEIXINHO, A. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência e saúde coletiva**, v. 18, n. 4, p. 909-16, 2013.

PLOEG, J. D. V. D. O modo de produção camponês revisitado. In: SCHNEIDER, S. **A diversidade da agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da URGs, 2006. p.13-54.

\_\_\_\_\_. **Camponeses e impérios alimentares**: luta por autonomia e sustentabilidade na era da globalização. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

REIS, A. P. L. et al. O Pronaf e a redução das desigualdades de gênero no meio rural. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 46., 2008, Rio Branco. **Anais...** Rio Branco: Sober, 2008.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A.; MATTEI, L. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf-Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Org.) **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. p.21-49.

SILVA MAIA, G. B. et. al. O Pronaf B e o financiamento agropecuário nos Territórios da Cidadania do semiárido. **Revista do BNDES**, n. 37, p. 177-216, 2012.

SILVA, S. P.; ALVES FILHO, E. Análise dos impactos econômicos do PRONAF em territórios de baixa dinamização econômica. In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 13., 2008, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais, 2008.

SPAROVEK, G. et al. **Estudo comparado sobre a efetividade das diferentes modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos** - PAA NE. FAO/MDS, 2007. (UTF/BRA/064/Brasil).

SPINELLI, M. A.S.; CANESQUI, A. M. O programa de alimentação escolar no estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979-1995). **Revista de nutrição**, v. 1, n. 15, p.105-117, 2002.

STOLARSKI, M. C. Caminhos da alimentação escolar no século XXI: histórico da política nacional e avanços na gestão do Paraná. In: HAMERSCHMIDT, I.; OLIVEIRA, S. de. **Alimentação saudável e sustentabilidade ambiental nas escolas do Paraná**. 1. ed. Curitiba: Emater, 2014. p. 9-36.

TAKAGI, M.; SANCHES, A.; SILVA, G. da. O Programa de Aquisição de Alimentos: um embaixador do Brasil contra a fome. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **PAA: 10 anos de aquisição de alimentos**. Brasília: MDS, 2014. p. 18-33.

TONNEAU, J. P.; AQUINO, J. R.; TEIXEIRA, O. A. Modernização da agricultura familiar e exclusão social: o dilema das políticas agrícolas. **Cadernos de ciência & tecnologia**, v. 22, n.1, p. 67-82, 2005.

TRICHES, R. M. **Reconectando a produção ao consumo: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar**. 2010. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural)– Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

\_\_\_\_\_. Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural. IN: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. 624p.

TURPIN, M. H. **A alimentação escolar como vetor de desenvolvimento local e garantia de segurança alimentar e nutricional**. 2008. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico)– Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

WESZ JR., V. J. **As políticas públicas de agroindustrialização na agricultura familiar: análise e avaliação da experiência brasileira**. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade)– Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas nacionais de agregação de valor: transformações no Pronaf-Agroindústria (1998/99 - 2014/15). In: GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. **Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas: negócios e mercados da agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017. p. 491-508.

WORLD FOOD PROGRAMME. **State of school feeding worldwide**. Rome: World Food Programme, 2013.

ZIMMERMANN, S. A.; FERREIRA, A. P. L. El programa de adquisición de alimentos de la agricultura familiar en Mirandiba, PE. In: SCOTTO, G. (Org.). **Aun hay tiempo para el sol - pobreza rurales y programas sociales: Brasil-Venezuela-Guatemala, una mirada desde lo local**. Rio de Janeiro: WallPrint Gráfica e Editora, 2008. p. 28-64.



## CAPÍTULO 4

# POLÍTICAS DE INFRAESTRUTURA PARA AS ÁREAS RURAIS: LUZ PARA TODOS, ÁGUA PARA TODOS E PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL

- **Silvia Aparecida Zimmermann**  
Professora da UNILA
- **Valdemar João Wesz Junior**  
Professor da UNILA

### Introdução

Por muito tempo, o Brasil ocupou posições pouco prestigiosas em rankings de pobreza, fome e desigualdade, com índices abaixo da média da América Latina e do Caribe. Para enfrentar a injustiça social, que exclui parte significativa de sua população do acesso a condições mínimas de dignidade e cidadania, foram articulados diferentes programas com foco no enfrentamento desse problema histórico. Em relação ao campo, criou-se um conjunto amplo de instrumentos para enfrentar as desigualdades sociais e a pobreza nos territórios rurais, principalmente naqueles locais onde a situação era mais grave.

Trata-se de instrumentos com foco em atender a uma ampla gama de necessidades e, por isso, com eixos de atuação diferenciados, passando pelo apoio a atividades produtivas e acesso ao mercado (como os exemplos vistos no capítulo III), por instrumentos de promoção da cidadania e garantia de direitos (que contempla várias ações, com destaque aos programas de transferência de renda, que será o foco do capítulo V) e até pela construção de infraestrutura, com disponibilização de serviços básicos para a população rural. Neste capítulo, vamos centrar neste último tema, apresentando três programas direcionados à construção de meios de vida mais dignos para a população do campo que se encontrava em situação de vulnerabilidade e pobreza: Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica (Luz para Todos), Programa Nacional de Habitação Rural (Minha Casa Minha Vida Rural) e Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água (Água para Todos).

A investigação baseou-se exclusivamente em material secundário, a partir de pesquisa bibliográfica, com objetivo de sistematizar e analisar as informações sobre os três programas selecionados. Para tanto, recorreu-se a documentos acadêmicos, políticos e institucionais que ofereciam informações sobre as políticas públicas selecionadas. Além de fazer uma contextualização, destacaram-se as discussões anteriores à sua formulação, os objetivos, o público-alvo e as linhas de ação, aprofundando nos seus resultados e na sua capacidade de promover a inclusão social e econômica dos seguimentos populacionais mais pobres do campo. As políticas descritas seguiram a ordem cronológica.

## 1. Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica (Luz para Todos)

No Brasil, o acesso à energia elétrica no espaço rural foi um desafio que perdurou por todo o século XX. Os dados do Censo Agropecuário de 1995/96 mostravam que 39% dos estabelecimentos dispunham de eletricidade em seus domicílios, valor que se apresentava mais preocupante nas regiões Norte e Nordeste, onde esse índice chegava a 11% e 20%, respectivamente (GUSMÃO et al., 2002). Com essa problemática, foi criado em dezembro de 1999 o Programa de Eletrificação Rural Luz no Campo, cujo objetivo era levar energia a um milhão de propriedades rurais até 2002. Para tanto, 75% dos recursos seriam disponibilizados pelo governo federal (via Reserva Global de Reversão – RGR), e o restante dos investimentos era complementado com recursos próprios das distribuidoras, dos governos estaduais e dos solicitantes, que tinham prazo de carência, possibilidade de pagamento de cinco a dez anos e taxas de juros diferenciadas (BONNAL; KATO, 2009). Até janeiro de 2004, o programa beneficiou 570 mil famílias. Apesar de não ter atingido a meta inicial, Fugimoto (2005) argumenta que o resultado é significativo, caracterizando-se como o maior programa de eletrificação rural executado no país até aquele momento. No entanto, vale ressaltar que grande parte dos potenciais beneficiados não tinha condições de arcar com os custos do empréstimo, impossibilitando sua participação.

Com a transição do governo FHC para o de Lula, a demanda dos movimentos sociais pela universalização dos serviços básicos (incluindo a energia elétrica) e as discussões e normativas que já vinham sendo elaboradas na Aneel (que indicavam que o acesso à energia elétrica deveria ser um direito universal), surgiu o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica (Luz para Todos). Lançado em novembro de 2003 por meio do Decreto nº 4.873, o objetivo principal foi promover o acesso à energia elétrica para famílias de baixo poder aquisitivo localizadas prioritariamente na área rural, bem como atender demandas comunitárias de escolas, postos de saúde e sistemas de bombeamento de água, seja por meio de extensão de redes ou atendimento descentralizado, gerando emprego e renda e fortalecendo o tecido social local.

Além de levar eletricidade sem custo para as famílias rurais, o Programa Luz para Todos possui outra linha de ação importante: a Tarifa Social de Energia Elétrica, reformulada pela Lei nº 12.212/10 e regulamentada pelo Decreto nº 7.583. Ela estabelece desconto na conta de luz para as famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais que possuem renda familiar per capita de até meio salário mínimo. O desconto varia entre 10% e 65% de acordo com a faixa de consumo. As famílias inscritas no Cadastro Único com renda mensal de até três salários mínimos, mas que tenham entre seus membros pessoas em tratamento de saúde que necessitam usar continuamente aparelhos com elevado consumo de energia, também recebem o desconto. As famílias indígenas e quilombolas inscritas no Cadastro Único e com renda familiar per capita menor ou igual a meio salário mínimo terão direito a um abatimento de 100% até o limite de consumo de 50 kWh/mês (BRASIL, 2015a).

A proposta inicial era manter o programa até 2010, mas a publicação do último Censo Demográfico (2010) revelou que ainda existiam na zona rural brasileira 715.939 famílias sem energia elétrica, o que levou a uma reformatação do programa, que foi prorrogado para o período de 2011 a 2014 (Decreto nº 7.520/2011) e, posteriormente, renovado por mais quatro anos, finalizando em 2018 (Decreto nº 8.387/2014).

O programa é coordenado pelo Ministério de Minas e Energia (MME) e tem uma gestão participativa, com a seguinte estrutura:

- Comitê Gestor Nacional de Universalização (CGN): é formado por MME, Eletrobras e suas empresas controladas (Chesf, Eletronorte, Eletrosul e Furnas), Aneel e coordenadores regionais do programa. Sua função é coordenar, fiscalizar e acompanhar as ações do programa em todo o país;
- Comitê Gestor Estadual (CGE): é integrado por MME, agências reguladoras estaduais, distribuidoras de energia elétrica, governos estaduais, prefeituras e representantes da sociedade civil. Esse comitê acompanha de perto o andamento do programa e o cumprimento das metas estaduais de universalização;
- Eletrobras: operacionaliza o programa e é responsável pelos contratos com as concessionárias de energia elétrica e pela fiscalização das obras;
- Agentes executores: são as distribuidoras de energia elétrica e as cooperativas de eletrificação rural e têm o papel de executar as obras do programa;
- Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel): tem a responsabilidade de regulamentar o setor elétrico e fiscalizar o cumprimento das metas do programa.

Em relação aos recursos investidos, o governo federal mescla recursos a fundo perdido (inicialmente, a Conta de Desenvolvimento Energético – CDE<sup>1</sup>) e financiamento (Reserva Global de Reversão – RGR); o restante será partilhado entre governos estaduais e as empresas de energia elétrica. Com os governos estaduais, foram assinados protocolos de adesão ao programa (BRASIL, 2015a). A distribuição dos recursos se dá da seguinte forma: estados (10%), concessionárias e permissionárias de distribuição e cooperativas (15%) e governo federal (75%) (BONNAL; KATO, 2009).

O público prioritário do programa são as comunidades e famílias de áreas rurais que apresentam baixos indicadores socioeconômicos e que não possuem ainda ligação com a rede de transmissão de energia elétrica – e nem outra fonte de energia elétrica. O programa foca o atendimento em famílias contempladas no Plano Brasil Sem Miséria e Programa Territórios da Cidadania; comunidades atingidas por barragens de usinas hidrelétricas; assentamentos rurais da reforma agrária; escolas públicas, postos de saúde e poços d'água comunitários; comunidades especiais, tais como minorias raciais, remanescentes de quilombos, extrativistas, indígenas etc.; pessoas domiciliadas em áreas de concessão e permissão cujo atendimento resulte em elevado impacto tarifário; municípios com IDH abaixo da média estadual (BRASIL, 2015a).

Operacionalmente, o morador do meio rural que ainda não tem energia elétrica em casa e não fez o pedido da luz, e desde que se enquadre nos critérios de atendimento do programa, deve se dirigir à distribuidora local para cadastramento. A solicitação será incluída no planejamento de obras das distribuidoras e atendida de acordo com as prioridades estabelecidas no manual de operacionalização do Luz para Todos e aprovadas pelo Comitê Gestor Estadual.

<sup>1</sup> Com a edição da Lei nº 12.783/2013, os recursos da CDE passaram a ser assegurados pelo Tesouro Nacional.

Até setembro de 2015, foram investidos R\$ 22,7 bilhões, sendo que R\$ 16,8 bilhões são oriundos do governo federal (74% do total de recursos aplicados). Nesses mais de dez anos, o programa Luz para Todos levou eletricidade para 3.237.229 domicílios, beneficiando cerca de 15,6 milhões de moradores rurais de todo o país (Ibid.). A meta inicial, que era de atender 10 milhões de pessoas, foi alcançada em maio de 2009. Entretanto, a meta foi sendo ampliada conforme novas demandas eram feitas e dados mais atualizados iam sendo publicados, indicando a presença de pessoas sem energia no espaço rural, sobretudo em regiões mais isoladas e de difícil acesso.

Os resultados do Programa Luz para Todos se tornam ainda mais significativos quando se comparam com outras iniciativas semelhantes que foram implementadas no Brasil desde os anos 1970. Os dados organizados por Fugimoto (2005), e atualizados com informações do MME (BRASIL, 2015a), mostram que o Luz para Todos pode ser considerado a principal política de eletrificação rural (Tabela 1), tanto em termos de número de propriedades beneficiadas (75% do total), como de recursos aplicados (80% do total). O fato de o Luz para Todos apresentar um peso maior no valor investido pode estar relacionado, além de fatores cambiais (os dados estão em dólares), com o atendimento de domicílios mais afastados (o que implica maiores custos à política) e a assunção de todos os custos com equipamentos, instalação etc. (que anteriormente era compartilhado com o beneficiário). Outra diferença importante refere-se à longevidade da política, sendo a única que superou os dez anos de existência.

Além desse resultado, o MME (BRASIL, 2015a) estima que as obras do Luz para Todos tenham gerado cerca de 485 mil novos postos de trabalho e utilizado 1,2 milhão de transformadores e mais de 8,1 milhões de postes, dos quais 38 mil foram desenvolvidos com nova tecnologia, utilizando resina de poliéster reforçada com fibra de vidro, que facilitou seu transporte pelas estradas e rios, já que, por serem mais leves e flutuarem, dispensam o uso de caminhões em regiões muitas vezes intrafegáveis, como em determinadas áreas da Amazônia. Foi empregado também 1,56 milhão de quilômetro de cabos elétricos; parte, 90 mil metros, foi de cabos subaquáticos para a travessia de rios.

**Tabela 1 – Programas de eletrificação rural no Brasil (1975-2015)**

continua

Programa	Período	Propriedades eletrificadas	Investimento (US\$ milhões)*
I PNER	1970 - 1976	28.056	62
ELETOBRAS	1976 - 1980	117.100	300
II PNER	1979 - 1982	59.667	113
CEMIG/COPEL	1984 - 1988	225.000	704
III PNER	1984	4.402	-
PRODEEM	1996 - 2004	9.000	20
LUZ DA TERRA	1997 - 2003	20.088	11

			conclusão
LUZ NO CAMPO	2000 - 2004	570.829	841
LUZ PARA TODOS	2004 - 2015	3.237.229	7.992
<b>TOTAL</b>		<b>4.271.371</b>	<b>10.043</b>

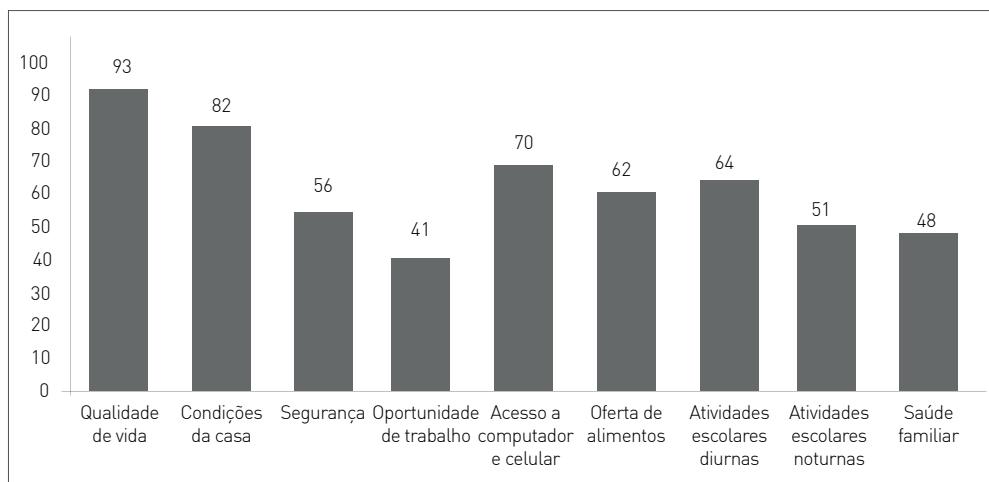
\* Calculado na cotação de 23/01/2004.

Fonte: Fugimoto (2005) e Brasil (2015). Adaptado pelos autores.

A partir de uma pesquisa encomendada pelo MME, realizada por MDA Pesquisa, sobre os impactos do Luz para Todos após dez anos de existência do programa, pode-se dimensionar importantes resultados da política e do público beneficiado. Em relação a este, constatou-se que cerca de 90% tem renda inferior a três salários mínimos (56% têm até um salário mínimo), vive majoritariamente nas regiões Norte e Nordeste e praticamente 50% se consideram trabalhador ou produtor rural (outras categorias significativas são aposentado, dona de casa e autônomo, que juntos somam mais de 35%). Isso mostra que a maioria do público atingido é de baixa renda, trabalha na agricultura e vive nas regiões com maiores carências em infraestrutura (BRASIL, 2013). É muito provável que, caso o programa não tivesse uma proposta de universalização e de custo zero aos beneficiários, essas famílias continuariam nas estatísticas de exclusão elétrica.

Em relação aos avanços provocados pelo Programa Luz para Todos, 93% dos atendidos disseram que tiveram melhorias na qualidade de vida, 82% nas condições da casa, 64% nas atividades escolares diurnas, 62% na oferta e conservação de alimentos, entre outros (Figura 1). Outro dado relevante apontado pela pesquisa é que 41% dos beneficiários consideraram ter melhorado a renda com a chegada da energia elétrica, enquanto que a melhora na produção agrícola ou pecuária ficou próxima dos 30%.

**Figura 1 – Percentual de beneficiários que indicaram melhorias, em diferentes variáveis, após acessarem o Programa Luz para Todos**



Fonte: Brasil (2013).

A pesquisa também mostrou que 81,1% adquiriram televisor, 78% compraram geladeira e 62,3% passaram a ter aparelhos celulares. Também foi importante a obtenção de antena parabólica, liquidificador, máquina de lavar roupa e aparelho de som. Segundo o MME (BRASIL, 2015a), a compra desses e de outros eletrodomésticos adquiridos pelos beneficiados injetou R\$ 6,8 bilhões na economia, mostrando que o investimento do governo federal de R\$ 16,8 bilhões já está sendo amortizado. Outro dado que merece destaque é o efeito que o Luz para Todos está proporcionando para a manutenção, o retorno e a chegada de famílias para viver no espaço rural. Até 2013, mais de 150 mil famílias tinham migrado para o campo, e uma das motivações estava atrelada à disponibilidade de energia elétrica, pois esse serviço permitia alguns serviços que, anteriormente, limitavam-se à cidade, às áreas vizinhas ao centro urbano ou aos agricultores mais capitalizados.

Por fim, a pesquisa encomendada pelo MME (BRASIL, 2013) trouxe o grau de satisfação dos beneficiários, que alcançou 97%. O elevado valor desse índice é reflexo de diferentes contextos e motivações e aponta para o êxito que o programa alcançou junto ao público atingido por suas ações. Além de proporcionar o acesso a um serviço básico fundamental para a cidadania da população rural, é possível que, para uma parte dos beneficiários, esse tenha sido um dos primeiros programas efetivos do Estado brasileiro dirigidos a eles, dado que a maioria possui baixa renda e muitos vivem em regiões afastadas, de difícil acesso.

Conforme Souza e Sacco dos Anjos (2007, p. 60), "a chegada da energia elétrica oportuniza um maior poder de escolha para os indivíduos, pois torna disponível um número maior de alternativas de geração de renda, de produção, de lazer e de consumo". Nesse sentido, trata-se de um elemento fundamental para o desenvolvimento, tendo em vista não somente a questão do fomento às atividades agropecuárias, mas sobretudo em face das novas vocações que estão sendo atribuídas aos espaços rurais. Como alertam os autores, o acesso à energia elétrica não pode ser medido simplesmente do ponto de vista do retorno econômico, posto que existem outros aspectos de natureza simbólica que devem ser considerados, com destaque à percepção e ao sentimento dos beneficiados.

Bittencourt (2010) e Lisboa (2013) reconhecem os êxitos do programa na difusão do serviço, mas colocam o desafio de promover processos efetivos de desenvolvimento econômico que contribuam para a redução da pobreza e o aumento da renda familiar. Como já foi comentado acima, o impacto sobre a produção, os rendimentos e o emprego não foi generalizado. Nesse sentido, como sugerem Cardoso, de Oliveira e Silva (2013), é fundamental pensar na articulação entre o Programa Luz para Todos e outras políticas que possam propiciar um aumento na produção, melhorias nas condições de trabalho, agregação de valor aos produtos, acesso ao mercado etc.

Além disso, houve algumas demandas pela diversificação das fontes de energia e a maior participação de fontes alternativas no programa, assim como a definição de uma matriz energética desconcentrada e diversificada, evitando a realização de grandes obras, como as hidrelétricas, que possuem elevados impactos sociais e ambientais (BONNAL; KATO, 2009; CONSERVA, 2009). No contexto mais recente, alguns setores da sociedade civil demonstraram preocupação com a ampliação do custo da energia, que pode impactar a renda das famílias, dado que a maior parte dos beneficiários recebe até dois salários mínimos.

Apesar desses desafios, o Programa Luz para Todos tem sido fundamental para o fortalecimento de processos de inclusão socioprodutiva em zonas rurais menos desenvolvidas e de prevalência da agricultura familiar. Ao oportunizar acesso gratuito à energia elétrica, proporcionou o acesso a um serviço fundamental para a cidadania da população do campo. Nessa direção, pode-se dizer que se trata de uma política basilar para pensar em dinâmicas de desenvolvimento no espaço rural. Além disso, o programa tem motivado a permanência das famílias no campo (provocando, inclusive, um movimento de retorno) e o surgimento de atividades produtivas que anteriormente eram impossíveis dada a carência de energia elétrica.

## **2. Programa Nacional de Habitação Rural (Minha Casa Minha Vida Rural – PMCMV)**

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) surgiu em março de 2009 para atender a uma demanda reprimida por habitação social no país, compreendendo o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Conforme Grisa, Kato e Zimmermann (2013), o processo que tornou esse problema social foco de uma política pública específica é assentado em uma história de reivindicações, que se confunde com a história de formação dos municípios brasileiros, evidenciando principalmente exigências relacionadas ao acesso à propriedade, tanto em áreas urbanas quanto rurais.

Embora a demanda por garantia e melhoria da moradia seja uma questão antiga em nosso país, dos anos 1960, a maior parte dos estudos encontrados sobre o tema explicita as ações destinadas à habitação nos espaços urbanos, sendo a habitação rural foco de políticas públicas muito recentemente, mais precisamente em meados dos anos 2000 (AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015; LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2014; KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013; MARICATO, 2010). Resumidamente, ocorreram inúmeros acontecimentos que marcaram as políticas para habitação no país entre os anos 1980 e 2000, com destaque para a conquista do Estatuto da Cidade pelos movimentos sociais em prol da reforma urbana (MARICATO, 2010). Ainda muito centradas no contexto urbano, no princípio dos anos 2000, as reivindicações dos movimentos sociais dedicados à questão da habitação incluíram nas suas pautas a regulamentação e implementação do Estatuto da Cidade, mediante planos diretores, com vistas ao cumprimento da "função social" da propriedade (GRISA; KATO; ZIMMERMANN, 2013).

Para Maricato (2010, p. 19), os anos de 2000 iniciaram uma "nova etapa de avanço das demandas sociais", principalmente no que tange à questão urbana e aos investimentos em habitação e saneamento. Conforme evidencia a autora, houve a criação do Ministério das Cidades, da Secretaria Nacional de Habitação e do Conselho das Cidades (ConCidades), em 2003; a criação da Política Nacional de Habitação (PNH), em 2004; a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e da Lei Federal do Fundo Nacional de Habitação e Interesse Social (FNHIS), em 2005; e a criação do Plano de Habitação Urbano e Rural, em 2009 (BRASIL, 2010).

Na segunda metade dos anos 2000, conforme evidenciam Tavares e Cardoso (2010, p. 156), dois programas nacionais "vieram mudar radicalmente o cenário do acesso à moradia no país: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

Habitação e o Minha Casa, Minha Vida", sendo o primeiro vigente entre 2007 e 2010; e o segundo, desde 2009 até os dias atuais. Dados sobre ambos os programas são pormenorizados em Brasil (2010) e Maricato (2010), contudo, apenas o segundo passou a apresentar especificidades para a habitação rural a partir de 2011, sendo objeto de explicação na sequência.

A Lei nº 11.977 foi promulgada em 7 de julho de 2009, criando o PMCMV e a regularização fundiária de imóveis. Entre as finalidades da lei (artigo 1º) está a de "criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais", para famílias de baixa renda, a partir dos subprogramas Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e Nacional de Habitação Rural (PNHR). Na lei é apresentada a definição dos conceitos de grupo familiar, imóvel novo, oferta pública de serviços, requalificação de imóveis urbanos, agricultor familiar e trabalhador rural (MEDEIROS; QUINTANS, 2013).

O PMCMV oferece um tratamento diferenciado para a população urbana e rural, respectivamente o PMCMV Urbano e o PMCMV Rural. Fundamentalmente, o que determina qual desses instrumentos da política habitacional o indivíduo e sua família têm direito a acessar é a localização geográfica da propriedade, isto é, urbana ou rural. Devido ao escopo deste trabalho, vamos nos deter no detalhamento e funcionamento do PMCMV Rural.

O Programa MCMV Rural integra o PNHR e é regido por normativos voltados à área rural. Conforme a Lei nº 11.977/2009 do PMCMV, o PNHR visa a subsidiar a "produção ou reforma de imóveis aos agricultores familiares e trabalhadores rurais, por intermédio de operações de repasse de recursos do Orçamento Geral da União ou de financiamento habitacional com recursos do FGTS" (artigo 11).

O PMCMV Rural propõe um tratamento diferenciado aos beneficiários de acordo com as suas distintas faixas de renda. Nesse sentido, o Decreto nº 6.819, de 13 de abril de 2009, regulamentou o PNHR, determinando a renda dos beneficiários. Alguns reajustes ocorreram em portarias posteriores, que basicamente serviram para adequar os marcos legais às especificidades das grandes regiões do Brasil, por exemplo, a Portaria nº 194, de 30 de abril de 2013, que oferta maiores recursos para beneficiários moradores da região Norte, onde os custos para a construção e reforma de casas são maiores, bem como metas físicas maiores para as regiões Norte e Nordeste, consideradas as regiões que apresentam maior déficit habitacional, com maior custo para o investimento em construção e melhorias.

O PMCMV Rural é dividido em três grupos de beneficiários (grupos I, II e III), conforme a categoria de renda em que se encontram os agricultores familiares, os trabalhadores rurais e, mais recentemente, os assentados de reforma agrária<sup>2</sup>. Também podem acessar o benefício pescadores artesanais, extrativistas, silvicultores, aquicultores, maricultores, piscicultores, comunidades quilombolas, ribeirinhos, povos indígenas e demais comunidades tradicionais. Entre as

2 A Portaria Interministerial MC/MP/MDA nº 78, de 8 de fevereiro de 2013, determinou a inclusão entre os beneficiários do PNHR dos agricultores familiares beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Esses agricultores passaram a acessar um chamado "processo simplificado", no qual é dispensada a análise da gleba; a renda das famílias é informada pelo Incra; os grupos devem ser compostos por mais de 50 famílias; as obras de infraestrutura (água, energia elétrica) são responsabilidade do Incra (BRASIL, 2013). Para 2013, a meta era 70 mil unidades habitacionais.

exigências, os beneficiários (grupos I, II e III) devem apresentar a comprovação da renda anual, por meio da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), no caso dos agricultores familiares; e, no caso do trabalhador rural, comprovar a renda via carteira de trabalho, contrato de trabalho, declaração em papel timbrado de cooperativa/sindicato/associação de que o proponente participa ou do empregador com firma reconhecida em cartório ou via comprovante de proventos do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), no caso de aposentado de caráter permanente (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2012).

O Grupo I (renda familiar anual bruta máxima de até R\$ 15 mil) deve apresentar a DAP, e o acesso aos recursos do PMCMV Rural depende da intermediação de uma entidade sem fins lucrativos, por exemplo, cooperativa, associação, sindicato ou poder público (estado, município e Distrito Federal). Os beneficiários recebem benefício do Orçamento Geral da União (OGU) para a construção ou reforma de unidades habitacionais, por meio da modalidade aquisição de material de construção para construção, conclusão, reforma ou ampliação do imóvel. As categoriais de renda superior, Grupo II (renda entre R\$ 15 mil a R\$ 30 mil) e Grupo III (renda acima de R\$ 30 mil até R\$ 60 mil), recebem recursos oriundos do FGTS e OGU, no limite de até R\$ 80 mil para a construção ou reforma de moradias rurais, sendo os contratos realizados diretamente na CEF. Entre os grupos, a grande diferença é que o Grupo I tem subsídio total com contrapartida do beneficiário, enquanto o Grupo II recebe subsídio parcial e o Grupo III não recebe subsídio. Para acessar o programa, no caso do Grupo I, a família pode estar no prazo regular de pagamento de algum crédito já demandando, mas não deve estar inadimplente.

O PMCMV Rural é parte do Plano Brasil Sem Miséria, sendo uma articulação entre o Ministério das Cidades, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco do Brasil. Para administrar o programa, foi criada na CEF, em 2011, a Superintendência Nacional de Habitação Rural (SNHR).

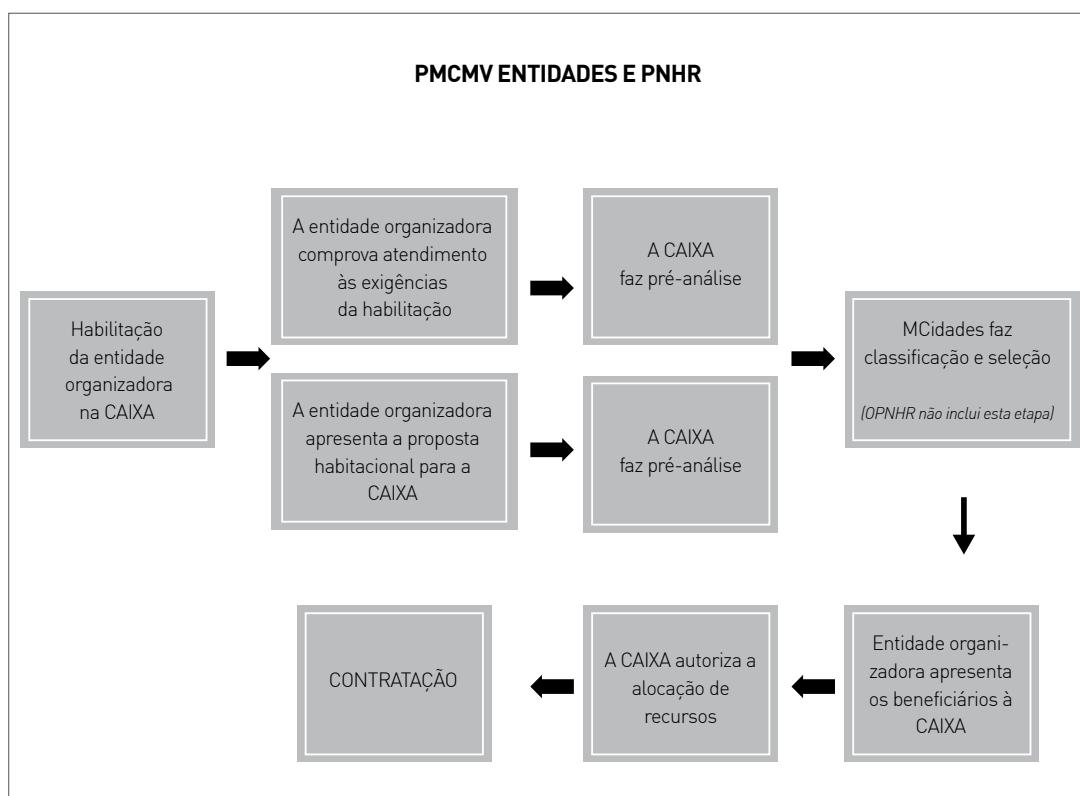
Conforme Grisa, Kato e Zimmermann (2013), o atendimento ao público rural é uma experiência recente para a CEF, que tradicionalmente atendia a habitação urbana, e surgiu como fruto de uma demanda social reprimida nos movimentos sociais voltados às populações que vivem no espaço rural. As autoras citam Contag, MST, Fetraf, MPA, entre outras entidades, que passaram a pressionar o governo para a existência de ações específicas para o meio rural, resultando na estruturação da SNHR, órgão que passou a mediar as demandas dos movimentos e das organizações sociais e as especificidades da realidade rural junto aos demais órgãos públicos que determinam a legislação e as regras de funcionamento da política pública. Para as autoras, com a criação da SNHR, os contratos efetivados pelo programa, que se concentravam no sul do Brasil, espalharam-se para outras regiões do país, dada a rede de difusão que se estabeleceu sobre o programa entre os movimentos e as organizações sociais.

Essa proximidade entre os representantes da CEF e as demandas dos agricultores contribuiu para adaptações do programa, com vistas a atender populações sem registro pessoal ou de posse de área, bem como com dificuldade de acesso à sede da CEF. Destaca-se que os maiores interlocutores entre o PMCMV Rural e os beneficiários hoje são os sindicatos, filiados à Contag e à Fetraf; o MPA; o Movimento Camponês Popular (que atua mais fortemente na região de Goiás); e o MST, em virtude da inclusão dos assentados entre os beneficiários (GRISA; KATO; ZIMMERMANN, 2013).

Em alguma medida, a interlocução entre governo e sociedade civil contribui para certo "controle social" do programa<sup>3</sup>.

Grisa, Kato e Zimmermann (2013) salientam que a parceria com os governos municipais e federal é fundamental para a execução do programa. É o caso das famílias que têm que fazer terraplanagem na propriedade para a construção da casa, o que é facilitado pelo apoio dos governos locais e seus maquinários. Na Figura 2 é possível acompanhar a dinâmica de funcionamento do PMCMV Rural.

Figura 2 – Funcionamento do PMCMV Rural



Fonte: Rolnik (2010).

Entre os aspectos positivos do programa, destaca-se que as modalidades criadas para a construção e reforma de imóveis (autoconstrução assistida, mutirão assistido, administração direta e empreitada global) mostraram-se como uma boa estratégia para atender à realidade do meio rural, onde as relações de reciprocidade contribuem para a realização de mutirão, por exemplo, ou então de autoconstrução assistida, no período em que os agricultores não estão

<sup>3</sup> Para ter acesso à opinião dos beneficiários do PMCMV sobre as moradias, a CEF criou um canal de atendimento denominado Caixa de Olho na Qualidade, que oferece um telefone para ligações gratuitas. Disponível em: <<http://mcmv.caixa.gov.br/>>.

trabalhando com a produção agrícola e pecuária. Também, na execução das casas, foi criado um trabalho técnico social, que é desenvolvido pela entidade organizadora. Para esse trabalho, é previsto um valor que serve para realizar oficinas de capacitação para as famílias, sobre temas variados; por exemplo, autoestima, administração, higiene e saúde da família e gestão externa da propriedade. Outro aspecto positivo é que o programa incorpora as especificidades locais e os interesses dos agricultores na definição do formato e tamanho das moradias, na distribuição dos cômodos e na estética, promovendo o conforto e resgate da autoestima para as famílias beneficiadas (GRISA; KATO; ZIMMERMANN, 2013). A regularização da documentação da família, da relação do casal, para acessar o programa também é mencionada pelas autoras como um aspecto positivo.

Estudos sobre o programa mencionam que a maioria do público beneficiário é de agricultores familiares dos grupos II e III, existindo uma supremacia do número de projetos em avaliação que são da região Nordeste (Quadro 1). Conforme Grisa, Kato e Zimmermann (2013), as casas planejadas no programa preveem quartos, sala, banheiro, cozinha e área de serviço, com respeito às características regionais, climáticas e culturais da localidade ou comunidade beneficiada, sendo possível também financiar reforma. Dados da Caixa Econômica Federal (2015) indicam que o PMCMV Rural já entregou 83,5 mil moradias no país.

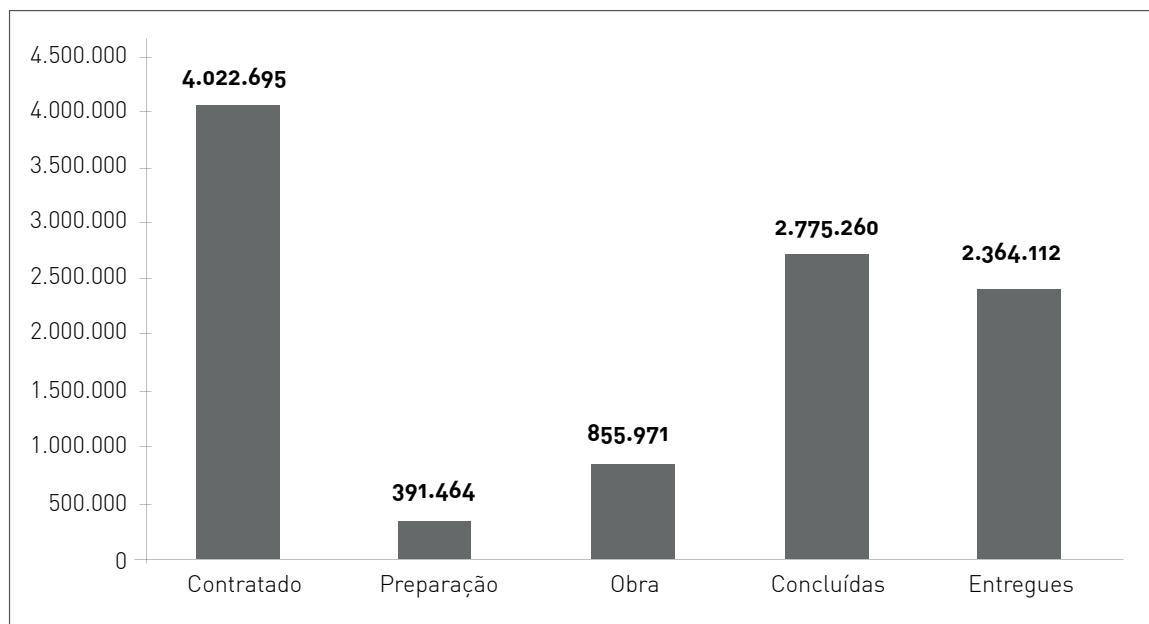
**Quadro 1 – Resultados do PMCMV Rural (2013)**

Região	UH	Construção	Reforma
Centro-Oeste	467	406	61
Nordeste	22.332	22.210	122
Norte	2.105	2.105	0
Sudeste	3.796	3.796	0
Sul	8.119	6.768	1.351
<b>Total geral</b>	<b>36.819</b>	<b>35.285</b>	<b>1.534</b>

**Fonte:** Caixa Econômica Federal (2013).

Conforme dados do PMCMV, para moradia urbana e rural, desde 2009 até agosto de 2015 já foram realizados 4 milhões de contratos do PMCMV, sendo que cerca de 2,336 milhões foram entregues aos proprietários e cerca de 2,770 milhões foram concluídas, porém não entregues (Figura 3). Esses dados não apresentam detalhamento para a área rural, mas permitem visualizarmos a amplitude da política habitacional, considerando-a uma das mais significativas dos últimos governos.

Figura 3 – Resultados do PMCMV (2015)



Fonte: Caixa Econômica Federal (2015).

Entre os desafios, destaca-se que, embora exista a possibilidade de os agricultores acessarem o benefício para a construção ou melhorias em diferentes condições de posse do lote, é necessário criar alternativas para grupos que compartilham áreas e que não têm a posse regularizada, tais como indígenas e quilombolas. Nos termos da infraestrutura, de modo geral, é exigido que a gleba rural seja dotada de vias de acesso e apresente soluções para o abastecimento de água potável, esgoto sanitário e energia elétrica. Esses aspectos são reconhecidamente frágeis nas regiões mais empobrecidas do meio rural brasileiro, sendo os problemas contornados pela "sensibilidade" dos técnicos da CEF envolvidos nos projetos, que, embora busquem garantir que as propriedades apresentem um mínimo de infraestrutura e saneamento, permitem certa flexibilidade para que os benefícios cheguem às áreas mais pobres e remotas do país, que demandam maior investimento. A dificuldade para conseguir DAP é também problema entre os interessados em acessar o programa, especialmente para famílias que vivem no espaço rural, mas dependem da renda conquistada no espaço urbano.

Em 2014, houve novas mudanças nos marcos jurídicos do programa. É o caso das portarias nº 318, de 12 de junho de 2014, que dispõe sobre o uso de madeira na construção e reforma de habitação, exclusivamente para a região Norte do país e beneficiários do Grupo I; e nº 811, de 23 de dezembro de 2014, que instituiu grupo de trabalho para estudar e propor mudanças com o objetivo de aprimorar as políticas públicas de habitação rural, bem como a articulação entre políticas que se complementam.

Esse GT é coordenado pelo diretor do Departamento de Produção Habitacional, sendo formado por representantes da Secretaria Nacional de Habitação (Departamento de Produção Habitacional – DHAB) e organizações da sociedade civil: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (Fetraf), Movimento Camponês Popular (MCP), Movimento de Luta Pela Terra (MLT), Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), Articulação dos Povos Indígenas no Brasil (APIB), Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq), Movimento de Pescadores e Pescadoras Artesanais do Brasil (MPP) e Conselho Nacional de Populações Extrativista (CNS).

Conforme as portarias recém-mencionadas (318 e 811), representantes do Ministério de Desenvolvimento Agrário, do Incra, da CEF e do Banco do Brasil serão convidados para todas as reuniões do GT, mas poderão ser convidados representantes de outras entidades e movimentos sociais, tais como a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), a Secretaria de Direitos Humanos Presidência da República (SDH), a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), a Secretária Geral da Presidência da República, o Ministério da Pesca e Aquicultura e a Fundação Nacional do Índio (Funai). A previsão é que o GT promova reuniões bimestrais e, caso necessário, reuniões extraordinárias.

### 3. Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água (Água para Todos)

As ações por parte do governo federal para garantir o abastecimento de água à população rural, sobretudo nas áreas mais secas (destaque ao semiárido brasileiro<sup>4</sup>), é secular. Até o final do século XX, os principais instrumentos limitavam-se ao combate à seca (sobretudo perfuração de poços e construção de barragens e açudes), e os resultados se mostraram pouco efetivos (ANDRADE; NUNES, 2014). Apesar de essas iniciativas continuarem sendo implementadas, mais recentemente algumas intervenções têm se direcionado à convivência com a estiagem. Nessa direção, ganharam visibilidade as ações da Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA), que congrega um conjunto de organizações e entidades representantes da sociedade civil e, desde 1999, promove iniciativas de desenvolvimento da região a partir de uma perspectiva de convivência com a seca (ARTICULAÇÃO NO SEMIÁRIDO BRASILEIRO, 2015).

Em 2002, a ASA criou o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), que tinha como principal objetivo garantir o acesso à água para consumo das famílias rurais. O modelo desenhado previa a utilização de uma tecnologia social de baixo custo e alto potencial de replicação para o armazenamento de água das chuvas: as cisternas de placa de cimento. Esses reservatórios possuem capacidade para armazenar 16 mil litros de água, conectados ao telhado da casa por meio de um sistema de calhas. Quando chove, a água captada do telhado se acumula na cisterna, abastecendo "uma família de até cinco pessoas, por um período de até oito meses" (CAMPOS; Alves, 2014, p. 468). Com a entrada do governo Lula, o

4 O semiárido brasileiro abrange 1.135 municípios inseridos nos estados nordestinos (exceto no Maranhão) e no extremo norte e nordeste de Minas Gerais. A região representa 11,5% da área do território nacional (MEDEIROS et al., 2012).

P1MC passou a compor uma das ações do Programa Fome Zero, sendo firmado um termo de parceria entre a ASA e o MDS. Para além dos objetivos diretos do programa, foi bastante positiva a formalização de ações intersetoriais (governo federal, estados, municípios e organizações da sociedade civil), utilizando editais públicos (BONNAL; KATO, 2009).

Campos e Alves (2014) resgatam que o resultado dessa articulação inicial foi a construção de mais de 329 mil cisternas para armazenamento de água para consumo humano nas áreas rurais do semiárido brasileiro, além de mais de 7 mil cisternas para a produção de alimentos e criação de animais. Para os autores, esse saldo estimulou a construção do Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água (Água para Todos). Entretanto, cabe considerar que o fortalecimento dessa agenda também está envolvido com o cenário internacional, visto que a Organização das Nações Unidas realizou uma série de convenções para discutir a questão do acesso à água no mundo. As discussões internacionais culminaram, em 2011, na oficialização do direito humano internacional ao acesso à água (ANDRADE; NUNES, 2014). Não menos importante foi a construção do Plano Brasil sem Miséria (criado pelo Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011), que procurava agregar um conjunto de programas (alguns já existentes, outros novos) com foco no combate à pobreza, colocando em destaque a preocupação com a inclusão social (CAMPELLO; MELLO, 2014).

O Programa Água para Todos foi instituído pelo Decreto nº 7.535, de 26 de julho de 2011. Ele foi concebido pelo governo federal a partir da necessidade de se universalizar o acesso e uso de água para populações carentes, residentes em comunidades rurais não atendidas por esse serviço público essencial, atendidas por sistemas de abastecimento deficitários ou, ainda, que recebam abastecimento difuso. Assim sendo, o programa objetiva garantir o amplo acesso à água para as populações rurais dispersas e em situação de extrema pobreza, seja para o consumo próprio ou para a produção de alimentos e a criação de animais, possibilitando a geração de excedentes comercializáveis para a ampliação da renda familiar dos produtores rurais. Nesse sentido, busca a universalização do acesso à água, "visando o pleno desenvolvimento humano e a segurança alimentar e nutricional de famílias em situação de vulnerabilidade social" (BRASIL, 2011).

Conforme o Ministério da Integração Nacional (BRASIL, 2015b), para cumprir com os objetivos supracitados, o programa tem apoiado a implementação das seguintes tecnologias:

- a) Cisternas de consumo<sup>5</sup>: reservatórios com capacidade para 16 mil litros para a captação de água pluvial destinada ao consumo humano;
- b) Cisternas de produção: sistemas de captação de água pluvial destinada ao armazenamento de água para agricultores;
- c) Sistemas coletivos de abastecimento de água: sistemas de captação, adução, tratamento (quando necessário), reservação e distribuição de água oriunda de corpos d'água, poços ou nascentes;

**5** Inicialmente foram previstas a implantação de 300 mil cisternas de polietileno e a construção de 450 mil cisternas de placas para consumo humano. As cisternas de placas são construídas na comunidade a partir da fabricação e montagem de placas de concreto. Já as cisternas de polietileno são compradas prontas e instaladas por empresas especializadas (ANDRADE; NUNES, 2014).

- d) Barreiros ou pequenas barragens: pequenas contenções para a captação de água da chuva, que visam a atender à carência de água para a produção agrícola e alimentar;
- e) Kits de irrigação: conjunto de utilitários – composto de caixa d’água, bomba, mangueira, entre outros – reunidos para a formação de um pequeno sistema de irrigação, com capacidade para irrigar, por sistema de gotejamento, uma área de 500 a 2 mil metros quadrados;
- f) Barragens subterrâneas: escavações, até as rochas, de valas, cujas paredes são forradas por lonas de plástico, e, a seguir, preenchidas com o solo retirado, de forma a reter as águas pluviais sobre a rocha;
- g) Poços: obras de captação de água subterrânea feita com o emprego de perfuratriz em um furo vertical.

Embora esse programa tenha iniciado no semiárido, atualmente ele tem abrangência nacional, e podem participar os municípios que possuem moradores em situação de pobreza e extrema pobreza na área rural. Para que a família seja atendida, é necessário que ela resida no campo (em local coberto com telhado adequado), esteja inscrita no Cadastro Social Único (CadÚnico), apresente renda familiar per capita de até R\$ 154 mensais, tenha acesso precário à água (que comprometa a quantidade e a qualidade necessárias para o consumo humano) e não tenha sido atendida por outro programa com a mesma finalidade. Essa população poderá ser beneficiária do conjunto de ações do Plano Brasil sem Miséria, como o Bolsa Família, não se restringindo às ações do Programa Água Para Todos. As secretarias de assistência social municipais, supervisionadas pelo MDS, são responsáveis por realizar os cadastros das famílias (BRASIL, 2015b).

A gestão do programa é realizada pelo Comitê Gestor Nacional (CGN), que é coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional (MI). Além deste, compõem o CGN: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Ministério do Meio Ambiente (MMA); Ministério das Cidades; Ministério da Saúde, juntamente com a Fundação Nacional da Saúde (Funasa); Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag); e Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Fetraf-Brasil/CUT). A Agência Nacional de Águas (ANA) e a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) fazem parte do Comitê Gestor, como membros convidados (Ibid.). Campos e Alves (2014) comentam que o Programa Água para Todos também fortaleceu a parceria com o P1MC, que foram firmados convênios com o Banco do Nordeste, a partir de contrato de prestação de serviços, e que foram assinados consórcios públicos de municípios, atores que até então não participavam do processo. A Petrobras, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Fundação Banco do Brasil (FBB) também aderiram ao programa.

Vale destacar que já existia um programa chamado Água para Todos, criado em 2007 pelo governo da Bahia e coordenado pela Secretaria do Meio Ambiente (Sema). Essa iniciativa estadual tinha o objetivo de proporcionar o acesso à água de qualidade e em quantidade, prioritariamente para consumo humano, como parte de uma perspectiva de segurança alimentar, nutricional e de melhoria da qualidade de vida em ambiente salubre nas cidades e no campo.

Na proposta inicial, o programa funcionaria entre 2007 e 2010, com um orçamento de R\$ 2,1 bilhões. Contudo, esse prazo foi estendido para aproveitar a iniciativa implementada pelo governo federal. Até julho de 2011, o programa estadual havia perfurado 2.536 poços, construído/ampliado 2.602 sistemas de abastecimento de água e instalado 66.523 cisternas (BAHIA, 2015).

O fato de o Programa Água para Todos ser relativamente recente limita a disponibilidade de estudos aprofundados, ainda que alguns comentários possam ser construídos a partir dos dados oficiais. A Tabela 2 evidencia que o programa tem apresentando resultados importantes, superando inclusive o número de beneficiário do P1MC, implementado em parceria com o governo federal entre 2003 e 2010.

**Tabela 2 – Tecnologias de captação de água para consumo e produção proporcionadas pelo P1MC (2003-2010) e pelo Programa Água para Todos (2011-2015) no semiárido**

continua

Estado	Consumo Humano		
	2003 a 2010	2011 a set/2015	Total 2003-2015
<b>Alagoas</b>	13.297	48.905	62.202
<b>Bahia</b>	72.764	265.142	337.906
<b>Ceará</b>	61.261	219.030	280.291
<b>Maranhão</b>	767	5.225	5.992
<b>Minas Gerais</b>	13.978	87.762	101.740
<b>Paraíba</b>	46.643	49.827	96.470
<b>Pernambuco</b>	44.850	115.524	160.374
<b>Piauí</b>	33.834	40.216	74.050
<b>Rio Grande do Norte</b>	33.645	33.476	67.121
<b>Sergipe</b>	8.530	11.445	19.975
<b>TOTAL</b>	<b>329.569</b>	<b>876.552</b>	<b>1.206.121</b>

Estado	Produção		
	2003 a 2010	2011 a set/2015	Total 2003-2015
<b>Alagoas</b>	327	7.648	7.975
<b>Bahia</b>	1.874	41.701	43.575
<b>Ceará</b>	744	19.655	20.399
<b>Minas Gerais</b>	701	7.138	7.839
<b>Paraíba</b>	696	6.842	7.538
<b>Pernambuco</b>	1.257	25.117	26.374
<b>Piauí</b>	907	7.289	8.196

			conclusão
<b>Rio Grande do Norte</b>	717	8.459	9.176
<b>Sergipe</b>	282	1.662	1.964
<b>TOTAL</b>	<b>7.505</b>	<b>125.531</b>	<b>133.036</b>

Fonte: Brasil (2015c).

Chama a atenção que, atualmente, as ações voltadas à produção se intensificaram (crescimento de 94% entre 2003-2010 e 2011-2015) em um ritmo maior que as cisternas para consumo humano (62%). Entretanto, esta continua majoritária em número, com mais de 1,2 milhão de unidade nesses 18 anos (contra 133 mil para produção). Outra mudança entre os programas está no material dos reservatórios, que, primeiramente, era exclusivo de placas e, atualmente, está em 60% do total (o restante é de polietileno<sup>6</sup>) (Tabela 2).

Segundo o MI (BRASIL, 2015b), entre 2011 e 2014 foram investidos R\$ 6,1 bilhões, atendidas 1,2 mil cidades e beneficiados mais de 5 milhões de brasileiros. A meta de 750 mil cisternas instaladas até o fim de 2014 foi ultrapassada, como mostra a Tabela 2. Outro resultado importante para ser resgatado é a distribuição territorial do Programa Água para Todos, que inicialmente se limitava ao semiárido, mas foi difundido para todo o território nacional. Entretanto, os dados estão circunscritos a esse primeiro recorte, o que pressupõe que as ações ainda se concentrem nessa região. Entretanto, existe certa concentração entre as federações, pois Bahia, Ceará e Pernambuco receberam dois terços dos reservatórios em todo o período (o que pode ser explicado pela própria dimensão territorial desses estados e pelo programa estadual, no caso baiano).

Apesar de não haver pesquisa de impacto específica para o Programa Água para Todos, alguns resultados atribuídos ao P1MC podem ser expandidos. Nesse caso, a avaliação realizada por Brito, Silva e D'Alva (2007) é bastante interessante e pertinente. Nessa avaliação, foram entrevistadas 3.517 famílias beneficiárias do Programa Cisternas em 86 municípios do semiárido. O estudo indica que as famílias beneficiadas pelo programa se encontravam, efetivamente, em situação de pobreza e sofriam com a ausência generalizada dos serviços públicos essenciais em suas comunidades. A pesquisa concluiu que P1MC foi uma solução efetiva para a sustentabilidade das famílias rurais do semiárido brasileiro, pela garantia da água para consumo humano em uma região em que a disponibilidade hídrica é um fator crítico. "O alto grau de satisfação das famílias com o Programa, expressado por 97,31% dos entrevistados, é revelador da importância das cisternas para a sustentabilidade do modo de vida sertanejo, em seu esforço de convivência com o semiárido" (Ibid., p. 231). Vale ressaltar que esse grau de satisfação é idêntico ao Luz para Todos, que também procura oferecer o acesso a um serviço básico à população rural.

Conforme destacam Andrade e Nunes (2014), uma das principais vantagens apresentadas pelo Água para Todos é a possibilidade de atender as famílias rurais que vivem afastadas dos aglomerados comunitários. Ademais, a infraes-

<sup>6</sup> Diferentes organizações da sociedade civil têm argumentado sobre a inserção das cisternas de polietileno (as chamadas cisternas de plástico) no Programa Água para Todos. Apesar de elas serem de fácil instalação, foram identificados casos em que elas não resistem ao calor do semiárido, possuem um custo maior ao programa (são mais caras quando comparadas às de placa), a longevidade é menor, exclui a participação do beneficiário na construção e manutenção, não fomenta a economia local (na compra de material, contratação de pedreiro etc.).

trutura gera impacto negativo praticamente nulo ao ambiente quando comparado ao impacto gerado pelas grandes obras. Por sua vez, a cisterna gera um expressivo impacto social positivo ao permitir que seja ampliada a disponibilidade de água para as famílias no quintal de suas casas. Porém existem algumas limitações, como as condições do telhado (que pode comprometer o recolhimento), a capacidade da cisterna (que pode afetar a disponibilidade contínua de água durante todo período de estiagem), variações na precipitação pluviométrica em determinados anos (cuja chuva pode ser insuficiente para abastecer as necessidades de uma família), contaminação da água armazenada (que pode gerar problemas de saúde) etc. Além disso, é importante fortalecer outros instrumentos complementares à cisterna, para haver abastecimento de água mesmo em anos consecutivos de estiagem.

Chama a atenção que alguns desses desafios já estavam na avaliação do P1MC realizada por Brito, Silva e D'Alva (2007). Isso coloca a necessidade de organizar pequenos ajustes no próprio Programa Água para Todos, ainda que algumas demandas extrapolem a sua capacidade e/ou campo de atuação. Neste caso, o principal meio seria articular essas demandas com outros instrumentos estatais, que possam promover ações complementares, como políticas habitacionais, ações regulares e contínuas de controle de qualidade da água armazenada, crédito rural etc.

Paralelamente, é importante que o programa faça um movimento efetivo de ampliação territorial, alcançando outras regiões do país que apresentem dificuldades no armazenamento da água (sem desconsiderar o foco prioritário no semiárido, onde esse problema é mais intenso e, historicamente, tem tido poucas ações estatais efetivas). Além disso, é pertinente fortalecer seu vínculo com as organizações da sociedade civil, como ocorria no P1MC, pois isso auxilia na mobilização das comunidades e participação direta das famílias beneficiadas, assim como no monitoramento do programa (BONNAL; KATO, 2009).

Apesar dos problemas identificados, o Programa Água para Todos tem um papel essencial ao proporcionar o acesso à água à população rural (seja para o consumo familiar, seja para a produção agropecuária), sobretudo nas áreas mais secas. Assim como foi comentado no caso do Programa Luz para Todos, essa iniciativa é indispensável para o fomento de processos de inclusão socioprodutiva entre agricultores familiares em zonas rurais que apresentam menores índices de desenvolvimento.

#### **4. Considerações finais**

Em um país com as dimensões territoriais do Brasil e sua histórica convivência com altos índices de desigualdade social e pobreza, a ocorrência de transformações substantivas entre o seguimento populacional mais vulnerável demanda ações contundentes e duradouras. No espaço rural, isso se mostrava ainda mais desafiador, especialmente em áreas isoladas e de baixo desenvolvimento humano, muitas vezes invisíveis nas estatísticas e nos casos em que a atuação do poder público tarda mais em chegar.

As três políticas públicas apresentadas neste capítulo (Programa Luz para Todos, Programa Água para Todos e Programa Nacional de Habitação Rural) têm procurado oferecer à população rural a disponibilidade de serviços básicos

que são requisitos mínimos à promoção de cidadania ou desenvolvimento social. Nesse sentido, são ações preocupadas com o acesso à água, energia elétrica e habitação para famílias que, até então, careciam desses recursos. A mudança provocada pelos três programas pode ser visualizada no grau de satisfação do público beneficiário, que, como já apresentado, é muito elevado. Portanto, trata-se de iniciativas indispensáveis para o fomento de processos de inclusão social entre agricultores familiares em zonas rurais que apresentam menores índices de desenvolvimento, ainda que alguns ajustes se façam necessários (conforme algumas avaliações realizadas em cada programa).

O acesso à energia elétrica, água e habitação é fundamental para possibilitar o acesso a outras políticas públicas. Entre os exemplos, podem-se citar casos em que a adesão ao PAA se torna possível após a família ser beneficiada pelo Programa Luz para Todos (visto que a energia elétrica é fundamental para processar e armazenar a produção, entre outras funções) ou pelo Programa Água para Todos (dado que a produção e o beneficiamento dependem desse recurso, sobretudo em áreas mais áridas). Nesse sentido, são programas que, direta ou indiretamente, possuem ações complementares e que se fortalecem quando executados conjuntamente, visto que se tratam de ações voltadas ao enfrentamento de problemas multidimensionais (WU et al., 2014).

Outro elemento que merece destaque é o fato de alguns programas terem um enfoque universalizante (principalmente o Água para Todos e o Luz para Todos), que é fundamental em países marcados por uma histórica desigualdade socioeconômica e regional, visto que garante que toda a sociedade possa usufruir de determinadas condições de vida e serviços. Também se mostra basilar fortalecer ações diferenciadas para o público que se encontra ainda mais marginalizado, como o PMCMV Rural, que oferece valores diferenciados conforme a renda da família. Além disso, os programas têm procurado reconhecer, na medida do possível, as diversidades regionais (ambientais, culturais, sociais, de infraestrutura etc.). Esse é um importante desafio dos programas nacionais: manter uma estrutura comum, mas com condições de adaptar-se ao contexto local. O Programa Luz para Todos tem adaptado sua tecnologia para atender às regiões mais afastadas da Amazônia, bem como o PMCMV Rural passou a fornecer maiores recursos para as construções das habitações na região Norte.

É importante ressaltar que algumas políticas tiveram que se adaptar ao longo dos anos para atender à diversidade e especificidade da população rural, pois seu desenho inicial não contemplava esse aspecto, como o Luz para Todos e o Água para Todos, que ampliaram suas metas para favorecer a inclusão de novos beneficiários. Por isso, é fundamental que os ajustes aconteçam mesmo após a implementação do programa, percebendo os resultados alcançados e incorporando de modo contínuo as avaliações do programa. Esse aspecto vem sendo, sobretudo, potencializado por mecanismos de gestão criados pelas políticas públicas analisadas que mesclam representação de governo e sociedade civil no acompanhamento dessas políticas públicas (por meio dos comitês e grupos de trabalho).

A defesa de ações universalizantes não é contraditória ao apoio a ações específicas para regiões e públicos que possuem mais dificuldade de acesso aos programas. Isso porque muitas ações universalizantes não chegariam – por diferentes motivos – até determinadas localidades ou famílias se elas não fossem vistas enquanto alvo prioritário. Por exemplo: ainda

que o acesso à água seja visto como universal, isso não impede que sejam priorizadas as regiões onde a carência desse bem esteja mais presente (como no semiárido brasileiro). Essa discussão dialoga, em alguma medida, com a abordagem de Sen (2000), que defende a igualdade (de direitos) em paralelo ao respeito à diversidade (humana, regional etc.).

Ao pensarmos em inclusão social, pode-se afirmar que os programas analisados têm uma contribuição direta às zonas rurais menos desenvolvidas e de prevalência da agricultura familiar. Além de possibilitar o acesso a serviços básicos, existem benefícios que perpassam mais diretamente a percepção das pessoas sobre esses processos. Ainda que nosso trabalho não possa se aprofundar nesse quesito, por se concentrar em pesquisa bibliográfica, alguns relatos apontam para elementos subjetivos das políticas públicas analisadas. Por exemplo, a melhora na autoestima pela conquista da casa nova no meio rural, a possibilidade de estudar de noite pela chegada da luz elétrica, o fato de ter água disponível no quintal (e não precisar andar longas distâncias), entre outras questões que são muito importantes para os beneficiários e sugerem impactos positivos das políticas, para além dos elementos mensuráveis pelos indicadores de resultados.

## Referências bibliográficas

AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Org.). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. 428p.

ANDRADE, J. A.; NUNES, M. A. Acesso à água no Semiárido Brasileiro: uma análise das políticas públicas implementadas na região. **Revista Espinhaço**, v. 3, n. 2, p. 28-39, 2014.

ARTICULAÇÃO NO SEMIÁRIDO BRASILEIRO. **Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC)**. 2015. Disponível em: <<http://www.asabrasil.org.br/acoes/p1mc>>. Acesso em: 22 nov. 2015.

BAHIA. Secretaria do Meio Ambiente. **Programa Água para Todos**. 2015. Disponível em: <<http://www.meioambiente.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=192>>. Acesso em: 13 nov. 2015

BITTENCOURT, E. M. **Avaliação do processo de implementação do Programa Luz para Todos no Estado do Ceará**. 2010. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas)– Programa em Avaliação de Políticas Públicas, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010.

BONNAL, P.; KATO, K. Y. M. **Análise comparativa das políticas públicas de desenvolvimento territorial**. Relatório IICA - Produto 2. Rio de Janeiro, 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Secretaria Nacional de Habitação Avanços e Desafios**: Política Nacional de Habitação. Brasília, 2010. 96p.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.535, de 26 de julho de 2011**. Institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/d7535.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7535.htm)>. Acesso em: 17 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério de Minas e Energia. **Impactos do Programa "Luz para Todos"**. 2013. Disponível em: <[http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/downloads/pesquisa\\_de\\_satisfacao\\_2013.pdf](http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/downloads/pesquisa_de_satisfacao_2013.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério de Minas e Energia. **Programa "Luz para Todos"**. 2015a. Disponível em: <<http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. **Programa Água para Todos**. 2015b. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/web/guest/agua-para-todos>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Água para Todos: 133 mil tecnologias para produção já foram entregues no Semiárido**. 2015c. Disponível em: <<http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2015/outubro/agua-para-todos-133-mil-tecnologias-para-producao-ja-foram-entregues-no-semiarido>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

BRITO, L. T.; SILVA, A. S.; D'ALVA, O. A. Avaliação Técnica do Programa Cisternas no Semi-Árido Brasileiro. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados: Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, DF: MDS; SAGI, 2007.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Minha Casa Minha Vida** - Programa Nacional de Habitação Rural. Manual do Programa. Apresentação de Propostas. Grupo I, II e III. Fev. 2012. Disponível em: <[http://www.contag.org.br/imagens/f2201cartilha\\_pnhr.pdf](http://www.contag.org.br/imagens/f2201cartilha_pnhr.pdf); [http://construtoragsv.com.br/download/Cartilha\\_PNHR\\_GRUPOS\\_II\\_E\\_III.pdf](http://construtoragsv.com.br/download/Cartilha_PNHR_GRUPOS_II_E_III.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. **PNHR Habitação rural**. Material em Powerpoint. Acesso por meio de entrevista, 2013.

\_\_\_\_\_. 2015. Disponível em: <<http://mcmv.caixa.gov.br/minha-casa-minha-vida-rural-beneficia-mais-de-mil-familias-de-rondonia-em-2015/>>. Acesso em: 23 nov. 2015.

CAMPELLO, T.; MELLO, J. O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil Sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Brasil sem miséria**. Brasília: MDS, 2014.

CAMPOS, A.; ALVES, A. M. O Programa Água Para Todos: ferramenta poderosa contra a pobreza In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Brasil sem miséria**. Brasília: MDS, 2014.

CARDOSO, B. F.; DE OLIVEIRA, T. J. A.; SILVA, M. A. R. Eletrificação rural e desenvolvimento regional: uma análise do Programa Luz para Todos. **Desenvolvimento em Questão**, v. 11, n. 22, p. 117-138, 2013.

CONSERVA, A. dos S. Avaliação sócio-econômica do Programa Luz Para Todos no suprimento energético de comunidades isoladas no Amazonas. In: REUNIÃO ANUAL DA SBPC, 61., 2009, Manaus. **Anais...** Manaus, 2009.

FUGIMOTO, S. K. **A universalização do serviço de energia elétrica – acesso e uso contínuo**. 2005. Dissertação (Mestrado em Engenharia)– Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, Departamento de Engenharia de Energia e Automação Elétricas, São Paulo, 2005.

GRISA, C.; KATO, K.; ZIMMERMANN, S. A. **Projeto repensando o conceito de ruralidade no Brasil**: implicações para as políticas públicas – O rural nas políticas públicas do Brasil contemporâneo, IICA. Relatório Final. Rio de Janeiro, 2013. (Relatório de Pesquisa).

GUSMÃO, M. V. et al. O programa de eletrificação rural "Luz no Campo": resultados iniciais. In: ENCONTRO DE ENERGIA NO MEIO RURAL, 4., 2002, Campinas. **Anais...** Campinas, 2002.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento**: onde fica a política habitacional? Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para discussão nº 1853).

LISBOA, M. T. O policy cycle e o Programa "Luz para Todos". In: Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes, 2013, Araraquara. **Anais...** Araraquara: Unesp, 2013.

LOUREIRO, M. R.; MACÁRIO, V.; GUERRA, P. H. Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida. In: GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (Ed.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília, DF: Ipea, 2014. 385p.

MARICATO, E. O Estatuto da cidade periférica. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. C. **O Estatuto da Cidade**: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 5-22.

MEDEIROS, L.; QUINTANS, M. T. D. **Relatório 3**: rural e urbano e noções correlatas nas legislações complementares e regulamentadoras. Produto 7 – Marcos jurídicos das noções de rural e urbano. OPPA, 2013. (Relatório interno).

MEDEIROS, S. S et al. **Sinopse do Censo Demográfico para o Semiárido brasileiro**. Campina Grande: Insa, 2012.

ROLNIK, R. (Org.). **Como produzir moradia bem localizada com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida?**: implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília: Ministério das Cidades, 2010. 132p.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

SOUZA, C. R. G.; SACCO DOS ANJOS, F. Impacto dos programas de eletrificação rural em comunidades rurais de Arroio Grande, RS. **Extensão Rural**, n. 14, p. 37-63, 2007.

TAVARES, R.; CARDOSO, A. L. O PAC e a habitação popular na Baixada Fluminense. In: LAGO, L. C. (Org.). **Olhares sobre a metrópole do Rio de Janeiro**: política urbana e gestão pública. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles/IPPUR/UFRJ/FASE, 2010. p. 155-186.

WU, X. et al. **Guia de Políticas Públicas**: Gerenciando processos. Tradução Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 2014. 160p.





## CAPÍTULO 5

### POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

- **Silvia Aparecida Zimmermann**  
Professora da UNILA
- **Valdemar João Wesz Junior**  
Professor da UNILA

#### Introdução

As ações de transferência de renda são recentes na política social brasileira; surgem em meados dos anos 1990 em iniciativas locais (municípios de Campinas, São Paulo e Brasília, Distrito Federal) e nos anos de 2001 alcançam o âmbito federal, a partir das iniciativas Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Auxílio Gás e Bolsa Alimentação, que, em 2003, foram unificadas no Programa Bolsa Família (CARDOSO JR.; JACCOUD, 2005).

De um modo geral, o modelo brasileiro de política social era conhecido, até meados de 1980, como conservador, do tipo meritocrático/corporativo, em que apenas os sujeitos inseridos em postos de trabalho nas áreas urbanas se qualificavam para acessar os direitos sociais (DRAIBE; RIESCO, 2011; PEREIRA, 1998)<sup>1</sup>. A Constituição de 1988, com a universalização de direitos sociais, gerou a expectativa de reestruturação do sistema brasileiro de proteção social com vistas a oferecer ampla cobertura, tanto na magnitude da população quanto na variedade de riscos.

Embora os altos índices de pobreza e exclusão social dos anos 1990, o momento de crise do Estado brasileiro somado às teses neoliberais de insustentabilidade de um sistema de proteção social universalista determinaram a criação de ações focalizadas de alívio da pobreza e a estruturação de um sistema de proteção social híbrido (IPEA, 2010). Esse hibridismo combina ações focalizadas baseadas no tipo residual/liberal, sobretudo para os serviços de acesso universal (saúde e assistência social) e as ações meritocráticas para os trabalhadores inseridos no mercado de trabalho e que financiam o sistema, tais como os seguros sociais preexistentes (seguro desemprego e previdência social), baseadas no tipo meritocrático/corporativo (Ibid.).

Diferentes estudos evidenciam a complexidade de procedermos a uma análise sobre a política social brasileira e os instrumentos normativos que surgem desse modelo híbrido. Em estudo publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea) no início dos anos 2000, Cardoso Jr. e Jaccoud (2005) entendem o sistema brasileiro de proteção social como

<sup>1</sup> O tipo meritocrático/conservador mencionado faz referência às tipologias de classificação dos sistemas nacionais de proteção social criadas por Esping-Andersen (1991) apud Ipea (2010, p. 59). Os tipos criados pelo autor dependem da combinação das seguintes variáveis: i) grau de abrangência e cobertura de cidadãos; ii) grau de participação do Estado no gasto social; iii) amplitude dos riscos cobertos, independentemente da posição alcançada no mercado de trabalho. A diferente combinação dessas variáveis dá origem aos três tipos: residual/liberal, universal/distributivo e meritocrático/corporativo.

sendo composto por uma variada gama de políticas públicas, que atendem diferentes eixos das demandas sociais, com destaque para: i) eixo do emprego e trabalho – previdência social básica, benefícios a servidores da União, política de apoio ao trabalhador e à organização agrária e política fundiária; ii) eixo da assistência social e combate à pobreza – assistência social, alimentação e nutrição, ações de combate à pobreza e transferência de renda; iii) eixo dos direitos incondicionais de cidadania social – educação e saúde; iv) eixo de infraestrutura social – habitação e saneamento. Em virtude da dimensão dos estudos das sete políticas públicas apresentadas neste livro, é importante destacar que as ações voltadas à agricultura familiar aparecem nessa análise do Ipea enquanto ações direcionadas à geração de emprego e trabalho.

Ao longo dos anos 2000, o desenvolvimento do novo sistema de proteção social e de suas respectivas políticas públicas teve certo sucesso, retirando da condição de pobreza inúmeros grupos sociais, devido às ações de caráter não contributivo, mas também devido às ações de geração de trabalho e renda, sobretudo nas áreas rurais, historicamente o *locus* da população mais pobre do país.

Em 2010, outro estudo do Ipea (2010) descreve a política social brasileira a partir de dois objetivos: a proteção social (seguridade social) e a promoção social (oportunidades e resultados). Nesse estudo, a proteção social implica ações voltadas à redução de riscos aos que os cidadãos estão expostos na sociedade de mercado, envolvendo as ações voltadas à previdência social (aposentadoria, pensões e auxílios), à saúde, à assistência social e ao seguro desemprego; e a promoção social implica ações que visam garantir aos cidadãos oportunidades mais amplas e equitativas e abarcam um "vasto espectro" de políticas públicas, voltadas à formação e ao desenvolvimento dos indivíduos – educação, cultura etc. –, mas também à democratização dos ativos – para a promoção das capacidades, por exemplo, políticas voltadas à agricultura familiar.

Essa categorização analítica para entender o desenvolvimento do sistema brasileiro de proteção social elaborada pelo Ipea não muda o lugar de entendimento das políticas de transferência de renda, por exemplo, que permanecem no âmbito de ações de assistência social. Contudo, dado o escopo deste livro, a categorização para discutir as ações voltadas aos espaços rurais e à agricultura familiar nos parece uma armadilha. Isso porque é incluída entre as políticas sociais.

Se, de um lado, parece-nos interessante porque reconhece no âmbito da ação social a importância de políticas públicas que possam atender, com certa sensibilidade, a diferentes setores, por exemplo, emprego e renda, educação e desenvolvimento rural, de outro lado, parece-nos complicado porque pode dar a entender que políticas públicas voltadas à agricultura familiar são (apenas) políticas sociais, não necessariamente de desenvolvimento econômico. É notório que o desenvolvimento do sistema capitalista impõe uma disputa política de modelo de desenvolvimento para o espaço rural, em que coloca em oposição o agronegócio e a agricultura familiar, de forma que reconhecer ações voltadas a esta categoria como sendo uma política social deprecia sua importância frente às ações de inserção socioprodutiva.

Nos termos da assistência social, em que se inserem as ações de transferência de renda a serem discutidas neste capítulo, é salutar destacar a mudança de seu "*status*" entre as políticas públicas com a Constituição de 1988" (IPEA, 2010,

p. 70). Conforme esse estudo, a mudança foi fundamental para o reconhecimento da assistência social como integrante da seguridade social, de onde surge no final dos anos 1980 o benefício da prestação continuada (BPC)<sup>2</sup> e, mais posteriormente, no final dos anos 1990, os programas de transferências de renda (não contributivos e focalizados). Portanto, a Constituição de 1988 marca o reconhecimento constitucional da necessidade de haver uma ação do Estado em torno de um benefício não contributivo de caráter assistencial à sua população, inicialmente voltado ao atendimento de idosos e pessoas com deficiência, mas que posteriormente foi estendido também para o atendimento às pessoas em situação de vulnerabilidade social e condição de pobreza. Representa, conforme sinalizado por Cardoso Jr. e Jaccoud (2005), a formalização do compromisso político do Estado brasileiro com seus pobres.

Semelhante ao que ocorreu com demais estudos apresentados neste livro, a investigação que apresentaremos a seguir sobre o Programa Bolsa Família baseou-se exclusivamente em material secundário, a partir de pesquisa bibliográfica, com o objetivo de sistematizar e analisar as informações referentes ao programa. Para tanto, recorreu-se a documentos acadêmicos, políticos e institucionais que ofereciam informações sobre as políticas públicas selecionadas. Além de fazer uma contextualização, destacamos as discussões anteriores à sua formulação, a seus objetivos, a seu público-alvo e às suas linhas de ação, aprofundando nos seus resultados e na sua capacidade de promover a inclusão social e econômica dos seguimentos populacionais mais pobres do campo.

## 1. Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família (PBF) é uma das políticas sociais mais conhecidas do país, sendo inclusive considerado o maior programa de transferência de renda do mundo (SOUZA, 2014). Entretanto, como destaca essa mesma autora, o PBF não é reconhecido, oficialmente, como um direito social, porque não foi incorporado a uma lei específica.

O PBF foi criado em 2003, a partir da unificação de quatro políticas sociais anteriores (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás), com o objetivo de combate à pobreza e à desigualdade no país. Está previsto na Lei federal nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, e foi regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, entre outras normas. Em 2011, passou a integrar o Plano Brasil Sem Miséria, que reuniu diversas iniciativas federais no propósito de reduzir a pobreza extrema no país pela via da inclusão produtiva (Ibid.).

Conforme o MDS (BRASIL, 2015), o programa possui três eixos principais: i) complemento de renda, para garantir o alívio imediato da pobreza; ii) acesso a direitos, que têm como objetivo reforçar o acesso à educação, à saúde e à assistência social (o que exige que as famílias devam cumprir alguns compromissos, as chamadas condicionalidades); iii) articulação com outras ações, ou seja, integrar e articular várias políticas sociais a fim de estimular o desenvolvimento das famílias e a superação da situação de vulnerabilidade e pobreza.

2 O BPC foi instituído pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) nº 8.742 de dezembro de 1993. E significa um benefício não contributivo de caráter assistencial e de valor equivalente a um salário mínimo, destinado a idosos e pessoas com deficiência, sem condições de gerar renda (IPEA, 2010).

O PBF apresenta limites de renda para definir seus beneficiários e atende essencialmente as famílias consideradas em estado de pobreza e pobreza extrema. Atualmente, o programa atende todas as famílias com renda por pessoa de até R\$ 77 mensal ou famílias com renda por pessoa entre 77,01 e R\$ 154 mensais, desde que tenham em sua composição crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos, nutrízes e gestantes (Ibid.).

Para receber o benefício do programa, a família tem que realizar o Cadastro Único (CadÚnico) para os programas sociais do governo federal brasileiro<sup>3</sup> e ser selecionada para ser beneficiária. Entretanto, estar no CadÚnico não garante que a família seja beneficiada com o Bolsa Família. Os municípios e o Distrito Federal são os responsáveis pelo cadastramento das famílias, de um modo geral, realizado nos Centros de Referência da Assistência Social (Cras). Colin, Pereira e Gonelli (2013) entendem que a implantação do CadÚnico, assim como o PBF e o Sistema Único de Assistência Social (Suas), foram conquistas importantes no sistema de proteção social brasileiro na última década.

Percebemos que a etapa da seleção da família a ser beneficiária é um procedimento delicado, a ponto de o MDS (BRASIL, 2015) esclarecer em seu site que a seleção das famílias é feita por um sistema informatizado, sem interferência de pessoas, a partir dos dados que as famílias informaram no CadÚnico e das regras do programa. Questionamentos sobre os erros de inclusão, o beneficiamento político do PBF e a dificuldade de existência de portas de saída são focos de controvérsia (ZIMMERMANN; ESPÍNOLA, 2015). Contudo, a concessão do benefício vai depender do número de famílias atendidas no município, em relação à estimativa de famílias pobres habitantes do município, e do limite orçamentário do programa em âmbito federal.

Ao longo dos anos de existência do PBF, constatamos que o CadÚnico foi incluído ao processo de gestão integrada do Suas. Para Colin, Pereira e Gonelli (2013), isso tem contribuído para consolidar no país um modelo de proteção social capaz de identificar e dar às famílias em situação de pobreza, vulnerabilidade e riscos pessoal e/ou social uma atenção especial, que articula segurança de renda monetária com trabalho social. Entre 2007 e 2008, tiveram início os procedimentos periódicos de averiguação de inconsistências cadastrais com base em cruzamentos do CadÚnico com outros registros administrativos do governo federal, com vistas a garantir maior confiabilidade aos dados do programa (PAIVA et al., 2014; PAIVA; FALCÃO; BARTHOLLO, 2013)

Após ser incluída entre os beneficiários do PBF, a família recebe um cartão magnético para efetuar o saque dos benefícios, emitido pela Caixa Econômica Federal e enviado pelo correio para a casa da família, juntamente com um panfleto sobre como ativar o cartão e o calendário de saques do PBF, além de outras informações (BRASIL, 2015).

O benefício recebido pela família é resultado da soma de quatro tipos de benefícios previstos no PBF, que apresenta valor variável conforme a composição (número de pessoas, idades, presença de gestantes etc.) e a renda da família beneficiária (SOUZA, 2014; FERRARIO, 2013). As famílias extremamente pobres têm direito aos benefícios básicos e

**3** Para saber mais informações sobre o CadÚnico, quais documentos a família deve apresentar e o que é considerado para o cálculo da renda familiar, verificar o site na internet do Cadastro Único (<https://www.cadastrounico.caixa.gov.br/Cadun/abrirAplicacao.do>).

variáveis, enquanto que as famílias consideradas pobres têm acesso aos benefícios variáveis, conforme os critérios de elegibilidade, visíveis no Quadro 1 abaixo.

**Quadro 1 – Tipo de benefício, critérios de elegibilidade e valores dos recursos, 2015**

<b>Benefício</b>	<b>Critérios de elegibilidade</b>	<b>Valor (R\$)</b>
<b>BÁSICO</b>	Famílias extremamente pobres, com renda mensal por pessoa de até R\$ 77,00.	77,00
<b>VARIÁVEL</b> Cada família pode receber até três benefícios variáveis	Famílias pobres, com renda mensal de até R\$ 154 reais por pessoa.  Pago para cada membro (até cinco membros por família).	35,00
<b>- Vinculado à criança ou ao adolescente de 0 a 15 anos</b> É exigida frequência escolar de crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos de idade.		
<b>- Vinculado à gestante</b> Benefício só é pago se a gravidez for identificada pela área de saúde para que a informação seja inserida no Sistema Bolsa Família na Saúde. Pagamento de nove parcelas mensais.		
<b>- Vinculado à nutriz – crianças com idade entre 0 e 6 meses</b> Para que o benefício seja concedido, a criança precisa ter seus dados incluídos no Cadastro Único até o sexto mês de vida. Pagamento de seis parcelas mensais.		
<b>- Vinculado ao adolescente entre 16 e 17 anos</b> É exigida frequência escolar dos adolescentes. Pago para cada adolescente (até dois por família).		42,00
<b>SUPERAÇÃO DA EXTREMA POBREZA</b>	Famílias que continuem com renda mensal por pessoa inferior a R\$ 77,00, mesmo após receberem os outros tipos de benefícios do programa. O valor do benefício é calculado de acordo com a renda e quantidade de pessoas da família para garantir que a família ultrapasse o piso de R\$ 77,00 de renda por pessoa.	Valor calculado individualmente para cada família

Fonte: autoria própria com dados de Brasil, 2015.

A gestão do PBF é descentralizada, o que permite que União, estados, Distrito Federal e municípios partilhem atribuições em sua execução (BRASIL, 2015). Nesse sentido, em âmbito federal, o MDS é o responsável pelo programa e a Caixa é o agente financeiro que executa os pagamentos.

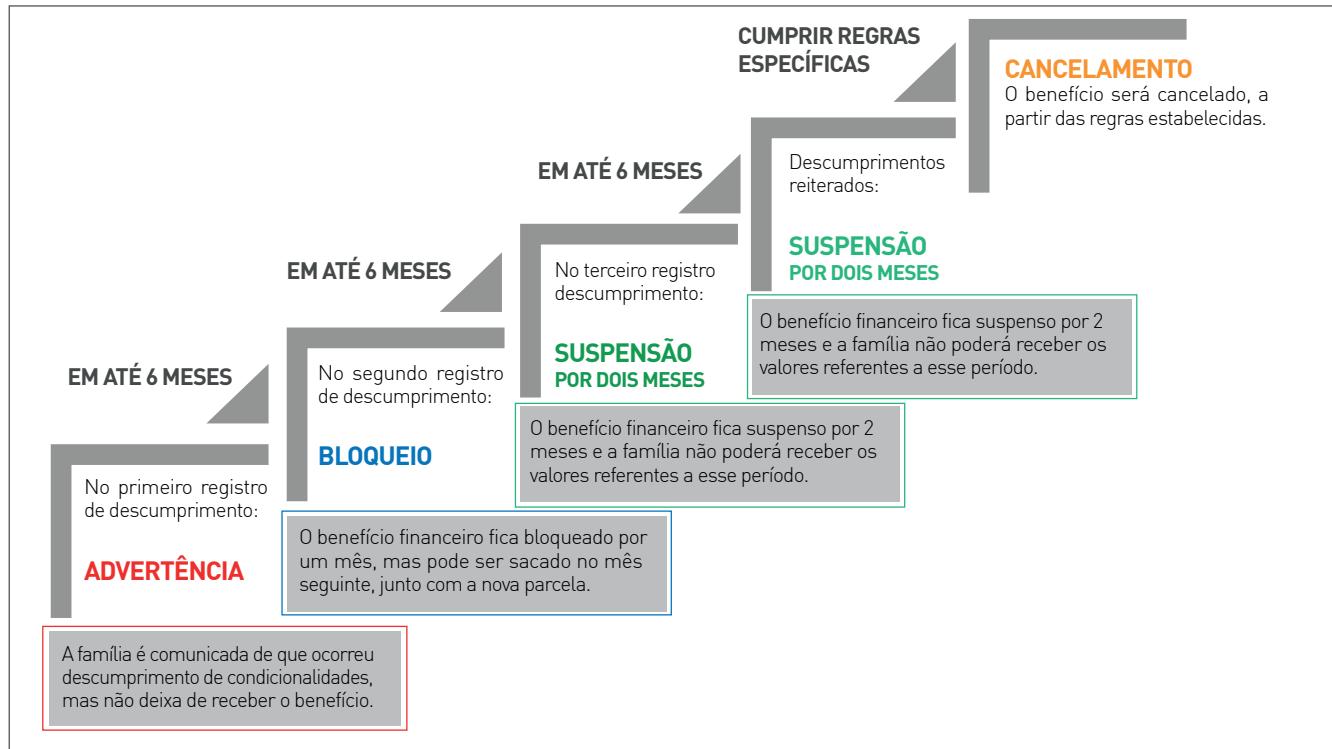
Paiva, Falcão e Bartholo (2013) destacam duas inovações cruciais para a articulação interfederativa do PBF. A primeira é a criação do termo de adesão assinado entre o MDS e todos os municípios brasileiros, em que estão sistematizados os compromissos dos municípios interessados em participar do PBF, tais como as atribuições de cadastramento, o monitoramento de condicionalidades em saúde e educação, a gestão de benefícios e a eventual oferta de programas complementares – com designação de gestor responsável local pelo programa. Há ainda a definição de uma instância de controle social, que é encarregada de fazer o acompanhamento da gestão do cadastro e do programa no município. Destacamos que, entre as condicionalidades previstas no PBF, na área da saúde está o compromisso das famílias em garantir que os menores de sete anos e/ou as gestantes tenham a carteira de vacinação em dia, ocorra a vigilância nutricional de criança e gestantes, bem como a assistência ao pré-natal de gestantes e puerpério; na área da educação, as crianças e jovens devem estar matriculados na escola e ter frequência mínima de 85% e 75% das aulas, respectivamente (BRASIL, 201-).

A segunda inovação é a criação do Índice de Gestão Descentralizada Federal (IGD), pela Portaria GM/MDS nº 148/2006, seguida pela criação do Índice de Gestão Descentralizada Estadual (IGDE), pela Portaria GM/MDS nº 76/2008, os quais têm por objetivo mensurar a qualidade das ações de gestão dos municípios e servir como base para a transferência de recursos de apoio à gestão descentralizada do PBF nos municípios (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLLO, 2013).

Para o governo, o PBF é considerado um programa com um público de beneficiários "dinâmico" (BRASIL, 2015), oscilante, pois a renda das famílias pode se alterar a cada mês, caso um membro da família consiga um emprego, por exemplo. Assim, a melhoria na renda familiar contribui para que todo o mês existam famílias entrando no PBF, enquanto outras saem do programa. Essa interpretação suscitou a reflexão de que "o número de famílias, que ao longo de um determinado período de tempo experimentaria a situação de pobreza seria naturalmente maior que o número de famílias encontradas nestas situações em um momento específico do tempo" (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLLO, 2013, p. 29). A partir dessa reflexão, as estimativas sobre os beneficiários do programa aumentaram no período de 2009 e 2010.

De um modo geral, verificamos quatro formas de as famílias deixarem o programa: 1) falta de atualização das informações cadastrais; 2) descumprimento dos benefícios; 3) melhoria na renda familiar; 4) desligamento voluntário do programa. Conforme o MDS (BRASIL, 2015), o programa não tem objetivo punitivo, mas educativo, quanto às exigências sobre o cumprimento das condicionalidades pelas famílias, já que se entende que as condicionalidades visam garantir que as famílias tenham acesso aos direitos sociais. Nesse sentido, caso as famílias não cumpram as condicionalidades, não são imediatamente desligadas. A gestão das condicionalidades do PBF é um trabalho de parceria entre os três níveis de governo e entre vários setores, que funciona conforme um ciclo de atividades articuladas, conforme a Figura 1.

Figura 1 – A gestão das condicionalidades do PBF



Fonte: Brasil, 2015.

O MDS (Ibid.) explica que existe uma preocupação com a garantia de segurança aos beneficiários também quando ocorrem problemas no cumprimento das condicionalidades. De forma que, quando a renda das famílias sobe para até meio salário mínimo por pessoa, elas podem ficar mais dois anos no PBF, desde que mantenham atualizados seus dados no CadÚnico, situação conhecida por "regra de permanência"<sup>4</sup>. A segurança também faz parte das medidas adotadas para atender famílias que solicitam o desligamento voluntário. Nesses casos, conforme o MDS (Ibid.), a família tem o retorno garantido no prazo de até 36 meses após o desligamento, caso se enquadre novamente nos critérios do programa, podendo receber os benefícios sem passar por novo processo de seleção (PAIVA et al., 2014).

Dados do PBF evidenciam valores crescentes em termos de recursos investidos e famílias beneficiárias: em 2003 eram 3,6 milhões de famílias atendidas (R\$ 570 milhões); em 2010 foram 12,8 milhões (R\$ 14,4 bilhões); em 2014 foram 14 milhões de famílias (R\$ 24,8 bilhões). Conforme os dados, 51% famílias beneficiárias estão na região Nordeste (7,1

<sup>4</sup> A regra de permanência é uma adaptação do programa, criada entre 2007 e 2008. Prevê a possibilidade de variação da renda familiar per capita acima do critério de elegibilidade, dentro de um período de dois anos, e a criação do benefício variável vinculado ao adolescente (BVJ), pago a famílias com membros com idade entre 16 e 17 anos (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013).

milhões), 26% na região Sudeste (3,5 milhões), 11% na região Norte (1,5 milhão), 7% na região Sul (970 mil) e 5% na região Centro-Oeste (750 mil) (MDS, 2015 apud DADOS DO BOLSA FAMÍLIA, 2015).

Nesses cerca de dez anos do PBF, inúmeros estudos salientam os benefícios alcançados pelo programa (CAMPELO; FALCÃO; COSTA, 2014; KAWAMURA, 2014; CAMPELO; NERI, 2013; REGO; PINZANI, 2013; FERRARIO, 2013) ao mesmo tempo em que evidenciam problemas persistentes, com destaque para as implicações da construção de portas de saída do programa (ZIMMERMANN; ESPÍNOLA, 2015).

Entre os aspectos positivos na evolução histórica do programa, salientamos mudanças e adaptações no âmbito do CadÚnico (PAIVA et al., 2014; PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013). No PBF, ao longo dos anos, diferentes modalidades de benefício variável foram criadas para garantir a oferta de recursos a famílias com membros em condição de maior insegurança alimentar, como crianças pequenas, grávidas e crianças em período escolar. Nesse sentido, é extremamente positivo o fato de o benefício do PBF ser entregue às mulheres, responsáveis pela segurança alimentar das famílias (REGO; PINZANI, 2013).

Nos trabalhos acima mencionados, é possível identificar reajustes nos valores que determinam os critérios de ilegibilidade e, também, nos recursos ofertados no PBF, demonstrando a preocupação com a perda de valor monetário proporcionado pelo programa ao longo do período. O chamado retorno garantido e a regra de permanência, incorporados no funcionamento do programa, evidenciam adequações do PBF à instabilidade em que vivem muitas famílias em condição de pobreza e extrema pobreza. Por sua vez, as condicionalidades, mesmo considerando fragilidades no sistema de cadastro das informações educacionais, de saúde e da área social, que ainda são significativas no país, são positivamente avaliadas como compromissos importantes de se cobrar das famílias beneficiárias para que seja possível, de fato, romper com o ciclo de pobreza intergeracional. Destacamos, sobretudo, o processo de gestão integrada entre diferentes níveis do governo (federal, estadual e municipal), bem como o controle social que essa articulação requer para seu funcionamento.

Por fim, outro aspecto a salientar do PBF diz respeito a sua natureza focalizada. Conforme destacam Paiva, Falcão e Bartholo (2013, p. 36), muitos trabalhos sobre políticas sociais criticam a natureza focalizada de programas, que acabam por vezes definindo critérios ou instrumentos de cadastros pouco efetivos para atender realmente quem mais precisa. Entretanto, nos estudos realizados pelos autores, os resultados encontrados indicam que a precisão da focalização do PBF é muito boa, visto que o formato institucional que ganhou o programa ao longo dos anos, "incluindo as estimativas em nível municipal e os cruzamentos com outros registros administrativos do governo federal, tem sido efetivo em mantê-lo bem direcionado à população mais pobre".

## 2. Considerações finais

A inclusão social no Brasil, devido ao reconhecimento da assistência social enquanto merecedora de políticas públicas específicas no âmbito do sistema brasileiro de proteção social, tem sido foco recorrente de estudos nos últimos anos (CAMPELO; NERI; CÔRTEZ, 2014; CAMPELO; FALCÃO; COSTA, 2013; IPEA, 2010). Conforme Hoffmann (2013), as

transferências do governo federal, incluindo o PBF e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), contribuíram entre 15% e 20% para a redução observada da desigualdade de renda no período entre 2001 e 2011.

Tendo em vista o PBF e o processo de qualificação dessa política pública para atender, de fato, o público para o qual é destinada, destacamos, sobretudo, a importância da construção de uma Plataforma Integrada de Informação sobre os (potenciais) beneficiários. Juntamente com a Declaração de Aptidão ao Pronaf (mencionada em capítulos anteriores), essas plataformas permitem aos beneficiários acessar diferentes políticas públicas a partir do mesmo cadastro, mesmo que cada política dependa de critérios e documentos específicos. Tal ação contribui para a redução da burocracia e o acesso de um maior número de beneficiários às políticas públicas. Por exemplo, o CadÚnico, tendo em vista as políticas públicas mencionadas neste livro, é exigido para o PBF, o Luz para Todos e o Água para todos. Alvo de intensas críticas no início de sua criação, o CadÚnico passou por inúmeras adaptações para conseguir se capitalizar e atender as populações a que são direcionadas as políticas públicas que o exigem (COLIN; PEREIRA; GONELLI, 2013).

Para Campello e Neri (2013), a constituição de uma plataforma integrada de informações só foi possível por meio do aprimoramento constante do CadÚnico, que envolveu a estruturação da capacidade de cadastramento, processamento, atualização e fiscalização de informações, além da unificação das distintas bases de dados, como não havia até então. Para os autores, a proposta de universalização de cobertura do PBF exigia uma ampla capacidade técnica e gerencial, que foi conquistada a partir de uma descentralização dessa tarefa com a ramificação em todos os municípios, apostando-se no papel do governo federal como "apoiador dos poderes locais, com vistas ao fortalecimento de sua capacidade operacional e competência técnica, paralelamente, definindo e reforçando mecanismos de transparência" (Ibid., p. 21).

Conforme os autores, para estruturar essa plataforma integrada de informação de beneficiários dos programas sociais, o MDS investiu em infraestrutura nos municípios, constituindo um amplo sistema de comunicação e assistência técnica e operacional, com capacitação técnica das equipes municipais e estaduais, por meio de financiamento permanente para os municípios, voltado ao reforço de sua capacidade gerencial, o chamado Índice de Gestão Descentralizada (IGD), cujos repasses representam, hoje, um dos mais efetivos apoios à gestão municipal (CAMPELLO; NERI, 2013). Nesse sentido, como informam os autores, os processos de testes sucessivos e aprimoramento permitiram que o CadÚnico possa, atualmente, operar como uma plataforma de acesso a outros programas sociais, como o Água para Todos, o Bolsa Verde, o Minha Casa Minha Vida, o Telefone Popular e a Tarifa Social de Energia Elétrica.

O CadÚnico é um importante instrumento de gestão das políticas públicas de combate à pobreza centrado em dois pilares centrais de estruturação dessas políticas, a família e o território (COLIN; PEREIRA; GONELLI, 2013). Para esses autores, o CadÚnico, sobretudo, reúne um conjunto de informações essenciais ao planejamento da política de assistência social, pois permite mapear a realidade das famílias e identificar as vulnerabilidades sociais e os riscos pessoais e sociais a que essas famílias estão submetidas.

Nesse sentido, o CadÚnico permite (Ibid.) a identificação de famílias com perfis específicos, como famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, famílias com crianças e adolescentes retirados do trabalho infantil, comunidades tradicionais, famílias com beneficiários do BPC e pessoas em situação de rua. Ainda, os autores informam que a inclusão dessas famílias no CadÚnico permitiu recentemente a chamada busca ativa<sup>5</sup>, bem como o acompanhamento familiar, planejamento e dimensionamento das ofertas de serviços públicos, conforme as especificidades das famílias e a localização da moradia.

Outro elemento que destacamos no PBF é sua gestão descentralizada, que contribuiu com o fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social. Conforme destacam Colin, Pereira e Gonelli (2013), a rede de assistência social brasileira, formada por cerca de 8 mil centros de referência de assistência social e mais de 2 mil centros de referência especializados de assistência social, cofinanciados pelo governo federal e atuantes em praticamente todos os municípios do Brasil, tem desempenhado um papel central na ampliação da oferta de serviços assistenciais, desde atendimento, orientação e encaminhamento para uma série de serviços e políticas públicas e, também, para a realização da busca ativa.

Por fim, entendemos que a criação, a qualificação de instrumentos e o aumento de investimentos públicos em políticas de transferência de renda no âmbito da assistência social remete a uma escolha, sobretudo, política, na acepção de Castel (2000), com vistas à superação da restrita proteção social das relações de vizinhança, muitas vezes de famílias advindas de ciclos geracionais de pobreza, e da proteção privada, assentada em interesses políticos específicos. O compromisso e a presença do Estado por meio das políticas públicas de assistência social mudou a realidade de muitos rincões brasileiros, que, ao longo de gerações, eram tidos como "local de ninguém", de compra e venda de voto em troca de um prato de comida.

**5** A estratégia da busca ativa foi concebida para encontrar e cadastrar famílias em condição de extrema pobreza que ainda não estão no CadÚnico e que carecem de assistência social, sendo caracterizadas muitas vezes por sua invisibilidade. Essencialmente, a intenção é que o poder público vá ao encontro dessas famílias, mesmo que elas não tenham procurado o poder público.

## Referências bibliográficas

- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Bolsa Família, transferência de renda e apoio à família ao acesso à saúde, educação e assistência social**. Cartilha. Brasília: MDS, 201-.
- \_\_\_\_\_. **Programa Bolsa Família**. 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia>. Acesso em: 07 dez. 2015>.
- BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Rev. Lua Nova**, p. 45-98, 1998.
- CAMPELO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília: MDS, 2014.
- CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013. 494p.
- CARDOSO JR., J. C.; JACCOUD, L. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005.
- CASTEL, R. A escolha do Estado social. **Rev. Sociologias**, Porto Alegre, n. 3, p. 18-34, jun./jul. 2000.
- COLIN, D. R. A.; PEREIRA, J. M. F.; GONELLI, V. M. M. Trajetória de construção da gestão integrada do Sistema Único de Assistência Social, do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família para a consolidação do modelo brasileiro de proteção social. In: CAMPELLO, T.; CÔRTEZ NERI, M. (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013. 494p.
- DADOS do Bolsa Família. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 13 jul. 2015. Disponível em: <<http://fotografia.folha.uol.com.br/galerias/36546-dados-do-bolsa-familia#foto-528242>>. Acesso em: 07 dez. 2015.
- DRAIBE, S. M.; RIESCO, M. Estado de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação. **Rev. Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, n. 27, p. 220-254, maio/ago. 2011.
- FERRARIO, M. N. **Análise do Impacto dos Programas de Transferência de Renda sobre as despesas familiares com consumo**. 2013. Tese (Doutorado em Ciências)– Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz", Piracicaba, 2013.
- HOFFMANN, R. Transferências de renda e desigualdade no Brasil (1995-2011). In: CAMPELLO, T.; CÔRTEZ NERI, M. (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013. 494p.
- IPEA. **Perspectivas da política social no Brasil**. Livro 8. Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro. Brasília: Ipea, 2010. 452p.

KAWAMURA, H. C. **Efeitos do Programa Bolsa Família no consumo de nutrientes e índices antropométricos**. 2014. Tese (Doutorado em Ciências)– Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz", Piracicaba, 2014.

PAIVA, L. H. et al. O Programa Bolsa Família e a luta para superação da extrema pobreza no Brasil. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília: MDS, 2014.

PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, T.; CÔRTEZ NERI, M. (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013. 494p.

REGO, W. D. L.; PINZANI, A. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: Editora Unesp, 2013. 241p.

SOUZA, L. R. de. "Por trás do véu": o papel dos Programas de Transferência de Renda com Condicionalidades para a mudança nos esquemas antipobreza em México, Brasil e Peru. **RevIMEAUNILA**, v. 2, n. 1, p. 61-76, 2014. Disponível em: <<http://ojs.unila.edu.br/index.php/IMEA-UNILA/article/view/212>>. Acesso em: 7 dez. 2015. 16 p.

ZIMMERMANN, C. R.; ESPÍNOLA, G. M. Programas sociais no Brasil: um estudo sobre o Programa Bolsa Família no interior do Nordeste brasileiro. **Caderno CRH**, Salvador, v. 28, n. 73, p. 147-164, jan./abr. 2015.



- O Legado das Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural para a Inclusão Socioprodutiva no Brasil



## PARTE 3

# A TERRITORIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL PARA A INCLUSÃO

### Preâmbulo

No Brasil, em que pese ter havido nos últimos 16 anos uma melhora significativa das condições de vida da população mais pobre, ainda existe uma marcada desigualdade social e regional, com maior incidência nas regiões Norte e Nordeste do país, especialmente nas áreas rurais. Essa situação é ainda agravada pela expressiva concentração de terra, pela debilidade dos serviços públicos nas áreas sociais e de infraestrutura, pelas relações de poder clientelistas e assistencialistas, entre outros fatores. Essas características provocam, como consequência, um significativo número de pessoas excluídas, embora existam vários programas e projetos voltados à redução das diversas formas de exclusão, tal como caracterizados nas partes I e II deste documento.

A terceira parte deste livro tem por objetivo apresentar os avanços e limites da territorialização das políticas públicas aqui analisadas. O ambiente selecionado para a análise dessas políticas foi o Território do Cariri, no Ceará, um dos nove estados da região Nordeste do Brasil. Em particular, o foco da análise desse processo de territorialização se baseia em um trabalho de campo realizado em 20 comunidades rurais localizadas em uma parte do referido território, denominada microterritório Cariri Oeste. Essas comunidades estão localizadas nos dez municípios desse microterritório, que apresenta graves indicadores econômicos e sociais, com mais de 45% de sua população em situação de extrema pobreza – situação que o coloca como um dos mais vulneráveis do estado.

Esses dez municípios, somados a outros 21, localizados em outros territórios do estado do Ceará, são o lócus de atuação do Projeto Paulo Freire, uma iniciativa do governo do estado do Ceará, via Secretaria de Desenvolvimento Agrário. O projeto tem como objetivo reduzir a pobreza e melhorar os níveis de vida dos agricultores familiares. É relevante frisar que tais comunidades foram selecionadas pelos comitês locais do Projeto Paulo Freire, constituídos por representantes do poder público e da sociedade civil de cada município, justamente pela existência de elevados indicadores de situação de exclusão que afetam grande parte de suas populações.

A seleção do Ceará para a implementação do Projeto Insignia Inclusão na Agricultura e nos Territórios Rurais no Brasil fundamenta-se, especialmente, nas seguintes razões:

- o governo do estado do Ceará tem como prioridade sua atuação na redução da pobreza, em particular, no meio rural, tanto que a estrutura administrativa da Secretaria de Desenvolvimento Agrário conta com uma Coordenadoria de Desenvolvimento Territorial e Combate à Pobreza Rural (Codet);
- a atual gestão estadual vem reafirmando sua disposição política de continuar adotando a abordagem territorial na sua atuação junto aos municípios e às comunidades locais, tendo, inclusive, criado unidades de planejamento e integração de políticas públicas a partir dos territórios identificados e reconhecidos pela Secretaria de Desenvolvimento Agrário;
- o caráter positivo e os bons resultados das relações que o IIICA mantém com o governo do estado do Ceará, via Secretaria de Desenvolvimento Agrário, desde 1994 até os dias de hoje, traduzidos nos vários projetos contínuos de cooperação técnica desenvolvidos conjuntamente;
- some-se a isso a real parceria do Projeto Inclusão com o Projeto Paulo Freire e, ainda, com o Projeto São José III, que atua em áreas rurais de todo estado do Ceará, criando efetivas possibilidades de complementar e integrar atividades organizativas e formativas com investimentos produtivos geradores de emprego e renda. Essa parceria ganhará ainda mais concretude, por meio da seguinte estratégia de gestão conjunta desses projetos: (i) o Projeto Inclusão apoia atividades de mobilização, organização, formação e assistência técnica para as comunidades rurais e grupos sociais priorizados; (ii) os projetos São José III e Paulo Freire, além de apoiarem com formação e assessoria técnica continuadas, focalizarão suas ações em investimentos produtivos que contribuam para a geração de emprego e renda.

Assim, dada a existência dessas condições favoráveis do estado do Ceará e as características das relações estabelecidas entre as ações implementadas pelos programas estudados com as comunidades, a atuação do Projeto Inclusão, em parceria estreita com o Projeto Paulo Freire e Projeto São José III, será centrada na realização de um amplo diálogo, envolvendo gestores, instâncias do Colegiado Territorial, comunidades locais, organizações da sociedade civil, universidades e outras instituições existentes no Território. A perspectiva desse trabalho aponta para a definição de uma base de princípios e valores que deverão orientar os processos de tomada de decisão e gestão pública no seu dia a dia, além da avaliação sistemática desses processos.

É precisamente nessa direção que a terceira parte do livro apresenta algumas análises e considerações gerais, procurando mostrar a ancoragem das mesmas políticas públicas analisadas de forma global no país no âmbito dos capítulos III a V desta obra em um determinado território, com o objetivo de debater os avanços e limites da territorialização das políticas públicas. Dessa forma, os dois capítulos seguintes – ambos assinados por Joelmir Pinho e Ana Roberta Duarte Piancó – discutem as políticas de desenvolvimento rural no microterritório Cariri Oeste, estado do Ceará, e as lições apreendidas nesse processo.

## CAPÍTULO 6

# O PROCESSO DE TERRITORIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO CARIRI CEARENSE: PERCEPÇÕES E OLHARES DE COMUNIDADES RURAIS

▪ **Joelmir Pinho**

Consultor do IICA

**Ana Roberta Duarte Piancó**

Professora da Universidade Regional do Cariri

### Introdução

O sexto capítulo apresenta uma breve contextualização do referido Território para, posteriormente, analisar os sete programas mencionados nos capítulos III a V, além da agregação da política de saúde executada pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Assim, tomando em consideração o enfoque do presente trabalho, a proposta deste capítulo é navegar, ainda que de forma breve, por entre as concepções de cada programa estudado e identificar as percepções dos moradores de comunidades rurais do Cariri Oeste, no sul do Ceará, sobre esses programas, ressaltando avanços e limites para o desenvolvimento territorial e melhoria de vida das famílias que vivem, trabalham e sonham no Território investigado.

### 1. Um breve olhar sobre o Cariri cearense

O Cariri cearense é um dos berços do processo civilizatório sertanejo; é o grande caldeirão das culturas e etnias do Nordeste. Esse processo civilizatório, que se moveu sobre destroços e ossadas gerou uma cultura original que deita raízes nas principais vertentes das culturas ocidentais, notadamente das culturas tapuia, europeias (ibéricas e mediterrâneas), norte africanas e afro-brasileiras (CARIRY, 2008).

O Cariri cearense reúne 29 municípios que juntos somam 17.988,60 km<sup>2</sup>, onde vivem 962.018 habitantes (IBGE, 2010). A taxa de urbanização média dos municípios do Cariri é de 69,45%, com variações de 29,45% (Tarrafas) a 96,07% (Juazeiro do Norte). A densidade demográfica da região é de 53,48 hab./km<sup>2</sup>, ficando Potengi com a menor densidade (9,99 hab./km<sup>2</sup>) e Juazeiro do Norte com a maior densidade (1.005,39 hab./km<sup>2</sup>).

Se tomarmos por base os dados do IBGE nos anos de 2005 e 2012, disponíveis em Perfil Básico Regional 2012 - Macroregião Cariri/Centro Sul (CEARÁ, 2012), no tocante à taxa média geométrica de crescimento anual, vamos observar que em alguns municípios da região ocorreu um decréscimo da população. É o caso dos municípios de Granjeiro (-3,02%), Farias Brito (-2,18%), Porteirias (-0,99%) e Caririáçu (-1,05%), apenas para citar os quatro com maiores decréscimos demográficos.

Os fatores que contribuíram para esse cenário podem estar relacionados tanto a processos migratórios de dentro para fora quanto à redução expressiva das taxas de natalidade e ao aumento superior das taxas de mortalidade. Contudo, sem uma maior investigação desse fenômeno, não podemos atribuir esta ou aquela causa, que pode assumir origem multicausal.

Embora de forma extraoficial, o Território do Cariri está subdividido em três microterritórios: Cariri Central, Cariri Leste e Cariri Oeste.

Figura 1 – Mapa do Território do Cariri cearense, 2016



**Fonte:** Relatório de consultoria do Projeto Inclusão na Agricultura e nos Territórios Rurais (Equipe Cariri).

O microterritório Cariri Central, com uma área de aproximadamente 6.036 km<sup>2</sup>, onde vivem cerca de 617.701 habitantes, é formado pelos municípios de Abaiara, Barbalha, Caririçaçu, Crato, Farias Brito, Grangeiro, Jardim, Juazeiro do Norte, Lavras da Mangabeira, Missão Velha e Várzea Alegre. Já o microterritório Cariri Leste, que possui uma área de aproximadamente 4.637 km<sup>2</sup>, onde vivem 194.776 habitantes, compreende os municípios de Aurora, Barro, Brejo Santo, Jati, Mauriti, Milagres, Penaforte e Porteiras.

O microterritório Cariri Oeste conta com uma área de aproximadamente 7.316 km<sup>2</sup> e uma população de 149.541 habitantes, sendo formado pelos municípios de Altaneira, Antonina do Norte, Araripe, Assaré, Campos Sales, Nova Olinda, Potengi, Salitre, Santana do Cariri e Tarrafas.

Com 30,55% da população do Território do Cariri vivendo no campo, segundo dados do IBGE, e uma estrutura fundiária composta predominantemente por pequenas propriedades, a agricultura familiar ocupa papel de destaque na economia local e é fonte de renda para mais de 52 mil famílias, conforme revelam os dados do Censo da Agricultura Familiar 2006 do IBGE.

Nos últimos anos, com as constantes frustrações de safra, em decorrência da escassez de chuvas e dos prolongados períodos de estiagem, esse papel da agricultura familiar na economia local tem se fragilizado.

Com isso, as populações locais passam a depender cada vez mais dos programas de transferência de renda, a exemplo do Bolsa Família, ou da ajuda de parentes que migram para outras regiões em busca de trabalho sazonal.

Contudo, também é possível verificar algumas experiências pontuais de convivência com o semiárido que têm se revelado bastante exitosas. Essas experiências são, na maioria dos casos, estimuladas e apoiadas por organizações da sociedade civil que atuam na região, mas nenhuma delas ocorre nas comunidades inseridas no Projeto Inclusão, à exceção da comunidade de Zabelê II, em Nova Olinda, participante do Projeto: Jovens Familiares Produzindo no Cariri, realizado pela Associação Cristã de Base (ACB), com financiamento do Programa Petrobras Socioambiental.

A economia do Território tem apresentado um significativo crescimento ao longo dos últimos anos, conforme revelam os dados do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece). O PIB per capita na média dos municípios do Cariri saltou de R\$ 2.255,68 em 2005 para R\$ 3.978,75 em 2009<sup>1</sup>. Contudo, não podemos tomar apenas esse indicador, isoladamente, se quisermos compreender melhor a economia da região e a qualidade de vida de sua população.

Exemplo disso é o município de Salitre, que possui o sexto melhor PIB per capita da região, mas é, ao mesmo tempo, o município caririense com pior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Nele estão localizadas duas das 45 Comunidades Rurais Quilombolas do Ceará, segundo dados da Fundação Cultural Palmares.

Além de Salitre, segundo a mesma fonte, outros dois municípios do Cariri Oeste possuem Comunidades Rurais Quilombolas. São eles: Araripe e Potengi, ambos com uma comunidade cada.

## 2. Aterrissando em um território

Ao longo do último trimestre de 2015, a equipe de consultoria do Projeto Inclusão na Agricultura e nos Territórios Rurais visitou 20 comunidades rurais localizadas nos dez municípios do microterritório Cariri Oeste, tendo como desafio investigar e refletir sobre as implicações das sete políticas públicas apresentadas no capítulo anterior, na perspectiva da territorialização dessas políticas, tendo como palco as 20 comunidades apresentadas no Quadro 1.

1 Nesse período, o município de Lavras da Mangabeira ainda não havia sido incorporado ao Território do Cariri, o que veio a ocorrer apenas em 2015.

**Quadro 1 – Municípios e comunidades selecionadas do microterritório Cariri Oeste Projeto Inclusão na Agricultura e nos Territórios Rurais**

Município	Comunidades	Município	Comunidades
Altaneira	Chapada dos Romeiros e Córrego	Nova Olinda	Zabelê I e Zabelê II
Antonina do Norte	Conceição e Pedra da Cruz	Potengi	Carcará e Catolé
Araripe	Serra da Perua e Arruda	Salitre	Arapuca e Serra dos Chagas
Assaré	Jatobá/Areia/Tamboril e Serrinha dos Amâncios	Santana do Cariri	Pimenteira e Boqueirão
Campos Sales	Lagoa Coberta e Lagoa do Carmo	Tarrafas	Boa Vista e Cajazeiras dos Sampaio

**Fonte:** Relatório de consultoria do Projeto Inclusão na Agricultura e nos Territórios Rurais [Equipe Cariri].

Essas 20 comunidades integram o Projeto Paulo Freire, executado no Cariri e em outros territórios cearenses, por iniciativa da Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Ceará.

Além das sete políticas apresentadas na parte II desse livro, no caso do Cariri cearense, dada a sua relevância enquanto política pública e recorrência nas 20 rodas de conversa realizadas com comunidades ou grupos de comunidades do Cariri Oeste, optou-se por incluir no relatório da consultoria as análises e avaliações acerca do Sistema Único de Saúde.

Vale destacar que a metodologia de trabalho escolhida pela equipe de consultoria do Projeto Inclusão no microterritório Cariri Oeste teve por base a realização de rodas de conversa em cada uma das 20 comunidades ou grupos de comunidades participantes do projeto.

Conforme destacam Moura e Lima (2014, p. 99), "a roda de conversa é, no âmbito da pesquisa narrativa, uma forma de produzir dados em que o pesquisador se insere como sujeito da pesquisa pela participação na conversa e, ao mesmo tempo, produz dados para discussão". Para as autoras:

A conversa é um espaço de formação, de troca de experiências, de confraternização, de desabafo, muda caminhos, forja opiniões, razão por que a Roda de Conversa surge como uma forma de reviver o prazer da troca e de produzir dados ricos em conteúdo e significado [...] No contexto da Roda de Conversa, o diálogo é um momento singular de partilha, uma vez que pressupõe um exercício de escuta e fala. As colocações de cada participante são construídas a partir da interação com o outro, sejam para complementar, discordar, sejam para concordar com a fala imediatamente anterior. Conversar, nesta acepção, remete à compreensão de mais profundidade, de mais reflexão, assim como de ponderação, no sentido de melhor percepção, de franco compartilhamento (Ibid., p. 98).

Em virtude do exíguo tempo para a realização da consultoria e das particularidades de cada grupo/comunidade visitada, a equipe optou por tomar por referência a filosofia da roda de conversa sem, contudo, prender-se ao fiel cumprimento das etapas constantes do roteiro inicial de trabalho, nascido de uma atividade conjunta de planejamento pedagógico entre os membros da consultoria.

Assim, cada encontro teve seu próprio percurso, o que também exigiu da equipe uma boa dose de criatividade e improviso, sem perder de vista os objetivos do Projeto Inclusão no âmbito territorial e o compromisso com o processo de escuta e diálogo. Também foram determinantes do caminho e do jeito de caminhar de cada encontro aspectos como o local das atividades, a disponibilidade de tempo dos participantes e o nível de conhecimento prévio destes sobre as temáticas colocadas na roda, apenas para citar algumas questões.

Os encontros tiveram duração média de três horas cada e as atividades se deram em ambientes que foram desde escolas e sedes de associações a salas e alpendres de casas de particulares, espaços cedido por donos de bar e sombras de árvores.



**Foto:** Ana Paula Rodrigues. Atividade com moradores da comunidade Cajazeiras dos Sampaio, em Terrafas.

De modo geral, cada roda de conversa incluiu uma apresentação inicial do IICA e do Projeto Inclusão, sua conexão com o projeto Paulo Freire e os objetivos da consultoria. Após esse momento, de acordo com cada realidade, buscou-se identificar a compreensão inicial dos presentes sobre o binômio inclusão-exclusão e sobre políticas públicas para, em seguida, iniciar-se o mapeamento das políticas públicas, dos programas e dos projetos em execução na comunidade ou conhecidos pelos participantes, ainda que não executados localmente.

### 3. Políticas públicas: da teoria ao mundo real

O que é política pública? Aí pegou nós de mala na mão. Na realidade nós não tem muito saber para isso aí que você tá dizendo não. Política pública eu sei lá o que é. Acho que deve ser assistência, né não? A gente não tem. Falta de informação, que a gente não tem também. E por aí vai

(Fala de um morador da comunidade Chapada dos Romeiros, em Altaneira/CE).

Durante muito tempo, o conceito de política pública esteve associado exclusivamente às decisões e ações ocorridas na esfera estatal. A chamada abordagem estatista (*state-centered policy-making*), segundo Secchi (2010), considera as políticas públicas, analiticamente, monopólio de atores estatais. Já segundo Lima (2012, p.51), "para a abordagem multicêntrica o importante não é quem formula a política, que pode ser qualquer um, mas a origem do problema a ser enfrentado, esta é a sua caracterização fundamental. Assim uma política recebe o adjetivo de "pública" se o problema que tenta enfrentar é público".

A realidade tem mostrado que a distância entre a teoria e a prática no campo das políticas públicas, na maioria dos casos, é bem longa e sua estrada é, por vezes, tortuosa. Isso é ainda mais evidente quando tomamos por base políticas públicas de âmbito nacional, executadas dentro de um modelo federativo como o brasileiro, em um país de extensões continentais e enormes diferenças regionais. Segundo destaca Giovanni (2009, p. 19):

A "teoria" pode condensar um grande rol de informações sobre os conteúdos técnico, político, cultural e ideológico tanto da intervenção, quanto da situação social na qual busca intervir. As práticas, por sua vez, revelam a natureza prática da política; em outras palavras, quais e quantas medidas e ferramentas foram selecionadas vis-à-vis o terceiro elemento estrutural que são os resultados, ou almejados, ou efetivamente alcançados.

Em muitos casos, à medida que identificavam as políticas públicas, os programas e os projetos presentes ou ausentes na comunidade, os participantes já iam emitindo impressões sobre sua eficiência e eficácia, seus aspectos positivos e seus desafios ou entraves. Vez ou outra fez-se necessária a participação mais direta da equipe de consultoria para esclarecer questões específicas desta ou daquela política pública e trazer algumas informações que contribuíssem para melhorar a compreensão e qualificar a avaliação por parte da comunidade.

Em várias situações, o exercício foi de acolhimento a desabafos e denúncias de omissão ou de práticas, por parte de agentes públicos, consideradas pelos participantes do encontro como inadequadas ou violadoras de direitos. Algumas dessas falas estão registradas, na íntegra e literalmente, mais à frente no presente capítulo.

Ao final de cada encontro, ficou, pelo menos para a equipe de consultoria, o desejo de que os diálogos fossem retomados em breve, sob pena de se perderem no tempo. Além disso, ficou a certeza de que se faz urgente um processo de formação que contribua, de forma efetiva, para possibilitar o acesso a informações e à reflexão crítica sobre políticas públicas, direitos humanos e cidadania, o que poderá conduzir a processos locais de empoderamento e autonomia, pontes largas para a inclusão econômica, social, cultural e política de comunidades e indivíduos.

## 4. O olhar das comunidades

A seguir, apresentamos uma breve caracterização de cada uma das oito políticas públicas analisadas, seguida da avaliação de seus eventuais impactos nas comunidades pesquisadas, entremeada pelas falas dos participantes das rodas de conversas.

### 4.1 Sobre as políticas públicas de apoio à produção e à comercialização

#### a) Pronaf

Como vimos no capítulo anterior, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) financia projetos individuais ou coletivos que gerem renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária. Segundo informação do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), responsável pela coordenação do programa, o Pronaf possui as mais baixas taxas de juros dos financiamentos rurais, além das menores taxas de inadimplência entre os sistemas de crédito do país.

Contudo, no dia a dia do programa, mais uma vez a falta de informação do produtor aparece como um problema a ser enfrentado, como se vê no registro das falas a seguir: "O povo não entende direito o que é DAP [...] Eu mesma tinha em casa e não sabia. Aí fui tirar de novo, deu uma confusão danada. Aí eu vim em casa e tinha, mas não sabia" (fala de moradores da comunidade de Pimenteira, em Santana do Cariri/CE).

O agricultor deve estar com o CPF regularizado e livre de dívidas. As condições de acesso ao Crédito Pronaf, formas de pagamento e taxas de juros correspondentes a cada linha são definidas, anualmente, a cada Plano Safra da Agricultura Familiar, divulgado entre os meses de junho e julho.

Uma das questões mais destacadas pelos participantes das rodas de conversas em relação ao Pronaf refere-se às dificuldades encontradas para ter acesso à Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). Contudo, dados do MDA referentes às DAPs e contratos Pronaf 2015/2016 apontam que a quantidade de DAPs emitidas é bem superior ao número de operações contratadas com recursos do Pronaf.

Rapaz se você tem um conhecimento lá dá certo. Tem que ter um negocim, porque é assim, se você não tiver conhecimento fica difícil. É igual subir ladeira de espinho, descalço [...]. O problema é assim: uns fazer 'DAP V' (DAP Variável) declarano R\$ 12.000 outros só pode se declarar R\$ 20.000. Eu questionei o presidente da EMATERCE, como é que numa seca dessa o agricultor tem uma renda dessa? [...] Eu fui também tirar e eles queria que eu dissesse que tinha 100 cabeças de gado, num sei o que. Se eu tivesse tudo isso eu não precisava de empréstimo, eu vendia alguma coisa e fazia (falas de moradores da Comunidade Lagoa do Carmo, em Campos Sales/CE).

DAP era fácil demais de tirar [...] Agora tá tendo (dificuldade), porque tem um monte de gente pegando pra fazer empréstimo. [...] Tem um monte de gente da cidade que fizeram DAP pra fazer projeto. Tava beneficiando pessoas que não são agricultores, aí ficou difícil porque eles vire que o negócio tava fechando para eles. Aí dificultou agora para fazer DAP do cidadão agricultor

(fala de moradores da Comunidade de Córrego, em Altaneira/CE).

O que chama a atenção é o fato de que, durante as rodas de conversas, o Pronaf foi uma das políticas públicas menos lembrada pelos participantes. "Já teve aqui, mas acho que não tem mais ninguém recebe. Mas foi o mais bem orientado, foi o mais bem atendido que já ouvi [...] Foi o melhor que já teve" (fala de morador da Comunidade de Pimenteira, em Santana do Cariri/CE).

O programa aparece nas falas de moradores de apenas seis comunidades de cinco municípios (Altaneira, Araripe, Campos Sales, Salitre e Santana do Cariri), o que não significa dizer, necessariamente, que o Pronaf não esteja presente nas demais comunidades visitadas. Contudo, a sua ausência na lembrança dos moradores dessas comunidades reflete, de algum modo, o baixo impacto desse programa na vida das famílias, por razões que carecem de maior investigação.

Durante a roda de conversa na comunidade Quilombola Serra dos Chagas, em Salitre, os participantes informaram que anteriormente um grupo de cinco produtores acessou o Pronaf para a construção da casa de farinha e aquisição de equipamentos. O empréstimo foi quitado pelo grupo em 2013. Atualmente, esse equipamento beneficia a produção de integrantes do grupo e dos demais produtores da comunidade.

Torna-se relevante destacar que, além das linhas de financiamento referidas anteriormente, o Pronaf conta ainda com o Garantia-Safra, uma ação inicialmente voltada para os agricultores familiares localizados na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), majoritariamente semiárida, que sofrem perda de safra por motivo da seca ou excesso de chuvas. Com a Lei nº 12.766, de 27 de dezembro de 2012, o Poder Executivo foi autorizado a incluir agricultores familiares de outros municípios fora da área da Sudene, desde que atendidos previamente alguns requisitos, como a comprovação de que os agricultores familiares se encontram em municípios sistematicamente sujeitos à perda de safra em razão de estiagem ou excesso hídrico.

A metodologia de avaliação de perdas da produção foi questionada por diversos participantes das rodas de conversas, que apontam a necessidade de visitas a diversas áreas, com características distintas, no mesmo município, como

forma de assegurar uma avaliação mais equânime. Uma das sugestões apresentadas foi a de zoneamento municipal, podendo-se ter a avaliação por região/microterritório.

Justamente sobre avaliação, a gente vê a apreensão da população quando se chega na comunidade pra avaliar. Quando a gente avisa 'tá vindo o pessoal da EMATERCE pra visitar as roças' já fica pensando: tomara que não vá por ali naquele outro lugar; porque ali no baixio pode dá alguma coisa, mas ali na outra roça eu posso ter perdido tudo (fala de morador da comunidade de Lagoa Coberta, em Campos Sales/CE).

Outras linhas de créditos foram mencionadas pelos participantes das rodas de conversa, a exemplo do Agroamigo, do Banco do Nordeste, com destaque, pelos moradores, para a rapidez do acesso e a orientação técnica prestada aos beneficiários dessa linha de ação do banco.

### **b) Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)**

A Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, determina que no mínimo 30% do valor repassado a estados, municípios e Distrito Federal pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o Programa Nacional de Alimentação Escolar devem ser utilizados obrigatoriamente na compra de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar.

Contudo, uma das principais reclamações dos participantes das rodas de conversas realizadas refere-se à falta de informação sobre o Pnae, especialmente sobre quem pode participar do programa, documentação necessária, gêneros alimentícios da agricultura familiar incluídos no cardápio das escolas, cuidados sanitários e outras informações pertinentes sobre os procedimentos e as rotinas definidas por cada município ou na legislação nacional.

Aí nós somos excluídos. Aqui ninguém fornece pra nenhum programa (PNAE/PAA). Infelizmente, nesses programas ainda existe aquela questão: chega na Prefeitura e eles ainda dão um jeitinho de facilitar o cadastro daqueles que mais interessa a eles. Existe isso. Já fui me informar sobre vaga aí eles 'dificulta', e diz: não rapaz já tá preenchida (a cota de 30%) (fala de moradores da comunidade Lagoa Coberta, em Campos Sales/CE).

Uma das prioridades da iniciativa é a compra de produtos diversificados, orgânicos ou agroecológicos e que sejam produzidos no próprio município onde está localizada a escola ou na mesma região, com especial atenção aos assentamentos rurais e às comunidades indígenas e quilombolas, o que contribui diretamente para o fortalecimento das economias locais e a valorização das especificidades e dos hábitos alimentares locais.

Aqui no município o programa é bom. Agora, assim, cada produtor vem pra ele vender 20 mil anual, aí eles (Secretaria de Agricultura do Município) tão limitano um tanto pra cada. [...] Aqui no município tem 26 produtor, aí chega no final do ano dá assim desse tantim. Chega no final do ano só 11, 12 mil. Porque também tem aquele negócio ... eles dizem: nós vamos começar a receber em fevereiro aí chega o tempo e eles não recebe. [...] Na comunidade tem 3 moradores fornecendo ao PAA e 1 ao PNAE (falas de moradores da Comunidade Lagoa do Carmo, em Campos Sales).

Outras falas revelam a dificuldade das comunidades quilombolas que se encontram em processo de regularização para o acesso à maioria das políticas públicas implementadas no microterritório do Cariri Oeste, especialmente Pnae e PAA. Como podemos ler abaixo:

Uma coisa que nós gostaria de ter assistência era PAA/PNAE, que nós não tem (fala do morador da Comunidade Carcará, em Potengi/CE).

Pois no caso do PNAE a Prefeitura de Salitre tá bem adiantada. Ela tá comprando 60% da agricultura familiar. Aí eu num boto culpa no gestor, mais em quem tá na linha de frente, porque a coisa mais difícil é comprar esses produtos da agricultura familiar. Se você já tava lá de alguma forma tá dificultando para outros agricultores entrar e tem muita gente desistindo, porque pra entrar tá difícil. Aqui na comunidade ninguém fornece. Só eu forneço para o PAA (fala de moradora da comunidade de Arapuca, em Salitre /CE).

Diante desse cenário, entre os maiores desafios postos atualmente para o Pnae, no âmbito dos dez municípios do Cariri Oeste, estão o de aprimorar sua gestão local, assegurar o percentual mínimo estabelecido por lei para a agricultura familiar na execução orçamentária do Pnae e assegurar canais eficientes de informação e diálogo permanente e sistemático sobre o programa em cada município, o que inclui fortalecer o papel dos conselhos municipais do Pnae e das organizações representativas da cada comunidade ou grupo de agricultores familiares.

### **c) Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**

Instituído pelo artigo 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, no âmbito do Programa Fome Zero, o Programa de Aquisição de Alimentos possui duas finalidades básicas: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar. A Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, promoveu algumas alterações no PAA, que, ao longo de sua existência, foi sendo regulamentado por diversos decretos, estando em vigência o Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012.

Para o alcance desses dois objetivos, o programa compra alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, e os destina às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial e pelos equipamentos públicos de alimentação e nutrição. O PAA também contribui para a constituição de estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares e para a formação de estoques pelas organizações da agricultura familiar.

As falas dos moradores revelam a ausência do PAA na maioria das comunidades visitadas e trazem à tona mais uma vez as deficiências no acesso a informações sobre os aspectos operacionais dos programas e projetos e, em alguns casos, sobre a própria existência dos programas.

Ninguém tem nem conhecimento do que é isso aqui não. [...] Eu nem sabia que existia isso. [...] Apenas uma pessoa acessa o benefício (PAA) na comunidade, a maioria dos demais não tinha co-

nhecimento. Sendo que o PNAE não existe no município (fala de moradores das comunidades de Boa Vista e Cajazeiras dos Sampaio, em Tarrafas/CE).

Durante as rodas de conversas, apurou-se que a comunidade quilombola Serra dos Chagas, localizada no município de Salitre, já foi beneficiada com cestas básicas do PAA, mas atualmente não recebe mais o benefício. Situação semelhante acontece em relação à comunidade de Arrudas, em Araripe, também quilombola. "Não tem na comunidade (PAA/PNAE), nem foi feito cadastro. Nós recebe uma cesta da CONAB (Cesta Básica)" (fala de morador da comunidade Serra dos Chagas, em Salitre/CE).

Contudo, observa-se um protagonismo social das famílias, principalmente por perceberem que o processo de reconhecimento como comunidade quilombola e os benefícios daí decorrentes são fruto da participação de todos na associação.

## **4.2 Sobre as políticas públicas de infraestrutura**

### **a) Programa Água para Todos**

No dia 28 de julho de 2010, a Assembleia Geral da ONU, com o voto favorável do Brasil, reconheceu explicitamente o direito humano à água e ao saneamento, posteriormente reafirmado pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU como sendo derivado do direito a um nível de vida adequado, direito este consagrado no Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de que o Brasil é parte.

O semiárido brasileiro, formado pelos nove estados do Nordeste, mais uma parte de Minas Gerais e uma parte do Espírito Santo, enfrenta a pior seca dos últimos 50 anos, o que acaba também comprometendo seriamente o gozo do direito à água de grande parte da população na região. Por isso, é a região prioritária do Programa Cisternas, que, nesse caso, está voltado à estruturação das famílias para promover a convivência com a escassez de chuva, característica do clima na região, utilizando principalmente a tecnologia de cisternas de placas, reservatórios que armazenam água de chuva para a utilização nos oito meses do período mais crítico de estiagem na região.

As cisternas que armazenam água para consumo podem ser tanto familiares, instaladas ao lado das casas e com capacidade de armazenar 16 mil litros de água potável, quanto escolares, instaladas em escolas do meio rural e com capacidade de armazenar 52 mil litros de água potável. Existem também as cisternas de água para produção, com capacidade de 52 mil litros de água, de uso individual ou coletivo das famílias.

A escassez de chuvas, a dependência do abastecimento por carro pipa, os problemas de gestão/conflitos de interesse locais na distribuição da água em algumas comunidades e a má qualidade da água recebida pelos carros pipa são algumas das questões surgidas durante as rodas de conversa.

Por enquanto a situação é assim: cisterna tem muito graças a Deus, mas a água tá faltando. [...] São quatro carradas de água por mês pra comunidade (referindo ao abastecimento por carro pipa).

Aí na comunidade é 32 famílias, mas é cadastrada uma cisterna só. Aí bota só uma cisterna, lá nas primeiras casas que vocês passaram. Aí fica rim pra nós pegar (falas de moradores da comunidade Serra dos Chagas, em Salitre/CE).

A execução do programa Operação Pipa – incluindo contratação, seleção, fiscalização e pagamento dos pipeiros – é de responsabilidade do Comando de Operações Terrestres do Exército Brasileiro. As falas dos participantes das rodas de conversa revelam a insuficiência de carros pipas frente ao crescimento progressivo da demanda, à medida que se prolonga o período de estiagem. Além disso, segundo depoimentos dos próprios beneficiários, está cada vez mais difícil encontrar água apropriada ao abastecimento humano.

Já o Programa de Cisternas (1ª água) é avaliado de forma bastante positiva pelos participantes das rodas de conversa, embora se verifiquem, em uma ou outra comunidade, registros de famílias que não foram beneficiadas pelo programa ou que tiveram problemas com a cisterna construída, ficando as possíveis causas entre a suspeita de má qualidade da obra e a má conservação do equipamento por parte das famílias beneficiárias. Como se pode ler no depoimento abaixo:

A primeira cisterna a minha não segura água [...]. Assim, na construção da cisterna era pra ser 16 saco de cimento, mas aí só foi usado 14 [...]. Foi isso de todas. Depois que as cisternas foram feitas, você pode é botar água que ela vai logo é deceno [...]. Pra começar, a de enxurrada nem cheia foi porque não teve inverno [...] Junto com as cisternas veio material. Porque as falhas não é do programa, mas sim, quem pega pra distribuir o programa (falas de moradores da comunidade Boa Vista, em Tarrafas/CE).

### **b) Programa Luz para Todos**

Criado em novembro de 2003, o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso de Energia Elétrica, ou simplesmente Luz para Todos, nasceu com a audaciosa meta de levar energia elétrica a 10 milhões de moradores do meio rural brasileiro, o que segundo a Secretaria de Energia Elétrica do Ministério de Minas e Energia (MME) correspondia à soma dos habitantes dos estados do Piauí, Mato Grosso do Sul, Amazonas e Distrito Federal.

O programa foi instituído pelo Decreto nº 4.873, de 11 de novembro de 2003, e as obras do programa foram iniciadas em 2004. A coordenação do programa está a cargo do Ministério de Minas e Energia, e a operacionalização, da Eletrobras, que tratou de articular uma rede de parcerias com os governos estaduais e as concessionárias de energia e cooperativas de eletrificação rural espalhadas por todo o país.

Torna-se relevante destacar que, quando o Programa Luz para Todos chega ao Ceará, já encontra um cenário extremamente avançado de inclusão de comunidades rurais pela via do acesso à eletrificação rural. De acordo com informações da Secretaria de Infraestrutura do Ceará, somente o projeto São José e o Programa Luz no Campo, juntos, elevaram a taxa de atendimento de energia elétrica nas áreas rurais do estado de 32% para 82%, no período 1996-2004, com execução de obras que beneficiaram cerca de 171 mil domicílios rurais.

Outro problema aqui é a energia esse problema e de longe [...] A energia chegou aqui, tá tudo energizada. O problema é que a energia é fraquinha, ela é monofásica, na realidade o posto pra funcionar precisa de uma energia trifásica (referindo-se ao Posto de Saúde) (falas de moradores da Comunidade Chapada dos Romeiros, em Altaneira/CE).

Embora se tenha conhecimento de que todas as 20 comunidades ou grupos de comunidades visitadas pela equipe Projeto Inclusão no Cariri Oeste já tenham sido beneficiadas com a eletrificação rural, seja pelo Programa Luz Para Todos, seja pelos projetos ou programas que o antecederam, esse benefício foi pouco lembrado durante as rodas de conversas, exceto quando, em algumas comunidades, os participantes fizeram referência ao fato de a rede elétrica ser monofásica, o que dificulta o desenvolvimento de algumas atividades produtivas e/ou de atendimento adequado na saúde, conforme vimos nas falas acima destacadas.

### **c) Programa Nacional de Habitação Rural**

O Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) integra o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e busca garantir subsídio financeiro para a produção de moradia aos agricultores familiares e trabalhadores rurais. São beneficiários do PNHR as pessoas físicas, os agricultores familiares e os trabalhadores rurais com renda familiar bruta anual máxima de R\$ 15.000,00, comprovada mediante: Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), no caso de agricultores familiares; carteira de trabalho, contrato de trabalho ou declaração em papel timbrado de cooperativa/sindicato/associação de que o proponente participa, ou ainda declaração assinada pelo empregador com firma reconhecida em cartório ou por comprovante de proventos do INSS, se aposentado de caráter permanente, se trabalhador rural. Essas categorias integram o chamado grupo I de beneficiários do PNHR.

São também beneficiários do programa e se enquadram como agricultores familiares: pescadores artesanais, extrativistas, silvicultores, aquicultores, maricultores, piscicultores, comunidades quilombolas, povos indígenas e outras comunidades tradicionais.

Entretanto, no caso do microterritório Cariri Oeste, participantes das rodas de conversas afirmam, acerca do MCMV/PNHR, que os grandes problemas são o excesso de burocracia e a demora no processo de análise dos cadastros, associados à falta de informações claras sobre o funcionamento do programa.

Eu fui excluída do Minha Casa Minha Vida Rural, a burocracia é muito grande. E muitas pessoas daqui da região foi feito (cadastro), mais como a Caixa pediu muita coisa e nós não tem essas coisa, aí nos fumo excluído. Até mesmo a questão da terra. Quando vai fazer o (cadastro) da Minha Casa, Minha Vida tem que ter escritura pública da terra do INCRA, essas coisas. E é coisa que a gente não tem (fala de morador da comunidade de Arapuca, em Salitre/CE).

O fato é que, na maioria das comunidades visitadas, o PNHR ainda é uma promessa, embora exista relato de que alguns cadastros de potenciais beneficiários do programa já tenham sido feitos. É o caso das comunidades visitadas nos

municípios de Altaneira, Campos Sales, Salitre, Santana do Cariri e Tarrafas. "Fizeram só o povo andar. Aqui chegou só a vida, a casa ainda não [...] É muito papel, muita coisa e num deu nada" (fala de moradores da comunidade de Lagoa do Carmo, em Campos Sales/CE).

Confirmando as falas dos participantes das rodas de conversas, os dados oficiais do Ministério de Desenvolvimento Agrário dão conta de que, no ano de 2014, dos dez municípios do Cariri Oeste, apenas um deles, Nova Olinda, foi beneficiado pelo MCMV/PNHR.

Tem cinco casas. [...] A Minha Casa, Minha Vida, ele num vem para aquelas pessoas que tem casa de taipa, então? A maioria aqui é casa de taipa. Então vem três casas e essas outras casas eles fizeram o que, se a maioria é de casa de taipa? [...] O projeto é para todos que tem lá. Os critérios para escolher as coisas é político, votou, não votou (fala dos moradores das comunidades Zabelê I e II, em Nova Olinda/CE).

### 4.3 Sobre as política públicas sociais e de transferência de renda

#### a) Programa Bolsa Família (PBF)

O bolsa famia foi tão bom que deu confiança a nós nos mercantil, que nós num tinha. [...] Eu merma, num comprava nos mercantil, num tinha com que pagar. Agora com o bolsa famia os donos de mercantil confia (fala de moradora da comunidade de Carcará, em Potengi/CE).

Instituído pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e alterado pelo Decreto nº 6.157, de 16 de julho de 2007, o Programa Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda do governo federal que beneficia famílias brasileiras em situação de pobreza e extrema pobreza.

A seleção das famílias para o Bolsa Família é feita com base nas informações registradas pelo município no Cadastro Único para programas sociais do governo federal, instrumento de coleta e gestão de dados que tem como objetivo identificar as famílias de baixa renda existentes no Brasil. Com base nesses dados, o MDS seleciona as famílias que receberão o benefício.

De acordo com dados do portal Brasil Sem Miséria<sup>2</sup>, os dez municípios integrantes do Cariri Oeste cearense tinham, em maio de 2015, 27.523 famílias no Programa Bolsa Família. Somente em maio do mesmo ano, foram transferidos a essas famílias recursos da ordem de R\$ 5.166.090,00.

Na média dos dez municípios do Cariri Oeste, 94,06% das crianças e dos jovens de 6 a 17 anos do Bolsa Família têm acompanhamento de frequência escolar. A média nacional é de 91,67%. Na área da saúde, o acompanhamento chega a 93,17% das famílias com perfil, ou seja, aquelas com crianças de até 7 anos e/ou com gestantes. A média nacional é de 75,25 %.

2 <http://www.brasilsemiseria.gov.br/municipios>.

Além de ter benefícios específicos para famílias com crianças e jovens, em 2011 o Bolsa Família começou a pagar também benefícios para gestantes e nutrizes. Em maio de 2015, 822 famílias recebiam o benefício variável à gestante (BVG) e 425 famílias recebiam o benefício variável nutriz (BVN) nos dez municípios do Cariri Oeste.

Na minha opinião o bolsa família sé veio a acrescentar, não mode o dinheiro, também faz parte o dinheiro, porque tinha muita mãe - no meu caso não - mas tinha muita mãe relaxada que nem ligava de mandar o filho pra escola, nem ligava para vacina, era aí no Deus dará. E hoje o bolsa família tá pedindo tudo isso: fazer exame, medicação, frequência de escola. Ai as mães que antes era relaxada tá mandano os filhos para escola, vacina ... é o medo de cortar o cartão. [...] Mas na verdade essa exigência de o filho tá na escola, a gestante fazer pré-natal, é um incentivo. [...] Para muitas famílias é a única fonte de renda. Pode num ser 100%, mas ajudou bastante (fala de moradoras da Comunidade de Arapuça, em Salitre/CE).

Embora avaliado de forma bastante positiva pelos participantes das rodas de conversa, especialmente em virtude das mudanças provocadas na vida dos beneficiários com o aumento efetivo do poder de compra de itens básicos, como alimentos, foram registradas várias reclamações que estão relacionadas à falta de informações sobre os critérios de acesso e permanência no Bolsa Família e à má qualidade no atendimento por parte dos servidores públicos lotados nas unidades gestoras locais, que inclui as coordenações do PBF nos municípios. Contudo, essas questões, que precisam ser superadas, não desbotam os aspectos positivos do programa, conforme revelam as falas de participantes das rodas de conversa:

Nós faz muita coisa. Faz feira pra comer, porque os homens ganha pouco [...] Tem que comprar coisa material pros menino pra escola, calçado dos meninos, pra nós mesmo calçar, o que é tudo nas costas das mulheres. O bolsa família é pra tudo, porque antes ninguém tinha com que comprar nada e o bolsa família ajuda. Ajuda muito (fala de moradora da comunidade de Serra da Perua, em Araripe/CE).

Pra mim o Bolsa Família foi muito importante porque eu precisava muito e veio em boa hora. [...] Eu gosto muito, tenho 2 filho na escola, pode até vim outros programa melhor, mas esse foi bom demais (falas de moradores da comunidade de Boa Vista, em Tarrafas/CE).

Segundo informações dos participantes dos encontros realizados, em nenhum dos municípios ocorrem visitas periódicas dos profissionais vinculados aos órgãos gestores do Programa Bolsa Família no município, seja para confirmação de informações cadastrais dos beneficiários, seja para prestar esclarecimentos e/ou dirimir dúvidas sobre os critérios de acesso e permanência e o funcionamento do programa.

De acordo com as competências institucionais do PBF, os governos municipais têm função estratégica na identificação e no cadastramento das famílias que se encontram em situação de pobreza. Também são corresponsáveis pelo acompanhamento de condicionalidades, pela gestão de benefícios e pela integração entre o Bolsa Família e outros serviços e outras ações que permitam o desenvolvimento das famílias.

## b) Sistema Único de Saúde (SUS)

O SUS vai de mal a pior [...] Não tem posto de saúde, quando o doutor vem tem que o professor sair da sala [...] Até o pré-natal eu já fiz deitada no chão. (no chão da sala de aula onde geralmente acontece o atendimento médico) (fala de moradoras da comunidade Serrinha dos Amâncios, em Assaré/CE).

A Constituição federal de 1988 define o conceito de saúde, incorporando novas dimensões. Com isso, fica posto que, para se ter saúde, é preciso ter acesso a um conjunto de fatores, como alimentação, moradia, emprego, lazer, educação, entre outros.

O artigo 196 da nossa Carta Magna estabelece que "a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação". Com esse preceito constitucional e o disposto na Lei Orgânica de Saúde (Lei 8.080/90) e na legislação posterior correlata, fica definida a universalidade da cobertura do Sistema Único de Saúde (SUS).

O SUS é tido como a política de maior inclusão social implementada no Brasil. Embora seus avanços ao longo dos anos sejam significativos, ainda persistem problemas a serem enfrentados para consolidá-lo como um sistema público universal e equânime. Ele é constituído pelo conjunto de ações e serviços de saúde sob gestão pública e está organizado em redes regionalizadas e hierarquizadas, atuando em todo o território nacional, com direção única em cada esfera de governo.

No entanto, entre a teoria e a prática, entre o legal e a realidade, há uma grande distância que separa os serviços de saúde dos cidadãos, especialmente daqueles residentes em comunidades rurais, o que ficou confirmado durante as rodas de conversas que foram realizadas nas 20 comunidades ou grupos de comunidades visitadas pela equipe do Projeto Inclusão no microterritório Cariri Oeste.

As falas dos participantes desses encontros trazem um misto de avaliação e denúncia sobre questões que vão desde a descontinuidade dos serviços de atenção básica e a carência de exames e medicamentos até o uso de critérios políticos para a autorização de exames contemplados pelo Sistema Único de Saúde, gerando relações de dependência e troca de favor político ou pessoal com recursos do SUS.

Além dos problemas de gestão, várias falas remetem à má qualidade no atendimento, ocasionada, entre outras coisas, por "despreparo ou falta de compromisso de alguns profissionais".

Quando a gente chega pra receitar ele (o médico) já tá com a receita pronta. Ele só coloca as grama e o nome da pessoa [...]. Eu fui me receitar e já tava pronta (a receita) (fala de moradora da comunidade Zabelé I, em Nova Olinda/CE).

Fraco, tá horrível, péssimo, tá faltando tudo [...] Tem médico, pra ficar mesmo duas vezes por semana. [...] O hospital tinha que fechar. Num tem nada [...] Você tem que comprar até um medicamento. Nem injeção num tem, num examina ninguém [...] Quando você chega lá ele (o médico) já sabe o que tem. Só passa amoxicilina (amoxicilina) e bupropeno (ibuprofeno) (falas de moradores da Comunidade de Arapuça, em Salitre/CE)].

No caso da comunidade Quilombola de Arrudas, em Araripe, o atendimento médico se dá uma vez por mês na comunidade (na sede da associação). Para atendimentos em outros dias, a unidade de saúde de Estratégia da Saúde da Família (ESF) se localiza no distrito de Pajeú, distante seis quilômetros de Arrudas. Porém, segundo os participantes das rodas de conversas, nessa unidade só são atendidas 15 pessoas por dia, e para outros atendimentos a população é encaminhada para a sede do município. Ainda segundo os participantes do encontro, quando necessitam de ambulância para casos urgentes, são atendidos. No entanto, alguns exames solicitados pelos médicos chegam a demorar até seis meses para serem feitos. "O médico vem uma vez por mês atende aqui na Associação [...] ligerim a gente vai marcar e às vezes 2 ou 3 dias já dá certo mas depende do exame, tem deles que custa... passa até 6 meses para poder sair" (fala de morador da comunidade de Arrudas, em Araripe/CE).

Essa realidade está presente, em maior ou menor grau de complexidade, na quase totalidade das comunidades visitadas pela equipe da consultoria. Na Comunidade Serrinha dos Amâncios, em Assaré, o atendimento médico na própria comunidade acontece apenas duas vezes ao mês e "pra ter acesso ao posto de saúde ou medicamento é preciso se deslocar para comunidade de Varjota" distante 37 kms.

O SUS, só atende duas vezes por mês. [...] O problema é que você vai um dia para agendar, depois você vai outro dia para saber o dia, porque a gente dá o número pra eles avisar o dia que do exame está marcado. Quando eu cheguei lá chamou todo mundo. A mulher veio e perguntou qual era o meu. Disse que era eletro. Foi a segunda vez que não deu certo [...] Ruim, vai de mal a pior. O Posto de Saúde é lá na Varjota (falas de moradoras da comunidade Serrinha dos Amâncios, em Assaré/CE).

O cenário, descrito de forma resumida, especialmente nos recortes das falas dos participantes das rodas de conversas, acaba se tornando um campo fértil para intermediações políticas que transformam o direito fundamental de acesso a serviços de saúde, especialmente, atendimentos com especialistas, exames e medicamentos, em moedas de trocas. Em várias comunidades, surgiu referência a essa prática, já naturalizada, tanto pelos agentes públicos quanto pela população.

## Referências bibliográficas

CARIRY, R. Cariri, a nação das utopias. **Jornal Diário do Nordeste**, Fortaleza, 30 nov. 2008. Caderno 3.

GIOVANNI, G. D. **As Estruturas Elementares das Políticas Públicas**. Campinas: Unicamp; Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, 2009. [Caderno de pesquisa n. 82].

IBGE. **Censo Demográfico**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

LIMA, W. G. Políticas públicas: discussão de conceitos. **Revista Interface**, Núcleo de Educação, Meio Ambiente e Desenvolvimento, n. 5, out. 2012.

LIMA, M. G.; MOURA, A. F. A Reinvenção da Roda. Roda de Conversa: Um Instrumento Metodológico Possível. **Revista Temas em Educação**, João Pessoa, v. 23, n. 1, p. 98-106, 2014.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**. Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010. 133p.





## CAPÍTULO 7

# LIÇÕES APREENDIDAS E CAMINHOS POSSÍVEIS PARA IMPULSIONAR O DESENVOLVIMENTO COM INCLUSÃO NO TERRITÓRIO DO CARIRI

- **Joelmir Pinho**  
Consultor do IICA
- **Ana Roberta Duarte Piancó**  
Professora da Universidade Regional do Cariri

### Introdução

O sétimo capítulo apresenta as lições apreendidas para se impulsionar o desenvolvimento rural com inclusão social, as quais foram obtidas à luz do método roda de conversas. Nesse caso, destacaram-se diversos problemas, com ênfase na ausência e escassez de diálogos entre as instituições públicas locais responsáveis pela execução dos programas considerados; na falta de um processo adequado de comunicação; e na violação dos direitos dos cidadãos, especialmente quando os programas sociais ainda são apresentados aos beneficiários como um "favor".

### 1. De que inclusão estamos falando?

Antes de iniciarmos o registro das lições aprendidas durante a primeira fase do Projeto Inclusão na Agricultura e nos Territórios Rurais no Cariri cearense, vale refletirmos sobre a pergunta que dá título a esse tópico, uma vez que o próprio conceito de inclusão se apresenta de forma multifacetada e compreende as dimensões territorial, social, cultural, econômica, política e cognitiva, além de outras perspectivas.

A dimensão cognitiva, conforme o sentido que queremos dar-lhe neste texto, dialoga com o conceito de cognição trazido por Maturana e Varela<sup>1</sup>, citados por Capra (2002, p. 39) em sua obra *As Conexões Ocultas: Ciência para uma vida sustentável*.

Segundo Maturana e Varela, a cognição é a atividade que garante a autogeração e a autopropriedade das redes vivas. Em outras palavras, é o próprio processo da vida. A atividade organizadora dos sistemas vivos, em todos os níveis de vida, é uma atividade mental. As interações de um organismo vivo vegetal, animal ou humano – com seu ambiente são interações cognitivas. [...] De acordo com essa nova concepção, a cognição envolve todo o processo da vida – inclusive a percepção, as emoções e o comportamento – e nem sequer depende necessariamente da existência de um cérebro e de um sistema nervoso.

<sup>1</sup> MATURANA, H.; VARELA, F. *Autopoiesis and cognition. The realization of the Living*. Dordrecht, Holland; Boston, USA; London, England: Dr. Reidel Publishing Company, 1980.

Assim, ao falar de inclusão, estamos trazendo à cena uma perspectiva sistêmica de mundo e a necessidade do diálogo amplo sobre o tema, a partir do território como lócus dos processos de inclusão (e também de exclusão), compreendido como lugar de identidades, encontros, desencontros, afetividades, conflitos, subjetividades e construções múltiplas. Daí a importância de entendermos a inclusão como um processo e não como um ponto de chegada, de tal forma que não representa um objetivo, que, uma vez alcançado, torna-se inalterado.

Nesse contexto, é prudente lembrar que, dentro dos marcos do capitalismo, a exclusão pode ser estratégia para a inclusão, que, por sua vez, gera outras exclusões. Vamos entender esse jogo de palavras pela exemplificação: a exclusão dos agricultores e das agricultoras familiares camponeses do acesso à terra para nela morar e produzir é necessária para assegurar a inclusão desses mesmos agricultores e dessas mesmas agricultoras como mão de obra barata, em relações precarizadas de apropriação do trabalho. Contudo, essa perversa forma de inclusão pelo trabalho precário e mal remunerado vem acompanhada, por decorrência, da exclusão de direitos fundamentais, como acesso à saúde, ao lazer e à cultura, por exemplo, seja por escassez de tempo, falta de condições financeiras e/ou carência de oferta de serviços públicos que possam suprir esses direitos. Vários outros exemplos poderiam ser trazidos por nós para elucidar a questão, porém cremos que esse já é suficientemente didático e claro.

Mas, sobretudo, a inclusão pelo caminho apontado acima cerceia liberdades, gera heteronomias, rompe laços afetivos, provoca desencantamentos, poda criatividades e conduz a desterritorializações e perda de identidades que remetem a uma dimensão subjetiva de exclusão, cuja percepção e cujo reconhecimento estão muito aquém da linearidade do paradigma sobrejacente, que, não apenas a ignora, mas, principalmente, a rejeita.

Essa mirada dialoga de forma estreita com as reflexões trazidas por Jara (2013, p. 11), para quem é fundamental "conceber a imagem de uma alternativa civilizatória fundada no Bem Viver, partindo dos postulados básicos do movimento ecológico, a doutrina dos direitos humanos, a cosmovisão dos povos ancestrais, e também da crítica marxista da economia política, principalmente".

Caminhando na direção do que foi apresentado até aqui, uma perspectiva mais alargada de inclusão, para além da dimensão socioprodutiva, encontra eco nas falas dos participantes das rodas de conversa realizadas nas 20 comunidades ou grupos de comunidades dos dez municípios do Cariri Oeste, já referidas no capítulo anterior. Acesso à terra para plantar e morar, diálogo, associativismo, acesso à água e ao trabalho foram palavras ou fatores geradores de inclusão que surgiram durante as rodas de conversa nas comunidades visitadas.

Ademais, segundo se pode constatar durante essas rodas de conversa, a inclusão não depende apenas de fatores externos, mas resulta também das iniciativas e do poder de mobilização das próprias comunidades, configurando-se assim, em muitos casos, como uma conquista, a partir do nível de organização e do grau de empoderamento dos atores locais.

Por último, cabe registrar que, mesmo diante dos importantes avanços verificados no Brasil nas duas últimas décadas, que apontam na direção da inclusão socioprodutiva de famílias inseridas em contextos de vulnerabilidade econômica e social, inclusive no meio rural, os diálogos realizados nas 20 comunidades ou grupos de comunidades visitadas pela equipe do Projeto Inclusão no microterritório Cariri Oeste revelaram a existência de uma expressiva distância entre a concepção/teoria ou o que preconiza a legislação que institui a maioria dos programas e as políticas públicas analisadas e o mundo real. Ou seja: a forma como as coisas acontecem na ponta, em cada lugar, o modo como as ações chegam em cada comunidade, em diversas situações, apresenta-se distante dos objetivos originais de cada programa ou política pública. Exemplo emblemático disso é o que acontece com o Sistema Único de Saúde.

## 2. As lições apreendidas

Um dos principais problemas identificados durante as rodas de conversa refere-se à ausência ou escassez de diálogo entre as instituições locais, responsáveis pela execução dos programas analisados, e os cidadãos e suas organizações. Tal fato tem como consequência, entre outros aspectos, o baixo nível de conhecimento das populações locais sobre os objetivos, as regras de funcionamento, os direitos e os deveres dos beneficiários ou usuários em relação a cada política pública ou programa em execução no Território – ou as razões de sua ausência.

Essa questão pode decorrer tanto da inexistência, insuficiência ou inadequação de estratégias de comunicação por parte dos governos locais quanto por opção política, posto que, ao longo da história e ainda hoje, a informação vem sendo usada como elemento de poder, seja na perspectiva do controle do Estado sobre a sociedade e da negação do direito, seja como ponte para processos de emancipação social e efetivação de direitos negados ou violados por agentes públicos e privados.

Nessa direção, vale trazer para o leitor, ainda que *en passant*, um olhar sobre a relação existente entre diálogo/informação/poder, ambiente com o que cada comunidade e cada grupo social lida diariamente, em maior ou menor grau, e por caminhos os mais diversos.

A definição mais usual ou recorrente de poder, presente no pensamento de autores como Thomas Hobbes, Nietzsche e Max Weber, entre outros, está sempre associada à ideia de dominação, obediência e mando.

Contudo, interessa-nos neste trabalho trazer outra perspectiva conceitual e real de poder, não apenas contemporânea, mas sobretudo mais alargada. Conforme destaca Pinho (2016, p. 39),

em sua "Pedagogia do Oprimido" Paulo Freire nos convida a refletir sobre a relação existente entre poder e diálogo, tanto pelo caráter antidialógico das relações de dominação, portanto de poder autoritário, quanto pela perspectiva libertária do diálogo, que conduz a outras formas de poder e não pode ser confundido com comunicação linear e unilateral.

Para Freire (1987, p. 78) "não se é antidialógico ou dialógico no 'ar', no mundo. Não se é antidialógico primeiro e opressor depois, mas simultaneamente. [...] Instaurada a situação opressora, antidialógica em si, o antidialogo se torna imprescindível para mantê-la".

A partir de Freire fica fácil compreender que, no diálogo, a informação se faz presente, e à medida que ela é compartilhada, o poder é partilhado. Contudo, se a democratização do acesso à informação pode fortalecer ou ampliar o poder político de comunidades, organizações e segmentos vulnerabilizados de uma dada população, a sua detenção por um ou alguns poucos atores também pode resultar na velha forma de poder que se sustenta na negação do direito e na transformação dele em moeda de troca e fator de dominação política, econômica, social, cultural e cognitiva, entre outros.

Assim, para que a informação não se torne privilégio de poucos e, portanto, ferramenta de poder político desses mesmos poucos, com fortes riscos de desencadeamento ou fortalecimento de relações de dominação internas, faz-se imprescindível que ela seja compartilhada com toda a comunidade. Será essa informação democratizada, ampliada e refletida com todos e por todos que possibilitará a ampliação do poder político da comunidade.

Voltando a Pinho (2016, p. 46), a "cultura do segredo durante muito tempo pautou e ainda pauta a gestão pública em várias partes do Brasil, especialmente na esfera local, ancorada na crença de que a circulação de informações representa riscos, o que favorece a criação de obstáculos". Contudo:

Quando o que orienta a prática dos agentes públicos é o espírito republicano e a compreensão de que a informação pública pertence à comunidade, ganha expressão a "cultura de acesso", com o fluxo de informações favorecendo a tomada de decisões, a boa gestão de políticas públicas e a inclusão do cidadão (Ibid., p. 46).

Além disso, especialmente em relação às políticas da área social, como o Bolsa Família e o Sistema Único de Saúde, elas são muitas vezes apresentadas aos beneficiários/usuários e/ou recebidas por eles como favor, resultando em relações de dependência política e negação de direitos.

No entanto, como não há, na prática, uma integração entre as políticas sociais e as de geração de renda, mesmo nas comunidades em que programas como o Pronaf, o PAA e o Pnae já chegaram, as economias locais permanecem fragilizadas, com resultados pouco expressivos para o conjunto das comunidades, embora se observe um ou outro caso de sucesso e melhoria efetiva das condições de vida de algumas famílias, isoladamente.

Ademais, algumas falas dos participantes das rodas de conversa revelam situações que evidenciam, por exemplo, o quanto as práticas clientelistas e a visão patrimonialista que marcam a história político-administrativa do Brasil desde o império sobreviveram ao tempo e continuam compondo a agenda dos governos locais em pleno século XXI. Sobre isso, Pinho (2014) destaca que:

A confusão entre o público e o privado e o frequente uso de bens e serviços públicos por parentes e amigos mais próximos de gestores locais para atender a interesses privados, reflete o fato de que o aparelho estatal continua sendo, para alguns, uma mera extensão da sala e da cozinha da casa grande, agora com nova arquitetura e novos atores.

Assim, das muitas lições apreendidas nesse percurso, duas questões saltaram às nossas percepções: a primeira se refere à escassez de acesso à informação por parte das comunidades visitadas e sobre a qual já tratamos anteriormente. A segunda tem a ver com as violações de direitos que ainda se fazem presentes em várias comunidades, especialmente no que se refere ao acesso a serviços básicos de saúde, educação e assistência social, que possuem relação estreita com a primeira, mas também refletem as fragilidades de modelos de gestão carentes de espírito republicano.

Na maioria dos municípios do Cariri Oeste, o que se observa são estruturas administrativas com pequena agilidade no desenvolvimento dos serviços, desintegradas setorialmente, com um grande número de servidores quase sempre despreparados, sem motivação e com condições de trabalho nem sempre ideais. No âmbito externo, as relações governo-sociedade têm sido, via de regra, distantes, desconfiadas, sem divisão de responsabilidades e de pouca parceria.

Como consequência, podemos destacar: o desperdício de recursos materiais, financeiros e do próprio potencial humano; a má qualidade dos serviços; a baixa resolutividade dos problemas; e a pouca ou nenhuma participação do cidadão nos processos de definição, controle e avaliação das políticas públicas ou mesmo das ações do governo.

Ao mesmo tempo, a persistência de uma estrutura fundiária de origem secular, marcada pela concentração de terras e poder político nas mãos de poucos, apresenta-se como um dos principais fatores de múltiplas exclusões para várias famílias camponesas do Cariri Oeste. A falta de acesso à terra tem também relação direta com processos migratórios campo-cidade e com as constantes idas e vindas de parcela da população, na maioria homens jovens, para outras regiões do país em busca de trabalho sazonal.

Em todo o Brasil a alta desigualdade na distribuição da posse da terra está presente, em maior ou menor intensidade, conforme as características de cada território. Basta ver a enorme proporção da área total agrícola ocupada pelos estabelecimentos com área maior ou igual a 100 hectares. De acordo com dados do Censo Agropecuário de 2006, eles representam apenas 9,6% do total de estabelecimentos agrícolas no país e ocupam 78,6% da área total dedicada à atividade, enquanto aqueles com área inferior a 10 hectares são mais de 50% dos estabelecimentos e ocupam apenas 2,4% da área total (IBGE, 2009).

Para Hoffmann e Ney (2010, p. 7), "os dados não deixam dúvida de que a enorme desigualdade fundiária, uma das marcas da evolução histórica da economia brasileira, presente desde o surgimento da economia colonial, cuja base eram o latifúndio monocultor e o trabalho escravo, permanece até hoje".

Entre os dez municípios do Cariri Oeste, segundo dados do Censo Agropecuário de 2006, no que se refere à condição do produtor em relação às terras, 19,42% dos entrevistados são arrendatários, ou seja, pagam renda em terras de terceiros para produzir. Outros 15,16% estão na condição de ocupantes e 11,91% se declararam trabalhadores rurais sem terra, o que significa que não têm qualquer uma das formas de acesso à terra reconhecidas pelo IBGE. Se formos considerar todos que não são proprietários como sem terra, o percentual ultrapassa os 50%. Apenas 5,14% trabalham em relações de parceria, em que não há pagamento de renda preestabelecida, mas há alguma relação de troca, e 1,15% está em assentamentos sem titulação definitiva. Os produtores que são proprietários de terra, independentemente do tamanho da propriedade, representam 47,21% do total e ocupam 88,13% das terras do microterritório (IBGE, 2009).

Dois municípios do Cariri Oeste contam com projetos de assentamento (PA), segundo dados do sítio oficial do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)<sup>2</sup>. Em Antonina do Norte estão localizados os PAs São João e São Paulo I, com 32 e 11 famílias assentadas, respectivamente, totalizando 43 famílias beneficiadas. Em Campos Sales está o PA ACOCI, maior projeto de assentamento do Cariri cearense, com 457 famílias assentadas.

O microterritório conta ainda com cinco comunidades quilombolas: Sítio Caracará, em Potengi; Sítio Arruda, em Araripe; e Serra dos Chagas, Arapuça e Lagoa dos Crioulos, todas em Salitre. Das cinco comunidades citadas, as quatro primeiras estão inseridas no Projeto Paulo Freire e, portanto, no foco de atuação do Projeto Inclusão na Agricultura e nos Territórios Rurais, integrando inclusive o Fórum de Comunidades Rurais do Cariri Oeste.

Essa é uma breve amostra de um cenário cuja leitura não pode ser esgotada em algumas páginas. Contudo, os vários problemas apresentados nesse recorte e em muitos outros que aqui não couberam não reduzem a importância dos programas estudados no âmbito do microterritório Cariri Oeste nem negam sua necessidade, mas sinalizam a urgência de um conjunto de ações que contribuam para a superação de alguns entraves e o aprimoramento das democracias locais. Sobre isso trataremos a seguir.

### 3. Os caminhos possíveis, necessários e urgentes

Em meio a todo esse cenário apresentado no tópico anterior, um dos principais desafios que se coloca para o Território refere-se à necessidade de qualificação das gestões municipais, não apenas no aspecto técnico e gerencial, mas também e, sobretudo, na sua dimensão ético-política.

Portanto, não se trata, pura e simplesmente, da oferta de cursos e outras atividades de formação para gestores públicos, embora essa também possa ser uma demanda real. Mas, fundamentalmente, trata-se da realização de um amplo diálogo, envolvendo gestores, comunidades locais, organizações da sociedade civil, instâncias colegiadas territoriais, universidades

2 [www.incra.gov.br](http://www.incra.gov.br).

e outras instituições, na perspectiva da definição de uma base de princípios e valores que deverá orientar os processos de tomada de decisão e gestão da coisa pública no seu dia a dia, além da avaliação sistemática desses processos.

Embora a Constituição federal de 1988, em seu artigo 37, já defina um conjunto de princípios da administração pública no Brasil, eles não foram incorporados à nossa cultura político-administrativa, notadamente no âmbito dos governos locais. Essa questão possui relação estreita com a percepção de mundo e a base de valores subjacente, de forte viés patrimonialista e autoritário, pouco republicano, que legitimam a colocação dos interesses privados/particulares acima dos interesses coletivos e do bem comum.

Portanto, para além da definição ou reafirmação de princípios já estabelecidos, o exercício deverá ser na direção da construção de uma nova cultura político-administrativa que privilegie o diálogo, o interesse coletivo, o bem comum e a garantia prioritária de direitos fundamentais.

Além disso, faz-se urgente fortalecer as organizações locais representativas dos beneficiários dos programas avaliados, para que elas participem mais ativamente e passem a exercer um maior controle social, especialmente durante as etapas de seleção dos beneficiários, execução, acompanhamento sistemático e avaliação de impacto dos referidos programas.

A aposta deverá ser em processos formativos permanentes, integrados e complementares entre si, que tenham como referência o acolhimento ao conhecimento prévio de cada comunidade sobre as políticas públicas e as realidades locais, o estabelecimento de relações dialógicas e o uso de recursos e materiais didáticos que contribuam para a facilitação de aprendizagens múltiplas. Também será primordial privilegiar o uso de linguagem de fácil compreensão, estabelecendo-se, sempre que necessária, a aproximação entre os termos técnicos e o universo vocabular dos participantes.

Assim, recomenda-se a canalização de esforços do IICA, por meio do Projeto Inclusão na Agricultura e nos Territórios Rurais, e do governo do estado do Ceará, via Projeto Paulo Freire e Projeto São José III, visando capacitar representantes de comunidades rurais dos dez municípios do Cariri Oeste em temas relacionados a políticas públicas, cidadania e direitos humanos, na perspectiva do empoderamento dos atores locais. A esses esforços deverão se somar outras instituições e organizações, visando alcançar também conselheiros de políticas públicas setoriais, organizações da sociedade civil, estudantes e outros grupos ou segmentos da população na busca do fortalecimento das democracias locais, a partir da ampliação do poder de participação e decisão das comunidades e organizações da sociedade civil em assuntos de interesse coletivo.

Além disso, esse mesmo conjunto de instituições poderá contribuir, de forma integrada e articulada com outras iniciativas locais, a exemplo do Observatório de Políticas Públicas para Territórios da Universidade Federal do Cariri, para o fortalecimento das organizações comunitárias locais e o aprimoramento dos seus processos internos de gestão.

No âmbito do controle externo institucional e para além das comunidades rurais do Cariri Oeste, será importante assegurar o fortalecimento das instâncias de fiscalização da execução orçamentária e dos atos dos agentes públicos, a

exemplo do Ministério Público, da Controladoria Geral da União e da Controladoria Geral do Estado, dando-lhes maior dinâmica e tornando-as mais próximas dos cidadãos, seja pela ampliação e melhor distribuição espacial do número de unidades de atendimento, seja pela massificação de campanhas de divulgação de informações aos cidadãos em linguagem de fácil compreensão, além de muitas outras possibilidades a serem pensadas e construídas de forma compartilhada.

Outro desafio se refere ao velho dilema da pouca ou nenhuma integração institucional na execução de políticas públicas territoriais. Uma questão que se coloca é: como promover a tão "desejada" integração institucional na etapa de execução se os próprios processos de concepção e planejamento das políticas públicas, por exemplo, dão-se de forma isolada e fragmentada? A superação da cultura da competição institucional, ainda muito presente na esfera pública estatal, e a construção de uma visão mais alargada de mundo, ancorada em uma perspectiva sistêmica e na complementariedade de saberes e fazeres pessoais e institucionais, serão fundamentais para a remoção desse nó crítico que nos prende à lógica do velho paradigma reducionista, linear e segmentado, tão fortemente arraigado nas entranhas nas nossas estruturas de Estado e de governo.

Isso exigirá tempo, paciência, vontade política e algum investimento financeiro, especialmente em processos de formação permanente capazes de dialogar com a ideia de redes sociais que, segundo Capra (2002, p. 83), "são antes de mais nada redes de comunicação que envolvem a linguagem simbólica, os limites culturais, as relações de poder e assim por diante". Trata-se, portanto, do reconhecimento e acolhimento de uma nova perspectiva epistemológica e de um novo paradigma, já em construção. Mas, conforme nos lembra Capra,

para compreender as estruturas dessas redes, temos de lançar mão de ideias tiradas da teoria social, da filosofia, da ciência da cognição, da antropologia e de outras disciplinas. Uma teoria sistêmica unificada para a compreensão dos fenômenos biológicos e sociais só surgirá quando os conceitos da dinâmica não-linear forem associados a ideias provindas desses outros campos de estudo (2002, p. 83).

Mais uma iniciativa que se apresenta necessária, e que poderá ser coordenada pela Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Ceará, diz respeito ao incentivo e apoio institucional aos municípios do microterritório Cariri Oeste para que eles instituem seus sistemas municipais de fortalecimento da agricultura familiar, por meio do tripé: [i] gestão, compreendendo a criação e/ou fortalecimento de órgão gestor da política de agricultura familiar, a elaboração de plano plurianual do setor e a formação continuada de gestores e equipes técnicas em políticas públicas para a agricultura familiar, incluindo aspectos como gestão, tecnologias sociais, mecanismos de participação social e metodologias não convencionais que contribuam para o diálogo permanente entre gestores, equipes técnicas e comunidades; [ii] financiamento, com a criação de fundos municipais de apoio à agricultura familiar e definição, em lei, de um percentual mínimo da execução orçamentária para a agricultura familiar; e [iii] controle social, com a criação e/ou fortalecimento de instâncias locais permanentes de participação e controle social, a exemplo dos conselhos de políticas públicas setoriais, fóruns e instâncias colegiados, como o Colegiado do Território da Cidadania do Cariri. A imagem a seguir ilustra essa proposta, que poderá ser ampliada e aprimorada de acordo com cada contexto local.

Figura 1 – Proposta de sistemas municipais de fortalecimento da agricultura familiar



Fonte: Pinho, 2016.

Note-se que, em relação ao financiamento, a proposta é de definição de um percentual mínimo da execução orçamentária e não do orçamento em si. Isso porque, se considerarmos que o orçamento público nada mais é do que uma previsão de receitas e uma intenção de despesas, não há, efetivamente, nenhuma garantia de destinação de recursos financeiros para a agricultura familiar, mesmo que figure na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual de cada município a previsão de um percentual mínimo para as políticas do setor.

No entanto, ao definir um percentual mínimo da execução orçamentária, assegura-se a destinação real de recursos, uma vez que o gestor estará obrigado a aplicar na agricultura familiar no mínimo o percentual estabelecido em lei. Não se trata apenas da previsão no orçamento, mas da obrigação de execução orçamentária, de aplicação efetiva de recursos financeiros.

A essa iniciativa se soma a criação de um fundo municipal de fortalecimento da agricultura familiar, instituído por lei, cuja principal vantagem será assegurar que os recursos destinados ao fundo sejam aplicados, exclusivamente, nas finalidades definidas no diploma legal que o instituiu. Além disso, do ponto de vista gerencial, o fundo facilita a gestão dos recursos financeiros e possibilita o melhor controle social de suas aplicações.

No tocante à participação e ao controle social, ressalte-se a iniciativa, já em construção, de criação do Fórum de Comunidade Rurais do Cariri Oeste. O encontro que deliberou pela criação do fórum como instância colegiada de diálogos, proposição e avaliação de políticas públicas destinadas às comunidades rurais do microterritório Cariri Oeste aconteceu no dia 30 de agosto de 2016, em Campos Sales, um dos dez municípios do Cariri Oeste.

Inicialmente, o fórum reunirá três representantes de cada uma das 20 comunidades do microterritório atendidas pelo Projeto Paulo Freire, da Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Ceará, e com as quais o IICA vem trabalhando desde

2015, por meio do Projeto Inclusão na Agricultura e nos Territórios Rurais. A cada três meses, um novo encontro avaliará as políticas públicas em execução nas comunidades participantes e seus resultados, indicará prioridades de ação, encaminhará demandas às instituições públicas e definirá estratégias voltadas ao fortalecimento da organização interna do fórum.

Nascida inicialmente com as atuais 20 comunidades participantes do Projeto Paulo Freire, a iniciativa poderá abrir seu leque de atuação para todas as comunidades rurais do microterritório Cariri Oeste, à medida que vá ampliado sua capilaridade e se fortalecendo internamente. Os rumos que o fórum irá tomar só o tempo poderá dizer, mas o fato é que ele já nasce prenhe de utopias e da convicção de que, como nos ensinam Freire e Horton (2003), "o caminho se faz caminhando".

Por fim, será fundamental incentivar e apoiar processos de organização socioeconômica de base solidária em comunidades rurais do Cariri Oeste visando, particularmente, o fortalecimento das economias locais e a autonomia das famílias e de suas organizações. Contudo, não se trata apenas de desenvolver ou aprimorar novos modos de produção e comercialização, mas de possibilitar, por meio de um conjunto de ações integradas e complementares entre si, o exercício diário de práticas, valores e princípios como aqueles pautados pelo Fórum Brasileiro de Economia Solidária<sup>3</sup>, entre os quais se destacam: [i] a valorização social do trabalho humano; [ii] a satisfação plena das necessidades de todos como eixo da criatividade tecnológica e da atividade econômica; [iii] o reconhecimento do lugar fundamental da mulher e do feminino em uma economia fundada na solidariedade; [iv] a busca de uma relação de intercâmbio respeitosa com a natureza; e [v] a cooperação e a solidariedade.

Trata-se, pois, do compromisso ético com um novo paradigma, já em construção, cuja centralidade deve estar na vida humana e não humana. Nas palavras de Cunha (2013, p. 219-220),

é necessário um rompimento com a visão tecnicista da ideia de sustentabilidade: a solução não passa necessariamente pelo desenvolvimento tecnológico (adoção de tecnologias mais eficientes), mas sim pela mudança de práticas que definem a relação com a natureza, que pode significar mesmo uma redução no uso da tecnologia (ou uma migração para outros tipos de tecnologias – como as tecnologias sociais). Se o pressuposto da relação homem-natureza proposto na ecologia profunda é verdadeiro, então o caminho a ser adotado passaria por redefinir como estabelecemos esta relação coletiva e individualmente, reconfigurando canais de contato e interação com o meio natural.

Também se faz imprescindível reconhecer e apoiar a continuidade e ampliação de iniciativas já em execução no microterritório, a exemplo das feiras agroecológicas, iniciadas por organizações da sociedade civil. A propósito disso, várias organizações do Cariri cearense acumulam valiosas experiências que podem contribuir de forma significativa para a construção de políticas públicas locais ancoradas na perspectiva da sustentabilidade territorial. A sistematização dessas experiências poderá ser um bom ponto de partida, vislumbrando-se como potenciais parceiras dessa ação futura as instituições de ensino e pesquisa com atuação no Território.

3 Disponível em: <<http://www.fbes.org.br>>.

No que se refere à estrutura fundiária, urge avançar na democratização do acesso à terra e em outras questões ligadas ao tema, embora se saiba que, se na última década ou mais, os passos dados na direção da reforma agrária foram bem abaixo da demanda e das expectativas dos trabalhadores e dos movimentos sociais camponeses – no cenário brasileiro atual a questão tende ao retrocesso, pelo menos no que depender da vontade política do governo federal, dado seu claro compromisso com as elites agrárias nacionais e regionais.

Especificamente no caso do Cariri Oeste, é preciso dar celeridade às atividades de Cadastro Georreferenciado de Imóveis Rurais e Regularização Fundiária, já em execução dentro de uma parceria entre o Incra e o Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará (Idace), órgão vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Ceará.

Por fim, uma questão fundamental refere-se à urgência do diálogo amplo sobre o que Jara (2015, p.1) chamou de "desafios para viver a construção de uma nova geração de políticas públicas de desenvolvimento rural sustentável"<sup>4</sup>. Nessa perspectiva, aprofundar a reflexão sobre para onde estamos indo e por que caminhos estamos seguindo é tarefa inadiável para a academia; os governos; as instâncias territoriais, como o Colegiado e o Núcleo Dirigente do Território da Cidadania do Cariri; o Fórum de Comunidades Rurais do Cariri Oeste; as organizações da sociedade civil; entre tantos outros espaços possíveis.

Certamente nem todas as pessoas e instituições convidadas a esse diálogo compreenderão, de pronto, a sua importância. Outras o rejeitarão por não acreditar nesse caminho, por não desejar sair de suas zonas de conforto ou por apego ao velho paradigma, que já não nos serve, não por ser velho, mas por negar violentamente a vida.

Uma das reflexões mais necessárias, especialmente no contexto atual, refere-se à delicada arte de governar que, para Maturana (2009, p. 33), "é a arte de coordenar vontades, desejos, ganas de fazer o que se sabe fazer no momento oportuno e no lugar adequado, quer dizer, a arte de governar é a arte de coordenar emoções". Ele enfatiza que o governar se move entre a obediência e a colaboração, duas emoções extremas, sendo que a primeira surge da negação de si mesmo no medo ante a ameaça e a segunda surge do respeito por si mesmo no prazer de fazer o que se faz com outros. E acrescenta:

na obediência se exige rigidez e se restringem as condutas inteligentes, não se tem presença e não se podem corrigir os erros, pois se nega o fato de vê-los, já que sua descoberta ameaça o viver porque se duvida da honestidade e os castiga, coisa que se torna um convite à mentira. Na colaboração, ao contrário, amplia-se a conduta inteligente e criativa, podem corrigir-se os erros, porque nunca se ameaça o viver e há respeito para vê-los, porque não se duvida da honestidade. Mas acima de tudo, o caminho emocional que quisermos seguir no governar depende do mundo que quisermos viver. Queremos um mundo de pessoas íntegras, ou um mundo de seres ressentidos? Um mundo aberto a corrigir os erros ou um mundo encerrado nas aparências? (Ibid., p. 33-34).

<sup>4</sup> Título do texto de Carlos Julio Jara preparado para o X Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial, realizado em Salvador (BA), no período de 23 a 28 de novembro de 2015.

Durante séculos, a humanidade esteve integrada à grande teia da vida, em uma relação de harmonia entre o ser vivo humano, os outros seres vivos e o meio, que, ao contrário do que a maioria acredita hoje, não é algo apartado de nós, mas a própria soma de todas as formas de vida pulsando em harmonia, mesmo quando o conflito se faz necessário.

Longe da perspectiva antropocêntrica, que nos impôs a crença na superioridade da espécie humana e nos conduziu à apartação da grande teia da vida, fragilizando-nos e alienando-nos, no princípio nos reconhecíamos como parte de um todo, em uma clara relação de pertencimento. Nem melhores, nem piores: apenas uma parte importante, como as demais, em um diálogo estreito com o conceito mais alargado de sustentabilidade. Aqui vale voltar a Maturana (2009):

Num olhar biológico-cultural podemos ver que o ser vivo surge numa matriz de existência que o contém e o faz possível, o que implica que para a conservação do viver dos seres vivos a relação de congruência entre o organismo e o meio é uma constante, não uma variável. Se não se conserva o acoplamento estrutural entre organismo e meio, o organismo morre. Quer dizer, se não se dão as condições de possibilidade para que o ser vivo gere, realize e conserve seu nicho no meio, se o meio não se mostra estruturalmente acolhedor, o viver do ser vivo torna-se impossível (p. 9-10).

Portanto, mais do que eleger prioridades, definir ações estratégicas e fortalecer nossas frágeis democracias locais – esta, uma tarefa urgente –, é imprescindível encarar de frente o desafio de dar novos sentidos às nossas relações individuais e coletivas e superar o modelo sobrejacente de desenvolvimento e a própria condição humana atual, adoecida pela competição, pela intolerância e pela ausência de cuidado.

Isso só será possível, entre outros aspectos, no plano individual e coletivo com a ressacralização da terra e da vida, o que pressupõe o reencontro com nossa ancestralidade; e, no plano institucional, com a superação da cultura tecnicista, segmentada e excessivamente burocrática que tem pautado, sobretudo, nossos governos e as políticas públicas estatais. Seguindo nessa direção, Jara (2015, p. 3) destaca que:

El modelo burocrático tradicional basado en el control social es impotente para desplegar sustentabilidad. Se requiere adoptar nuevos paradigmas en políticas públicas para poder navegar por la complejidad, como un reflejo más realista de la naturaleza de las interrelaciones sociales. Estas interacciones se desarrollan desde una diversidad de actores, preñadas de contradicciones que proyectan intereses similares o divergentes, generando acciones y reacciones que afectan a otros actores, y a la naturaleza, y siempre en proceso de movimiento cambiante.

Um ambiente privilegiado para essas reflexões e para potencializar novas práxis é o Território da Cidadania do Cariri, que pode desempenhar papel decisivo na construção de uma nova agenda, no estabelecimento de outra base epistemológica e no desenvolvimento de percursos formativos mais dialógicos, pautados em uma compreensão mais alargada de sustentabilidade. Para isso, a própria estratégia territorial precisa se reinventar, buscar novos horizontes e ganhar novos significados.

Como as reflexões e provocações apresentadas neste capítulo serão aproveitadas e encaminhadas e, sobretudo, como se dará a dinâmica de integração entre as mesmas e entre cada instituição/organização envolvida dependerá de

um amplo diálogo institucional, sempre na perspectiva da construção coletiva, confluindo para a definição de planos de ação conjuntos e de instrumentos técnico-jurídicos mais adequados a cada caso, quando se aplicar. Espera-se, em especial, que essas contribuições possam referenciar o processo de "requalificação" do Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável do Cariri, em andamento, garantindo-se a ênfase na pluralidade que pulsa no Cariri cearense e no compromisso ético com o bem viver, um conceito – ou melhor, uma utopia – sobre o qual precisamos todos e todas nos debruçar.

### Referências bibliográficas

CAPRA, F. **As Conexões Ocultas**: Ciência para uma vida sustentável. São Paulo: Ed. Cultrix, 2002.

CUNHA, E. V. da. (Re)Pensando a Sustentabilidade a partir da Ecofilosofia e da Economia Solidária. **Revista NAU Social**, v. 3, n. 5, p. 201-223, nov. 2012/abr. 2013.

FREIRE, P. **Pedagogia do Oprimido**. 17. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987

FREIRE, P.; HORTON, M. **O caminho se faz caminhando** - conversas sobre educação e mudança social. São Paulo: VOZES, 2003.

HOFFMANN, R.; NEY, M. G. **Estrutura fundiária e propriedade agrícola no Brasil, grandes regiões e unidades da federação**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010.

IBGE. **Censo Agropecuário 2006**: Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. Rio de Janeiro, 2009.

JARA, C. J. El **Buen Vivir Rural es un Emergente Sistémico**: su despliegue desde las comunicaciones y las redes sociales. Quito: SEPLADES, 2013.

MATURANA, H. **Matriz Ética do Habitar Humano** - Entrelaçamento de sete âmbitos de reflexão-ação numa matriz biológico-cultural: Democracia, Pobreza, Educação, Biosfera, Economia, Ciência e Espiritualidade. [S.l.: s.n.], 2009.

PINHO, J. Da casa grande ao palácio. **Um blog de ideias e opiniões**, Fortaleza, 10 jan. 2014. Disponível em: <<https://joelmirpinho.wordpress.com/2014/01/10/da-casa-grande-ao-palacio/>>. Acesso em: 04 jun 2016.

\_\_\_\_\_. **Direito à Saúde**: um olhar sobre o SUS em comunidades rurais do Cariri. Juazeiro do Norte: Universidade Federal do Cariri, 2016.



## PARTE 4

### LEGADO E LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA RECENTE COM POLÍTICAS INCLUSIVAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL

## CAPÍTULO 8

### POSSIBILIDADES E DESAFIOS DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL PARA A INCLUSÃO SOCIAL E PRODUTIVA NA AMÉRICA LATINA: CONTRIBUIÇÕES DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA RECENTE

■ **João Torrens**  
Especialista do IICA

**Lauro Mattei**  
Professor da UFSC e OPPA/CPDA/UFRRJ

### Introdução

As lutas sociais rurais e agrárias desde os primórdios da década de 1990 começaram a ter mais êxitos no Brasil quando o Estado passou a reconhecer um conjunto de atores rurais que historicamente havia sido relegado ao esquecimento. Nesse processo de institucionalização das demandas desses atores, dois fatores foram importantes. Por um lado, a própria criação de um ministério governamental – no caso o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) –, que abriu espaço para que agricultores familiares, assentados dos programas de reforma agrária e outros segmentos rurais tivessem canais de diálogos e reivindicações de suas demandas. Por outro lado, o maior envolvimento e a maior integração de outros órgãos e instâncias governamentais durante o governo Lula – como foram os casos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), do Ministério da Educação e do próprio Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) – foram decisivos para ampliar o papel político desses setores no âmbito geral e específico, seja por meio de programas destinados à inclusão produtiva rural, seja por meio de novos canais de comercialização viabilizados por esses diferentes organismos governamentais.

Nesse contexto, implementou-se no Brasil, a partir de diferentes órgãos governamentais, um conjunto variado de programas e políticas públicas destinados à promoção do desenvolvimento rural e à inclusão social e produtiva. Em sua maioria, essas políticas mobilizaram recursos públicos em prol de comunidades rurais que apresentavam problemas na estrutura produtiva, altas deficiências de infraestrutura e elevados graus de pobreza e exclusão social. Parte dessas ações foi analisada em capítulos anteriores, que mostraram os avanços obtidos em várias áreas, bem como limites e desafios que ainda precisam ser enfrentados no meio rural brasileiro.

Mesmo operando em um contexto rural ainda fortemente afetado pelas marcas históricas reveladas pelos elevados índices de concentração de terra, pelo domínio político e econômico do latifúndio e por um processo modernizante que excluiu milhões de agricultores familiares durante quatro décadas posteriores ao pós-guerra, verifica-se que, ao longo das duas últimas décadas, emergiu a construção de um novo modelo de desenvolvimento rural no país constituído a partir das distintas formas de vida e produção ancoradas na base familiar e nas organizações associativas e cooperativas, tendo como premissas as diferentes dimensões da sustentabilidade e a diversidade de sujeitos sociais presentes no espaço rural, por entender que este deve ser, além de um local de produção, um espaço de vida e de relação social com a natureza.

Nessa trajetória, destaca-se a importância da abordagem territorial adotada pelos programas e pelas políticas de desenvolvimento rural. Tal abordagem buscou superar as iniciativas de políticas setorializadas e fragmentadas, ao adotar uma concepção multidimensional e integrada de processos econômicos e sociais com o objetivo de utilizar adequadamente as potencialidades econômicas, sociais e culturais existentes no espaço rural. Para tanto, além de estimular a diversificação dos sistemas produtivos e a preservação dos recursos naturais, procurou-se fortalecer a institucionalidade e a participação das organizações sociais na concepção e implementação de políticas públicas.

Nesse capítulo, à luz das grandes linhas apresentadas anteriormente em capítulos específicos, procuraremos sistematizar alguns aspectos que foram determinantes no contexto referenciado dos programas e das políticas de desenvolvimento rural brasileiro. Mas, como um processo dessa natureza é bastante contraditório, também será discutido um conjunto de desafios que ainda precisa ser enfrentado e superado para que uma efetiva transição de uma visão tradicional de desenvolvimento rural dê lugar a uma concepção mais abrangente, que seja capaz de ultrapassar as barreiras restritas da produção, concebendo o rural também como um espaço de reprodução social e de vida.

## **1. Construção da institucionalidade para a gestão social**

A emergência de novas institucionalidades responsáveis pela gestão social das políticas públicas traduz uma diretriz aprovada pela Constituição federal do país de 1988 e permite que atores sociais, tradicionalmente excluídos dos processos de construção das políticas, tenham condições de ampliar sua participação na esfera pública. A criação dessas novas arenas de articulação, negociação e disputa de interesses entre os atores, nos diferentes níveis de governo, representou um passo importante para a reconstrução da democracia e ampliação do campo da política no período posterior ao

ciclo da ditadura militar. A histórica tradição da cultura autoritária, centralizada, descendente, clientelista, corporativista e assistencialista que permeia o Estado brasileiro se vê diante da necessidade de forjar e implementar estratégias que valorizem uma cultura democrática, descentralizada, participativa, convergente e transparente. No arcabouço institucional definido pela Constituição federal de 1988, o tema da descentralização político-administrativa e fiscal do Estado brasileiro assume uma relevância central, contribuindo para conformar novas bases institucionais que regulem a transferência de determinadas competências aos níveis estaduais e municipais. Essas definições constitucionais, bem como a afirmação de um conjunto de direitos sociais, econômicos e políticos, exemplificam o pacto social consubstanciado durante a construção da atual Constituição do país.

Além das ações de aperfeiçoamento das instituições democráticas (conformação de novos partidos políticos, eleições livres, reconfiguração dos Poderes Legislativo e Judiciário etc.), a nova Carta Magna se define pela promoção de conselhos gestores das políticas setoriais, nas diferentes escalas de governo, como uma estratégia de democratização das políticas com base na participação ativa da sociedade civil na gestão dos bens públicos. A expansão do processo de criação desses conselhos representou uma grande oportunidade para a conformação de mecanismos inovadores de interlocução entre Estado e sociedade, na medida em que os setores sociais mais bem organizados passaram a ocupar uma nova posição política nos processos de gestão pública. Esses espaços de articulação no interior da esfera pública ampliada (que não se restringe às instituições estatais) permitiram uma maior visibilidade das demandas sociais, abrindo possibilidades para uma melhor adequação das ações dos governos municipais e estaduais à diversidade dos contextos locais e regionais.

Com isso, os mecanismos democráticos de gestão social conformados a partir desse período valorizam e reconhecem a importância da dimensão política da inclusão, que não se limita apenas aos programas de transferência condicionada de renda, de acesso a ativos e serviços sociais, de incentivo à geração de ocupação e renda etc. A valorização da participação social nos mecanismos democráticos de gestão pública configura-se em uma estratégia vital para promover a emergência de práticas sociais que consolidem uma cultura política inclusiva, com condições mais efetivas de incidência nos processos de tomada de decisões.

Nesse sentido, o tema da gestão social ganha força a partir da Constituição de 1988 e, progressivamente, vai conquistando maiores espaços na construção da agenda política dos governos das distintas unidades da Federação, bem como do próprio governo federal. Esse cenário passa a exigir, tanto das instituições governamentais quanto das organizações da sociedade civil, uma adequação de suas institucionalidades e práticas de atuação, para que se definam regras claras para a tomada de decisões relativas ao uso e à aplicação dos recursos públicos.

A organização desses conselhos cumpriu um importante papel no contexto da redemocratização do país, pois permitiu o fortalecimento de capacidades dos atores institucionais, econômicos e sociais envolvidos na sua dinâmica, buscando desenvolver programas de formação em temas como gestão social, diálogo multiautores, planejamento e desenvolvimento territorial, articulação de atores, participação política nos espaços de governança etc. O permanente diálogo entre

gestores públicos e os atores sociais que são sujeitos das políticas públicas se constitui em fator primordial para definir os ajustes necessários à execução mais efetiva dos diferentes programas governamentais.

A análise histórica desses processos de gestão social das políticas deve considerar duas dimensões importantes: a local e/ou municipal e a territorial. Não se trata de fases diferentes que se sucedem no tempo, até porque essas ações se sobrepõem a partir de 2003. Entretanto, os períodos antes e após o governo Lula demarcam ênfases de abordagem muito distintas, especificamente em relação aos mecanismos de governança e ao seu grau de abrangência e cobertura.

No período entre 1988 e 2002, observa-se uma forte tendência dos conselhos locais de se restringirem à dimensão municipal, principalmente porque, durante o predomínio das políticas de recorte nitidamente neoliberais, prevaleceu uma concepção que estimulava estratégias de desenvolvimento local nas áreas rurais do país. A adoção dessas estratégias, em um ambiente de retomada da redemocratização e de valorização da participação cidadã, serviu para gerar aprendizagens coletivas relacionadas ao exercício compartilhado das decisões nos espaços locais, formando atores para atuar nessas novas arenas de negociação, concertação e disputa.

No Brasil, estabeleceu-se uma prática muito comum no plano municipal, de criar um conselho de gestão para cada setor (educação, saúde, desenvolvimento rural, assistência social, cultura etc.) ou para alguns programas dos governos estaduais<sup>1</sup>, financiados com recursos de bancos públicos, em sua maioria. Isso levou à emergência de uma espécie de cultura "conselhistas", que provocou uma disseminação do número de conselhos e uma fragmentação da participação social. Em geral, entre os conselhos municipais e seus diferentes atores não se forjou uma visão estratégica sobre o conjunto das ações realizadas em um mesmo espaço (município ou território), reduzindo-se as possibilidades de gerar sinergias e complementaridades entre as ações desenvolvidas em cada área de interesse público.

A execução desses mecanismos de gestão social previstos no marco constitucional nacional enfrenta diversos tipos de resistências no interior de cada âmbito de atuação, em especial nas esferas municipais, em que a superação da cultura política autoritária e patrimonialista, fundada sobre a reprodução de práticas clientelistas e corporativas, apresenta-se como um desafio atual.

Outro aspecto limitante da criação dessas instâncias de gestão, válido particularmente para o caso dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, refere-se às raízes históricas de uma "falha institucional", tal como identificada por Abramovay (2004) e Favareto e Demarco (2004), pois não foram geradas as habilidades institucionais e o suporte técnico necessários para que as autoridades municipais e as equipes de gestores setoriais pudessem exercer satisfatoriamente as competências transferidas pela nova Constituição, principalmente aquelas referidas à definição de estratégias de desenvolvimento local, com uma visão de médio e longo prazo. Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural não foram suficientemente capazes de ampliar a democratização das políticas e propiciar espaços efetivos para uma

<sup>1</sup> No caso específico dos municípios, a organização dos Conselhos Municipais representava um pré-requisito básico para viabilizar o repasse de recursos financeiros da União ou dos estados para que as administrações locais pudessem desenvolver as ações previstas em um determinado programa.

gestão social estratégica, que contribua não só para a definição da aplicação dos recursos financeiros de um determinado programa governamental, mas principalmente para incorporar estratégias de planejamento, inovação, execução e avaliação dos projetos de desenvolvimento. Essa debilidade se percebe em um importante obstáculo institucional, expresso na hegemonia da lógica setorial, pois as iniciativas aprovadas nesses conselhos tendem a valorizar quase que exclusivamente atividades econômicas relacionadas ao setor primário da produção.

No período que se inaugura simbolicamente com o primeiro mandato do governo Lula, em 2003, a dimensão da gestão territorial das políticas públicas passa a ocupar um lugar de maior destaque na consolidação dos processos de participação social. No âmbito do governo federal, diferentes ministérios criaram mecanismos próprios para viabilizar essa abordagem territorial (os Consórcios de Segurança Alimentar e Nutricional – Consad, vinculados ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome; os fóruns ou conselhos das mesorregiões, instituídos pela Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério de Integração Nacional; os Colegiados Territoriais, criados pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário, entre outros). De todos os mecanismos de governança estimulados pelos ministérios, os Colegiados Territoriais foram aqueles que conseguiram maiores capacidades de mobilização, adesão, visibilidade, representatividade e reconhecimento político.

Essas instâncias de articulação dos atores territoriais (instituições governamentais, de diferentes áreas e níveis de governo, organizações representativas da agricultura familiar – sindicatos, cooperativas, associações etc. –, organizações de mulheres, jovens, quilombolas, pescadores artesanais, indígenas etc., redes sociais, organizações não governamentais e universidades) buscam superar o localismo e a tendência à municipalização e à fragmentação das ações. Buscam fortalecer a construção de planos e projetos territoriais que respondam a necessidades estruturais da agricultura familiar e que tenham capacidade de contribuir para um desenvolvimento mais integral do território.

A formação dessa nova institucionalidade de governança territorial provoca uma reconfiguração e um realinhamento das forças políticas territoriais, uma vez que elas necessitam se articular com um conjunto mais amplo de instituições e organizações sociais para poder definir e priorizar iniciativas de interesse coletivo com maior potencial de impacto na dinâmica territorial. O balanço geral desses projetos aponta para o predomínio de ações vinculadas à dimensão econômica do desenvolvimento, em especial àquelas relacionadas ao fortalecimento das infraestruturas de apoio à produção agropecuária, à agroindustrialização e à comercialização. Os projetos territoriais que abordam temas como educação no campo, serviços de extensão rural, conservação ambiental, promoção da cultura local etc., ou seja, projetos com uma perspectiva de trabalho não centrada na dimensão agrícola ou econômica, representam um número menos significativo. Essa limitação se explica, entre outros fatores, pela incapacidade apresentada pela maioria dos Colegiados Territoriais no sentido de ampliar seu leque de fontes de financiamento, permanecendo muito limitados aos recursos disponibilizados por organismos e programas governamentais, como foi o caso do Pronat.

Com a criação do Programa Territórios da Cidadania, em 2008, e o aumento do número de instituições envolvidas na gestão das políticas e ações com foco nos territórios rurais, esses problemas de coordenação e capacidade de

formulação de projetos intersetoriais e multidimensionais se revelaram ainda mais graves, evidenciando as limitações dos colegiados, salvo raras exceções, para incidir politicamente junto a outros setores do Estado. Além disso, a partir do governo Dilma Rousseff, verifica-se uma clara tendência à diminuição do peso das políticas de recorte territorial, valorizando-se a execução de ações a partir das instituições pertencentes ao pacto federativo, o que provocou um deslocamento da importância dos espaços de gestão social e da participação política da cidadania na construção das políticas públicas.

Além disso, existem diversas outras dificuldades que ainda precisam ser superadas, merecendo destaque: os órgãos colegiados territoriais não contemplaram o conjunto da população territorial, uma vez que nem todos os segmentos sociais que fazem parte do território participaram do processo; a pluralidade de temas quase sempre ficou restrita à questão da agricultura familiar, o que pode ter inibido a participação de outros setores nesse processo; a capacidade de formulação técnica carece de maior qualificação no momento de se propor inovações nas políticas públicas; baixa coordenação entre programas distintos e com diferentes instrumentos de políticas públicas; baixa articulação e integração das políticas entre os diversos níveis de governo, provocando descontinuidades de ações etc.

## **2. Políticas de desenvolvimento rural para a inclusão social e produtiva no Brasil**

Heranças históricas marcaram sociedades extremamente desiguais, como é o caso da sociedade brasileira. Em grande medida, a marca dessa desigualdade se explicita claramente por meio de graves indicadores de pobreza e exclusão social, que muitos ainda permanecem analisando apenas pelo comportamento da renda doméstica, inclusive relacionando-a ao próprio comportamento de agregados macroeconômicos, em especial ao Produto Interno Bruto. Essa trajetória analítica, mesmo que se reconheça sua importância, sempre delimitou os termos do debate ao horizonte do crescimento econômico, confinando todas as demais estratégias socioeconômicas a esse plano.

É exatamente essa concepção que se encontra atualmente em questão, uma vez que a associação histórica entre crescimento e desenvolvimento se desfez, em grande medida, devido aos próprios impasses dos modelos de organização econômica e social existentes em diversas partes do mundo. São as próprias crises que rondam a humanidade atualmente as porta-vozes da necessidade de um repensar sobre essa forma de se debater os problemas globais e, particularmente, os problemas da fome, miséria, pobreza e exclusão social em sociedades subdesenvolvidas.

Esse repensar possibilitaria a emergência de uma nova ordem social amparada na garantia e ampliação dos direitos de todos, o que significaria a conformação de sociedades mais coesas e comprometidas com o combate à exclusão. Princípio elementar nesse caso seria a conformação de políticas públicas universais capazes de garantir o acesso de todos aos bens públicos, especialmente aos serviços de saúde, educação, moradia e alimentação saudável e de qualidade. Nessa sociedade idealizada ao estilo weberiano, o protagonismo dos agentes sociais é fundamental, bem como o respeito à diversidade cultural, étnica, racial e de gênero.

Em linhas gerais, o que os temas até aqui tratados procuram mostrar é a necessidade de rearticular o processo de desenvolvimento em uma escala maior, no horizonte do território, por exemplo, dando a essa remodelação visibilidade para que a participação e a geração de novas oportunidades sejam a marca de um novo tempo. É a isso que muitos se referem quando propõem a inclusão socioprodutiva enquanto elemento estratégico de combate à exclusão social e à pobreza.

Registre-se que esse debate não é tão novo, uma vez que, por muito tempo, em diversos lugares do mundo, buscou-se promover a inclusão quase que unicamente pela via da geração de emprego e de renda. Todavia, observa-se que, mais recentemente, o tema da inclusão ganhou maior amplitude ao deslocar as preocupações também para a melhoria da qualidade de vida das pessoas, sendo fundamental nesse caso o atendimento de necessidades nas áreas de saúde, educação, alimentação, transportes, habitação, cultura e lazer para além da simples inserção no mercado de trabalho. Dessa forma, a inclusão socioprodutiva vai além do acesso aos mercados, procurando viabilizar a garantia de direitos econômicos e sociais<sup>2</sup>.

## 2.1 Breve concepção sobre inclusão socioprodutiva

Observando diversas experiências – governamentais e não governamentais – em curso, relativas à inclusão socioprodutiva, nota-se que, na maioria dos casos, a estratégia se resume à promoção de ações voltadas ao incentivo de geração de trabalho e renda aos grupos sociais vulneráveis enquanto estratégia central para combater a pobreza e promover a inclusão social. Para tanto, busca-se o fortalecimento de pequenos negócios; a articulação de segmentos de cadeias produtivas; a disponibilização de programas de treinamento de mão de obra, visando ampliar as capacitações pessoais; a elevação da renda per capita familiar etc.

Nesse contexto, verifica-se que o debate sobre a inclusão socioprodutiva permanece circunscrito à esfera do mercado de trabalho. Sabemos que, em momentos de crise e/ou de reestruturação produtiva, ajustes no processo de trabalho são frequentes, com implicações diretas sobre as camadas mais vulneráveis da sociedade. As heranças do ajuste estrutural da década de 1990 estão aí para comprovar essa argumentação. Não foi por acaso que exatamente nesse período se verificaram as maiores taxas de informalização do mercado de trabalho em praticamente todos os países da América Latina, ocasionando uma forte expansão dos índices de pobreza, que atingiram seu teto máximo em 2002, ano em que 43% da população latino-americana foi classificada como pobre.

Por isso, muitos analistas estão advogando que a questão da inclusão socioprodutiva precisa ser entendida para além do mercado de trabalho. Para tanto, torna-se necessário fazer uma articulação entre três esferas essenciais enquanto estratégia de combate à pobreza e à exclusão social: a produtiva, a de acesso aos mercados de bens e serviços e a de inclusão social via políticas públicas.

<sup>2</sup> Além dessa dimensão socioprodutiva, pode-se analisar a importância também dos processos de inclusão político-institucional, por meio da ampliação da participação dos setores tradicionalmente excluídos das decisões políticas relativas à construção e gestão das políticas, ou ainda de inclusão cultural, mediante a valorização dos saberes e conhecimentos locais, bem como da diversidade de manifestações artístico-culturais expressas pelos atores dos territórios rurais.

No primeiro caso, destacam-se políticas específicas voltadas às atividades produtivas capazes de agregar valor aos produtos e de ampliar o acesso aos mercados locais e regionais, bem como programas voltados ao processo de construção de novas formas de organização da produção pautadas, por exemplo, pelos princípios da economia solidária, além de estabelecer métodos produtivos centrados na gestão e conservação dos recursos naturais.

No âmbito da inclusão via acesso aos bens e serviços, é fundamental garantir às camadas mais vulneráveis da população o direito aos serviços de infraestrutura básica, especialmente de moradia e saneamento dignos, bem como aos demais serviços públicos nas áreas de saúde, educação, transportes, cultura e lazer. Além disso, é fundamental que seja garantido o acesso aos bens naturais, especialmente a água e a terra.

Finalmente, a inclusão via políticas sociais é o elo do tripé capaz de garantir inversões no processo de conformação da pirâmide social, em cuja base deverá estar assentada toda estratégia dessas políticas. Para tanto, manter e ampliar as políticas de transferência de renda, universalizar o acesso a todas as políticas sociais, ampliar as ações sociais às camadas mais vulneráveis da população e estimular a organização social são ações efetivas que irão contribuir no sentido de se promover uma inclusão social ao estilo *bottom-up*.

## 2.2 Notas sobre as políticas brasileiras recentes de inclusão socioprodutiva

Ressalta-se que os capítulos três a sete desta obra analisaram exatamente políticas e programas que explicitam as três dimensões anteriormente mencionadas da inclusão social e produtiva, ou seja, as políticas públicas de fortalecimento das atividades produtivas; as políticas públicas de acesso ao mercado de bens e serviços; e as políticas públicas de inclusão social.

No primeiro caso – capítulo III, assinado por Sílvia Aparecida Zimmermann e Valdemar João Wesz Junior – analisaram-se as políticas de apoio à produção e à comercialização, com ênfase no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação escolar (Pnae). Entre as principais conclusões dos autores, destacam-se:

- a) o papel decisivo desempenhado pelas organizações da sociedade civil na formulação, na implantação e no monitoramento dessas políticas destinadas ao fortalecimento da agricultura familiar, registrando-se a importância dos espaços de participação da sociedade civil nesse processo, o que certamente serviu de estímulo para a emergência de uma gestão mais descentralizada e participativa de políticas públicas;
- b) a construção de plataformas integradas de informações sobre o público-alvo dos programas, destacando-se o caso da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), instrumento que permite aos beneficiários acessar distintas políticas a partir de um mesmo documento, fato que reduz a burocracia e amplia o acesso aos distintos programas públicos;
- c) a existência de um órgão governamental – caso do MDA – foi de suma importância para que as demandas da agricultura familiar brasileira fossem ouvidas e contempladas pelas ações do governo federal. A isso se soma

também a atuação de outros ministérios na definição e execução de outras políticas, especialmente do PAA e do Pnae.

Esses elementos permitiram aos autores concluir que, apesar da existência de algumas limitações de ordem técnica e operacional, os programas e as políticas analisados foram de grande relevância para promover a inclusão social e econômica dos agricultores familiares em todo o país.

No segundo caso – capítulo IV, também assinado por Silvia Aparecida Zimmermann e Valdemar João Wesz Junior –, analisaram-se as políticas de infraestrutura para as áreas rurais, com ênfase no Programa Luz para Todos, no Programa Água para Todos e no Programa Nacional de Habitação Rural. Entre as principais conclusões dos autores, destacam-se:

- a) a importância de oferecer à população rural, especialmente em regiões que convivem com elevados índices de pobreza e desigualdade social, o acesso a esses serviços básicos, considerados como requisitos mínimos à promoção da cidadania e do desenvolvimento social;
- b) que o acesso a esses bens (água, energia elétrica e habitação) possibilita o ingresso posterior a outras políticas públicas que possuem ações complementares e que se fortalecem quando executadas conjuntamente, tendo em vista que se destinam ao enfrentamento de problemas multidimensionais;
- c) o enfoque universalizante desses programas garante que todos os segmentos sociais residentes em áreas rurais com elevada desigualdade socioeconômica e regional possam usufruir dos benefícios oriundos de tais políticas, com implicações diretas na melhoria da qualidade de vida de toda a sociedade.

Esses elementos permitiram aos autores concluir que as mudanças provocadas pelas políticas de infraestrutura analisadas são indispensáveis para fomentar a inclusão social dos agricultores familiares, especialmente daqueles que vivem em áreas rurais que apresentam precários índices de desenvolvimento. Isso porque os programas analisados, além de propiciar o acesso a serviços básicos essenciais, geram benefícios irradiadores e multiplicadores que perpassam a percepção das pessoas sobre os resultados de determinadas políticas específicas.

Finalmente, o terceiro caso – capítulo V, assinado por Silvia Aparecida Zimmermann e Valdemar João Wesz Junior – analisou as políticas sociais de transferência de renda, com ênfase no Programa Bolsa Família. Entre as principais conclusões dos autores, destacam-se:

- a) a importância da construção da Plataforma Integrada de Informação, o chamado CadÚnico (Cadastro Único), dos potenciais beneficiários desses programas, que podem acessar, a partir desse cadastro, diferentes políticas sociais. Com isso, além da redução da burocracia, observou-se uma ampliação do número de beneficiários efetivamente atendidos por essa política social;
- b) a ampliação do programa em praticamente todos os municípios do país a partir da decisão de se descentralizar o cadastramento dos beneficiários no âmbito de seu espaço domiciliar foi determinante para a ampliação do

programa, o que exigiu dos órgãos governamentais maiores investimentos em infraestrutura de comunicação e de assistência técnica nos próprios municípios;

- c) a gestão descentralizada iniciada pelo Programa Bolsa Família promoveu uma ampliação também da oferta de serviços assistenciais, o que contribuiu de forma decisiva para a criação e o fortalecimento do sistema unificado de assistência social.

Esses elementos permitiram aos autores concluir que, embora os programas de transferência de renda sejam relativamente recentes no contexto das políticas sociais brasileiras, eles estão mudando a realidade de muitos municípios do país que até então não recebiam qualquer política de assistência social, vivendo apartados do restante do país.

### **3. Influências das políticas de desenvolvimento territorial e agricultura familiar brasileiras na América Latina**

A partir de 1988, com a aprovação pela Constituição federal da normativa que estabelece o princípio da igualdade de direitos para o acesso aos benefícios da Previdência Social por parte dos trabalhadores rurais, assegurando-lhes direitos anteriormente restritos às categorias dos trabalhadores urbanos, observa-se a emergência de uma tendência à diversificação das políticas públicas para a agricultura familiar. A criação dessas políticas respondeu, fundamentalmente, às manifestações e proposições das organizações de representação da agricultura familiar, bem como às críticas do modelo de estruturação das políticas que, de fato, excluía amplos setores da população rural do acesso a direitos, ativos, bens e serviços públicos para as áreas rurais. Além disso, é preciso reconhecer que esse movimento vai ganhar maior impulso com a formação do Ministério de Desenvolvimento Agrário, no final de 1999 – quatro anos depois da institucionalização do Pronaf.

Assim, ao longo desses últimos 15 anos, aproximadamente, essa tendência de diversificação e diferenciação dos instrumentos de fortalecimento da agricultura familiar vai ganhando maior força, sendo criados programas de assistência técnica e extensão rural, seguro, garantia de preços, agroecologia e produção orgânica, agroindústrias rurais, comercialização, sanidade agropecuária, formação profissional, educação do campo, compras institucionais, alimentação escolar, crédito fundiário, turismo rural, moradia, eletrificação rural, água. Esses programas foram criados no âmbito do MDA ou são desenvolvidos em parceria com outros ministérios e instituições do governo federal. Outras ações importantes buscam valorizar a participação das mulheres, da juventude rural e das populações quilombolas e indígenas nos processos de inclusão social e produtiva desenvolvidos nas comunidades rurais. Além desses instrumentos específicos, a implementação de uma política de desenvolvimento territorial nas áreas rurais do país, com a consequente montagem de uma institucionalidade específica para a gestão social dos territórios rurais, também merece destaque como parte desse movimento de ampliação do leque de políticas de fortalecimento da agricultura familiar e de sua inclusão nas dinâmicas de desenvolvimento territorial.

O Estado brasileiro foi um dos países pioneiros na América Latina a incorporar em sua agenda política um conjunto diversificado de instrumentos públicos de desenvolvimento territorial e fortalecimento da agricultura familiar<sup>3</sup>. A abrangência desses programas, associado aos impactos sociais e econômicos por eles provocados nos territórios rurais, permitiu uma projeção internacional de muitas dessas ações. Por meio dos processos de cooperação Sul-Sul, expressos em intercâmbios bilaterais de experiências, visitas de delegações de países latino-americanos para conhecer o significado dessas iniciativas, apresentações desses programas em espaços de discussão sobre políticas públicas, trabalhos de divulgação realizados pelas redes de investigação social e de gestão do conhecimento etc., os programas nacionais transcenderam as fronteiras do Brasil e serviram como importantes referentes para países da América Latina e África.

No contexto regional da América do Sul, devido à posição estratégica ocupada pelo Brasil no âmbito do Mercosul, as políticas voltadas para a agricultura familiar assumiram um significativo papel nas discussões da Reunião Especializada da Agricultura Familiar. A Reaf se constitui em um organismo oficial do Mercosul, criado em 2004, e é responsável pela elaboração de um marco de políticas regionais para a agricultura familiar. Os debates sobre a definição de agricultura familiar, a construção de um registro de identificação dessa categoria social como um instrumento para ter acesso a programas governamentais<sup>4</sup> e, mais recentemente, as elaborações em torno das políticas de extensão rural contam com uma forte influência da experiência brasileira. No caso específico do Uruguai, a constituição das Mesas de Desenvolvimento Rural revela uma forte inspiração no modelo de gestão territorial implantado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA. No Paraguai, as iniciativas de fortalecimento de programas de alimentação escolar vinculados à produção familiar, por exemplo, demonstram claras referências com as políticas executadas no Brasil. Esses exemplos revelam a influência das políticas públicas de desenvolvimento territorial e de inclusão da agricultura familiar desenvolvidas no Brasil tanto no plano regional, no âmbito da Reaf, como no desenho político-institucional referente a esses temas nesses países.

No caso da região centro-americana, essa dupla contribuição (regional e nacional) das experiências brasileiras também é possível ser constatada de maneira muito concreta. Na esfera regional, o Sistema de Integração Centro-Americana aprovou oficialmente, em 2010, uma institucionalidade regional para formular uma estratégia para o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais. Nasceu, assim, a Estratégia Centro-Americana de Desenvolvimento Rural Territorial, como instrumento de articulação e proposição política supranacional, que tem por objetivo geral influir na construção das políticas públicas de desenvolvimento territorial, com enfoque de inclusão e equidade, mediante o fortalecimento de amplos processos de participação dos atores institucionais e sociais na gestão dessas ações. Na concepção dessa articulação regional, duas experiências programáticas assumiram um papel central, além das próprias lições extraídas das iniciativas implemen-

**3** De acordo com Sabourin, Samper e Sotomayor (2015, p. 6), em Cuba, a aprovação de políticas específicas para a agricultura familiar inicia-se em 1993, no marco do “colapso do bloco soviético”.

**4** Nesse aspecto, o desenho institucional da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) serviu como um importante ponto de partida para as discussões referentes ao cadastro da agricultura familiar. A Reaf publicou em 2016 um estudo de sistematização dos registros nacionais da agricultura familiar intitulado *Los Registros Nacionales de la Agricultura Familiar en el ámbito del Mercosur: el rol de la REAF en el proceso de su construcción a nivel regional*, analisando os marcos normativos desses instrumentos em Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai, Chile, Bolívia, Equador e Venezuela.

tadas em seus respectivos países e territórios: a contribuição europeia, em especial do Programa de Desenvolvimento Rural Sustentável da Espanha, e a brasileira, por meio dos programas Territórios de Identidade e Territórios da Cidadania.

No plano nacional, essa influência se manifesta, por exemplo, na Política Nacional de Desenvolvimento Rural Integral, aprovada pela Guatemala, em 2009; no Programa Territórios de Progresso, elaborado em El Salvador, em 2011; na aprovação da Lei nº 9036, de 2012, que transforma o antigo Instituto de Desenvolvimento Agrário da Costa Rica em Instituto Nacional de Desenvolvimento Rural e cria, em 2015, a Política de Estado para o Desenvolvimento Rural Territorial Costarriquense; e, na República Dominicana, a Estratégia Dominicana para o Desenvolvimento Rural Territorial, aprovada em 2014. Nesses casos específicos, as conversações realizadas pelas autoridades governamentais, durante as missões diplomáticas entre o Brasil e esses países, a realização de intercâmbios de experiências, a participação de autoridades ministeriais em fóruns e encontros latino-americanos, bem como as atividades de cooperação técnica promovidas pelos organismos internacionais, com a participação de ministros ou secretários de Estado, contribuíram para compartilhar as experiências das políticas brasileiras e, principalmente, seus resultados, suas lições e seus aprendizados.

Seguramente, a região da América Latina onde a influência institucional das políticas brasileiras tem obtido um alcance mais limitado, em termos de sua apropriação pelos órgãos governamentais, é a região andina, tanto no âmbito da Comunidade Andina de Nações como dos países que a integram. Na região andina, o debate público sobre a apropriação contextualizada do conceito de agricultura familiar em seus marcos legais e sobre a formulação de políticas diferenciadas para essa categoria social só mais recentemente vem ganhando espaço na agenda política<sup>5</sup>. No Perú, o Congresso aprovou a Lei de Promoção e Desenvolvimento da Agricultura Familiar (Lei nº 30355, de outubro de 2015), que reconhece a importância de seu papel para a segurança alimentar, a conservação da agrobiodiversidade, o uso sustentável dos recursos naturais, a dinamização das economias locais e a geração de empregos. Iniciativas de normativas similares se encontram em negociação e trâmite legal na Colômbia (Projeto de Lei para a Agricultura Familiar, Camponesa e Comunitária) e Venezuela (Lei de Agricultura Familiar). No plano específico das políticas, os programas que receberam um maior grau de adesão nesses países são aqueles relacionados às compras institucionais e de alimentação escolar (casos de Colômbia, Equador e Bolívia).

Entre os países andinos, as instituições colombianas têm realizado diversos processos de aproximação institucional com as autoridades brasileiras, tanto pelas políticas de agricultura familiar quanto pelas políticas de desenvolvimento territorial rural. Um dos eixos centrais do Acordo de Paz recentemente assinado entre o governo colombiano e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia é a dinamização econômica e social dos territórios rurais, assegurando um lugar de destaque para a agricultura familiar em termos de garantia da segurança alimentar e nutricional, de inclusão das populações rurais nos processos de desenvolvimento territorial, de reconstrução do tecido social e de criação e fortalecimento de novas institucionalidades de gestão social que promovam a territorialização das políticas.

**5** Um dos fatores que contribuem para explicar essa dificuldade de construção desse novo marco legal está relacionado ao peso cultural e político da noção de “campesinato” entre as autoridades governamentais, as organizações de representação política, as organizações não governamentais, as redes sociais, as universidades e os centros de investigação social.

Em todas essas regiões e países, o papel desempenhado por organismos de cooperação internacional, como a FAO e o IICA, pelas redes de gestão de conhecimento que articulam hemisfericamente centros de pesquisa de diversos países, bem como pelas redes de organizações sociais vinculadas à agricultura familiar na América Latina, de diferentes formas e perspectivas, contribuiu para dar maior visibilidade e reconhecimento às políticas de desenvolvimento dos territórios rurais e de fortalecimento da agricultura familiar implementadas no Brasil. Tais políticas são consideradas como importantes referências institucionais e expressam um conjunto de aprendizados muito pertinentes para aqueles países interessados em desenvolver instrumentos normativos e programáticos que facilitem esses processos em cada contexto específico.

Nesses processos de cooperação, de maneira alguma se buscou levar a experiência brasileira para que suas políticas sejam adotadas cegamente nesses países latino-americanos. Isso resultaria totalmente inconcebível, devido às diferenças geográficas, históricas, político-institucionais, sociais, econômicas e culturais que caracterizam a diversidade das trajetórias institucionais de cada país, bem como das capacidades organizativas e de autonomia dos atores sociais, da correlação de forças e dos projetos nacionais em disputa.

Além da contribuição promovida pelos organismos de cooperação internacional na difusão e no intercâmbio das políticas brasileiras, percebe-se que as ações desencadeadas durante e depois do Ano Internacional da Agricultura Familiar, em 2014, deram um maior impulso às discussões sobre as políticas públicas para o fortalecimento da agricultura familiar, no marco de estratégias inclusivas de desenvolvimento rural. As atividades realizadas em vários países da América Latina contribuíram para colocar o tema da agricultura familiar em um patamar mais elevado da agenda política desses países. A proposta do Fórum Rural Mundial do AIAF+10 busca aprofundar esses avanços, melhorando a implementação das políticas públicas e dando prioridade à equidade de gênero, ao papel da juventude e à sucessão geracional no campo.

O atual cenário político brasileiro, após o impeachment da presidenta Dilma Roussef e o conseqüente desmonte progressivo dos programas de inclusão social e produtiva implementados desde 2003, aponta para um arrefecimento dessas ações e, muito possivelmente, do orçamento público destinado a essas políticas. A extinção do MDA enfraquece esse campo de forças políticas e, sem dúvidas, cria uma grande dificuldade para fortalecer os processos de cooperação Sul-Sul. Mesmo assim, e considerando-se todas as limitações apresentadas pelas políticas públicas de desenvolvimento territorial rural e de agricultura familiar, entendemos que as lições e os aprendizados dessa trajetória brasileira recente se constituem em legado fundamental para as instituições governamentais e também para as organizações sociais dos demais países latino-americanos.

#### **4. Limites e desafios para o futuro das políticas de desenvolvimento rural no Brasil e na América Latina**

É certo que, desde os primórdios do século XXI, a temática da ruralidade vem ganhando novos contornos analíticos a partir de um consenso formado que ressalta o fato de que os espaços rurais – brasileiro e latino-americano – são cada

vez mais heterogêneos e de uma amplitude que vai além das tradicionais classificações oficiais. Esses dois aspectos (heterogeneidade e dimensão) atuam diretamente sobre as políticas públicas, obrigando-as a serem repensadas, ao mesmo tempo em que se estabelecem novos parâmetros no processo de construção, execução e avaliação delas.

Isso ficou mais evidente em países em que esse repensar das políticas públicas de desenvolvimento rural ampliou sua escala a partir da adoção da abordagem territorial, passagem essa que, sem dúvida, foi limitada em muitos casos e portadora de inúmeras dificuldades. Todavia, o fato concreto é que essas experimentações recolocaram na ordem do dia um conjunto de temas que ainda precisam ser superados para se construir um novo paradigma de desenvolvimento, em que o espaço rural passe a ser concebido para além de um simples local de produção de mercadorias agropecuárias.

No caso do Brasil, como apontamos anteriormente, após a adoção da política de desenvolvimento territorial no ano de 2003, abriu-se um leque enorme de oportunidades, especialmente no campo da democratização das políticas públicas. Todavia, a trajetória das políticas analisadas em um território específico é reveladora de que muitos gargalos ainda estão presentes, e eles influenciam decisivamente os próprios resultados das referidas políticas. De uma maneira geral, destacaram-se os problemas de coordenação dessas políticas, tanto entre as diferentes esferas do próprio governo federal como entre os distintos níveis de governo (federal, regional e local); de falta de capacitação para a formulação de projetos de desenvolvimento intersetoriais e multidimensionais; de falta de espaços para a gestão social e para o estímulo ao protagonismo político dos beneficiários; de ausência de envolvimento de todos os atores sociais na construção das políticas territoriais de desenvolvimento; de poucas inovações no processo de construção e execução das novas políticas etc.

Alguns desses elementos ficaram mais visíveis quando se buscou analisar a ancoragem dessas mesmas políticas em um determinado território. Nesse caso, os capítulos 6 e 7 da presente obra – ambos assinados por Joelmir Pinho e Ana Roberta Duarte Piancó – apresentam algumas lições apreendidas a partir do Território Cariri Oeste, estado do Ceará. Entre os principais pontos limitantes identificados pelo estudo local destacaram-se:

- a) o reduzido diálogo entre as instituições locais responsáveis pela execução das políticas com as organizações dos trabalhadores rurais e os próprios cidadãos das comunidades beneficiadas, implicando um desconhecimento, por parte dos beneficiários, dos objetivos, dos benefícios e das responsabilidades das distintas políticas;
- b) a inadequação – e até mesmo a inexistência – de um sistema de comunicação entre os governos locais e as populações rurais, fato que favorece a continuidade do controle político por parte de oligarquias que historicamente dominam o Estado de forma clientelística e a negação de direitos por esses mesmos agentes públicos;
- c) a persistência de estrutura fundiária secular marcada pela concentração da terra e do poder político nas mãos de um pequeno número de pessoas é outro fator responsável pelo processo de exclusão social e criador de dificuldades para se implementar as políticas de desenvolvimento territorial da forma como foram concebidas no âmbito do país;

- d) a limitada capacidade de gestão técnica e gerencial das administrações locais, associada à questão ética-política, também se traduziu em fator limitador de sucesso da política de desenvolvimento territorial no Cariri Oeste. Por isso, a construção de uma nova cultura político-administrativa é fundamental para que tais políticas consigam atender aos interesses coletivos;
- e) a baixa integração e articulação entre o conjunto de instituições existentes no território (órgãos governamentais estaduais, órgãos governamentais locais, universidades, ONGs etc.) também foram consideradas fatores limitadores no processo de implementação das novas políticas públicas;
- f) a fragilidade do processo organizativo das comunidades rurais e de suas organizações representativas, fato que impede um maior grau de empoderamento desses atores no sentido de também torná-los protagonistas políticos.

Todos esses fatos reportados podem estar indicando um certo esgotamento do processo que estava em curso, que seguramente foi profundamente afetado pelo clima político que se instaurou no Brasil após as eleições de 2014, culminando com a deposição da presidenta legitimamente eleita no mês de agosto de 2016. A partir de então, o clima de incerteza tomou conta dos programas de desenvolvimento rural que estavam em curso, especialmente da política de desenvolvimento territorial.

Desse modo, para retomar os processos de governança territorial das políticas públicas e superar as limitações anteriormente identificadas, torna-se decisivo, antes de tudo, priorizar esses espaços como lócus privilegiado da gestão social das políticas vinculadas ao desenvolvimento inclusivo e sustentável dos territórios rurais. Atualmente, a retomada desse processo como diretriz de governo se mostra bastante comprometida no caso brasileiro, em função das posições políticas definidas pelo governo Temer, que apontam para uma tendência de esvaziamento desses espaços institucionais, que poderá enfraquecer a participação da sociedade civil.

Porém, independentemente das intenções e práticas dos atuais gestores das políticas nacionais, é fundamental buscar fortalecer as capacidades de empoderamento dos atores territoriais para que tenham melhores condições de incidir nos processos de gestão de seus territórios, tornando-se, assim, protagonistas na construção de um desenvolvimento inclusivo e sustentável. Nesse sentido, os arranjos institucionais criados ao longo desses últimos anos representam arenas de participação social que permitem a ampliação da vivência cívica aos atores envolvidos nesses processos. Esses processos fortalecem a esfera pública da sociedade enquanto espaço de publicização e concertação de uma diversidade de demandas sociais e econômicas.

Em uma perspectiva propositiva de aperfeiçoamento desses arranjos, alguns desafios permanecem, tais como as necessidades de superar a fragmentação das políticas; articular e harmonizar as intervenções das distintas esferas de governo, promovendo maior eficácia de coordenação e integração das ações; ampliar os espaços e mecanismos participativos de proposição, formulação e gestão de políticas; garantir maior representatividade e diversidade social nos espaços institucionais etc.

Finalmente, é importante ressaltar que o esforço analítico desenvolvido ao longo das reflexões apresentadas neste livro sobre o legado das políticas públicas de desenvolvimento rural para a inclusão social e produtiva no Brasil representa também uma valiosa contribuição para o debate sobre a importância das políticas inclusivas nos demais países da América Latina e do Caribe. Coordenadas pelo IICA Brasil, no âmbito das ações do Projeto Insignia Inclusão na Agricultura e nos Territórios Rurais, as análises integradas deste livro constituem-se um aporte de referência para a construção de uma agenda política latino-americana que seja capaz de formular e implementar um conjunto articulado de políticas de desenvolvimento dos territórios rurais fundadas em processos inclusivos e sustentáveis.

A título de recomendação, sugerimos, primeiramente, que outros países possam utilizar, metodologicamente, o fio condutor traçado para desenvolver as análises difundidas neste livro, buscando relacionar as políticas públicas de inclusão socioprodutiva, de um lado, com o contexto macro político, econômico e social; e, de outro lado, com o contexto territorial em que são aplicadas por diversos atores. A realização de um estudo mais amplo e de caráter propositivo acerca da relevância das políticas de inclusão para o fortalecimento e a dinamização dos territórios rurais e para a redução das desigualdades sociais na América Latina e Caribe, tomando como base esse recorte metodológico, configura-se uma demanda atual para os processos de investigação social no continente. Como continuidade deste trabalho aqui iniciado, esse novo estudo poderia complementar a análise sobre o alcance real dos processos de inclusão, investigando outros territórios do Brasil e de alguns países latino-americanos que implementam políticas de desenvolvimento inclusivo nos territórios priorizados.

Além disso, recomendamos que esse material possa servir de base para a produção de análises comparadas que busquem integrar criticamente resultados e lições aprendidas de outros estudos executados pelo Projeto Insignia Inclusão (tais como os diagnósticos das políticas de inclusão realizados em México, Guatemala, Costa Rica, Colômbia e Equador), pelo Projeto Insignia Agricultura Familiar ou por outras instituições governamentais, organizações sociais, universidades e centros de investigação comprometidos com a construção de conhecimentos que se traduzam em bens públicos hemisféricos.

Nesse sentido, uma análise mais profunda e integrada sobre o significado desses complexos e diversificados processos na América Latina nos permitiria identificar os fatores estruturais potencializadores e limitantes para a implementação de políticas e iniciativas de desenvolvimento inclusivo nos territórios rurais. Os resultados de uma análise comparada representam uma contribuição decisiva para o enfrentamento e a superação das diferentes formas de exclusão existentes nas áreas rurais latino-americanas.

Recomendamos, em segundo lugar, que os atores implicados nos processos de construção de políticas públicas de combate à pobreza e de promoção de estratégias de desenvolvimento territorial rural inclusivo avaliem o significado das ações realizadas e, a partir dessa avaliação, proponham uma nova agenda política para o desenvolvimento rural, que não seja apenas de caráter meramente incremental. Para enfrentar e superar os novos desafios das situações de exclusão com propostas compatíveis com as relações contemporâneas estabelecidas entre os espaços rurais e

urbanos, faz-se necessário, ainda, conformar um novo acordo político-social, envolvendo governo e sociedade civil, que reconheça a necessidade de realizar uma profunda mudança institucional capaz de dar suporte às políticas inovadoras de inclusão nas áreas rurais<sup>6</sup>.

Essa nova agenda deve incorporar um conjunto de objetivos estratégicos, tais como: (i) gerar um modelo de desenvolvimento com foco central na redução das desigualdades e na superação da pobreza; (ii) construir mecanismos solidários de integração entre as áreas rurais e urbanas, reconhecendo a heterogeneidade social das populações rurais e valorizando seus espaços de vida e trabalho; (iii) consolidar os direitos de cidadania, expressos no acesso a ativos, bens e serviços que assegurem melhores condições de vida às populações rurais.

Para viabilizar as condições institucionais que permitam alcançar tais resultados, o IICA, nos planos nacionais, regionais e hemisférico, em um trabalho articulado com as instituições contraparte, deve incentivar e apoiar a criação e consolidação de espaços interinstitucionais de debate e proposição de estratégias e políticas de desenvolvimento territorial rural. Essas políticas devem incentivar o entrelaçamento dinâmico das economias dos espaços rurais e urbanos, a inclusão social e produtiva dos grupos sociais vulneráveis, a sustentabilidade ambiental e a participação cidadã na gestão das políticas nos territórios. Onde for politicamente viável, é importante que se constituam marcos institucionais e instrumentos operativos que deem o amparo legal a essas políticas, incorporando os seguintes eixos estruturais: (i) o fortalecimento da produção agrossilvipastoril, baseada em um novo padrão tecnológico que priorize a soberania e a segurança alimentar e nutricional e que seja resiliente às mudanças climáticas em curso; (ii) a promoção da qualidade de vida e do bem-estar social das populações dos territórios rurais, considerando que essas regiões não se limitam a espaços de produção e, portanto, necessitam ter acesso a um conjunto de direitos, bens e serviços públicos e privados; (iii) o incentivo à implementação de processos continuados de inserção social e produtiva, com diversificação e dinamização das economias territoriais, potencializando suas vantagens comparativas; (iv) o fortalecimento de ações focalizadas no empoderamento dos atores sociais, na discriminação positiva e na consolidação de mecanismos institucionais de participação política que assegurem a diversidade dos atores no processo de planejamento e gestão social do desenvolvimento dos territórios rurais.

Essas recomendações finais buscam apontar alguns caminhos que permitam dar continuidade à iniciativa desenvolvida no Brasil, de maneira que o legado histórico dessa experiência possa servir tanto como uma referência para iniciativas políticas em outros países como um ponto de partida para uma articulação entre instituições interessadas em avançar, simultaneamente, na construção de análises com o enfoque tratado nesta obra e na elaboração de propostas de políticas públicas que sejam capazes de impulsar transformações significativas para o desenvolvimento inclusivo nos territórios rurais.

<sup>6</sup> Se consideramos os espaços rurais, em termos populacionais, como sendo muito mais expressivos que os números das estatísticas oficiais e, além disso, reconhecer sua extrema diversidade, essa proposta ganha contornos ainda mais relevantes na atualidade.

## Referências bibliográficas

MATTEI, L. Estratégias de erradicação da pobreza rural: notas sobre a inclusão socioprodutiva. **Fórum DRS-IICA, Boletim Eletrônico**, ano 5, n. 82, p. 6-20, nov./dez. 2011.

MIRANDA, C.; TIBÚRCIO, B. (Org.). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília, DF: IICA, 2011. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 14).

SABOURIN, E.; SAMPER, M.; SOTOMAYOR, O. **Políticas públicas y agricultura familiar en América Latina y Caribe: nuevas perspecti**









Instituto Interamericano de Cooperación para a Agricultura – IICA

Representação do IICA no Brasil

SHIS QI 05 Chacara 16 - Lago Sul

CEP: 71.600-530 – Brasília-DF

Fone: 55 61 2106 5477

Fax: 55 61 2106 5459

E-mail: [iica.br@iica.int](mailto:iica.br@iica.int)

Homepage: [www.iica.org.br](http://www.iica.org.br) / [www.iicaforumdrs.org.br](http://www.iicaforumdrs.org.br)