

ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E A AGRICULTURA NO BRASIL: UM ESPAÇO EM PERMANENTE CONSTRUÇÃO

Carla Hentz

Mestre em Geografia pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP, Campus de Presidente Prudente, Brasil.
E-mail: carla.hentz@gmail.com.

Carlos de Castro Neves Neto

Doutor em Geografia e Pós – doutorando em Geografia pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP, Campus de Presidente Prudente, Brasil.
E-mail: netosulian@gmail.com.

Recebido: 18/03/16; Aceito para publicação: 20/06/16

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar o papel do Estado no direcionamento das políticas públicas de desenvolvimento rural. Para isso, o recorte temporal está circunscrito a década de 1930, perpassando a fase de modernização da agricultura, com auge na década de 1960 a 1980, até a década de 1990, momento no qual a agricultura passa a ter um maior respaldo diante das esferas governamentais e, principalmente, no tocante ao desenvolvimento do país. Neste novo contexto das políticas públicas, destacamos o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA e o Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas – PEMH, políticas estas que passaram a incorporar a perspectiva territorial em detrimento da abordagem setorial. Por fim, acredita-se que a essencialidade do tema relaciona-se amplamente com a importância assumida pela agricultura familiar nas últimas décadas do século XX. Todavia, mesmo diante das mudanças ocorridas, verifica-se a permanência de uma política que privilegia as estruturas agrárias já consolidadas, mantendo à margem os pequenos produtores rurais.

Palavras-chave: Estado; Políticas Públicas de desenvolvimento rural; PRONAF; PAA; PEMH.

STATE, PUBLIC POLICY AND AGRICULTURE IN BRAZIL: A SPACE UNDER PERMANENT CONSTRUCTION

ABSTRACT

This paper aims to assess the State's role in directing public policies to rural development. To do that, the timeframe is limited to the 1930s, encompassing the stage of modernization of agriculture, peaking in the period 1960-1980, until the 1990s, when agriculture gained a greater support alongside government spheres and, in particular, regarding the country's development. In this new context of public policies, we highlight the National Family Farming Strengthening Program (PRONAF), the Food Acquisition Program (PAA) and the State Drainage Basin Program (PEMH) – policies that now incorporate a territorial perspective at the expense of the sector-based approach. Finally, we believe that the issue of essentiality relates largely to the importance assumed by family farmers in the last decades of the 20th century. Nevertheless, even in the face of changes, we notice the permanence of a privilege policy toward already established agrarian structures, while keeping small farmers at the margin.

Keywords: State; Public Policies for rural development; PRONAF; PAA; PEMH.

INTRODUÇÃO

No Brasil, muito antes da disseminação do pacote tecnológico da Revolução Verde, a agricultura já era aprendida pelo Estado brasileiro, por meio de políticas públicas, a partir do privilégio de uma perspectiva setorial, relegando ao espaço rural, visto apenas como o local de realização das atividades produtivas. Assim, o desenvolvimento agrícola, ao ser pensado do ponto de vista do atendimento das demandas do setor industrial, não implicou no desenvolvimento rural.

A partir da década de 1960, com o avanço da indústria baseada na agroindústria, iniciou-se uma grande transformação econômica, social e política da agricultura brasileira, desencadeando diversas transformações nas formas de produzir e viver no campo, que adquiriu novas funções, sobretudo pela expansão do agronegócio exportador brasileiro, que alterou profundamente as formas de produção agrícola nas diferentes regiões.

Concomitantemente a modernização da agricultura, assistiu-se a um êxodo rural significativo aprofundando cada vez mais o esvaziamento do campo. Quando a população rural permanecia nesses espaços, vivia sob condições de pobreza e com enorme dificuldade de acesso ao crédito rural ofertado pelo Estado, acarretando no aumento da concentração da propriedade da terra e na expropriação de muitos produtores rurais de pequeno porte. Em detrimento disso, assistiu-se ao inchaço demográfico no espaço urbano.

Visando transformar o meio rural e promover a modernização, o “Estado assumiu de forma explícita o comando do processo de capitalização do campo, conjuntamente com o capital financeiro e industrial” (GRISA, 2010, p. 84). O Estado ansiava promover grandes transformações no setor agropecuário sem, contudo, modificar a estrutura fundiária do país. O desenvolvimento era pensado como sinônimo de crescimento econômico, sem considerar a questão social do país.

Dessa forma, esta postura desenvolvimentista do Estado aprofundou as desigualdades de todo o sistema econômico, e não somente do setor agropecuário, apoiando-se “na fragilidade social e política da base da pirâmide social em comparecer à esfera pública com demandas próprias e concorrentes àquelas que constituíram o pacto da “modernização conservadora” (DELGADO, 2012, p. 20).

A margem do processo de desenvolvimento e a mercê das políticas públicas elaboradas para os grandes empreendimentos, os pequenos agricultores de base familiar começaram a adotar estratégias de reprodução diferenciadas para sobreviver no campo. Neste mesmo contexto, a partir da década de 1990, o Estado passa a reconhecer e legitimar a importância da agricultura familiar para o desenvolvimento do país, criando políticas públicas que servissem de base para a reprodução social desse segmento. Dentre estas políticas, destacamos o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e o Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas – PEMH.

Nesta perspectiva, optamos por utilizar como recurso metodológico a revisão da literatura acerca dos temas que despontam à problemática, estando o trabalho estruturado em duas partes, além desta introdução. Na primeira parte, analisamos a trajetória do intervencionismo estatal desde a década de 1930 a 1990, quando uma nova abordagem passa a ser incorporada às políticas públicas, passando para a fase de implementação na década de 2000. Na segunda parte, contextualizamos algumas das políticas públicas implementadas, quais, sejam: o PRONAF (1996); o PAA (2003) e o PEMH no Estado de São Paulo (2000). Por fim, apresentamos as considerações finais e as referências.

A EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL: DO SETORIAL AO TERRITORIAL

As políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil sempre foram norteadas pelo viés setorial e produtivista. Mesmo aquelas que estiveram vinculadas aos programas especiais de desenvolvimento regional, tinham como principal objetivo a produção de determinadas atividades e/ou setores produtivos, como é o caso do POLOCENTRO (Programa de Desenvolvimento dos Cerrados) e PRODECER (Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento do Cerrado), que visavam expandir e consolidar a produção de *commodities* para exportação.

Muito antes de se preocupar com questões inter-regionais, até a década de 1950, a atuação do Estado brasileiro estava centrada na solução de problemas nacionais, por meio de políticas macroeconômicas e setoriais. A partir da década de 1950, a política regional passa a adquirir expressividade frente à formulação de algumas correntes teóricas de desenvolvimento regional, como a Teoria dos Polos de Desenvolvimento Regional, segundo a qual o crescimento econômico não se faz de forma difusa, mas se manifesta em certos pontos, com intensidades variáveis, se expandindo por diversos canais com efeitos variáveis sobre o conjunto da economia. Nisso, surgem no Brasil as agências de desenvolvimento, amparando-se nessa lógica, como a SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste -, por exemplo, (HESPANHOL, 1999).

Neste contexto, o desenvolvimento era entendido como sinônimo de crescimento econômico. O Estado, por meio de políticas macroeconômicas e setoriais e sob o domínio da elite, efetuou as intervenções concedendo benefícios a partir de estímulos financeiros e fiscais ao setor privado, marcadamente urbano-industrial.

Na década de 1930, com o Governo de Getúlio Vargas, o Estado atuou, decisivamente, no projeto de unificação do país, com a abertura e expansão de estradas de rodagem e ferrovias. Estas ações levaram ao desenvolvimento desigual das regiões, haja vista que as condições socioespaciais de formação e desenvolvimento foram diferenciadas de acordo com o tempo, os recursos disponíveis, o privilégio diferenciado das ações governamentais, e da localização

frente aos centros dinâmicos do país, com os quais não conseguiam competir em termos de escala e tecnologia de produção (HESPANHOL, 1999).

Em meados da década de 1950, Juscelino Kubitschek, em seu projeto de industrialização do país, intensificou a economia por meio do fortalecimento das indústrias de São Paulo e do Rio de Janeiro, reforçando o papel dessas cidades como metrópoles nacionais, ampliando as desigualdades regionais pré-existentes no país.

A partir da década de 1960, diversos estudos começaram a ser realizados nos vários estados da federação, com o intuito de identificar os chamados polos de desenvolvimento. Conforme aponta Hespanhol (1999), tais estudos faziam parte dos trabalhos de planejamento regional.

Neste mesmo período, modernas e sofisticadas técnicas de produção foram incorporadas à agricultura, momento no qual o espaço rural passou por expressivas transformações econômicas e sociais, alterando profundamente sua base produtiva. O avanço da modernização agrícola consolidou-se com o apoio do Estado brasileiro que direciona de forma tendenciosa para o setor os recursos financeiros, infraestrutura, apoio tecnológico, incentivos fiscais e políticas públicas. Conforme ressalta Hespanhol (1997, p. 41),

[...] o Estado encarregou-se de criar as condições para que o processo de modernização agrícola se efetivasse, através da implementação de mecanismos, visando por um lado expandir o mercado interno de máquinas e insumos industriais, e por outro, ampliar a oferta de produtos exportáveis e de matérias-primas para a indústria.

Segundo Delgado (2012, p. 13), com a integração técnica da indústria à agricultura, “[...] estimulou-se a adoção de pacotes tecnológicos da “Revolução Verde”, então considerados sinônimos de modernidade, e incentivou-se um enorme aprofundamento das relações de crédito na agricultura”. Entre 1965 e início dos anos de 1980, o crédito rural subsidiado tornou-se o principal instrumento deste processo, porém, como alerta Gonçalves Neto (1997, p. 153),

[...] a distribuição deste subsídio não ocorreu de forma homogênea entre os agricultores, mas foi centralizado nas mãos dos mais poderosos ou dos que já se encontravam envolvidos no processo de modernização, contribuindo para a transferência de recursos de renda dentro do próprio setor e aumentando o quadro de miséria dos pequenos produtores rurais.

Fica, então, evidente que entre as décadas de 1920 e 1980, o intervencionismo estatal no setor agropecuário esteve consubstanciado em prol do favorecimento de grandes produtores rurais e de produtos voltados ao mercado externo (*commodities*). As ações do Estado convergiam para um único segmento produtivo – o ramo agroindustrial – com a formulação de políticas públicas dotadas de um caráter essencialmente economicista, setorial e produtivista.

Neste sentido, destacamos que o espaço rural brasileiro se manteve associado à ideia de *agro* pelas próprias características de estruturação do espaço agrário nacional ao longo do processo histórico, que, na condição de colônia de exploração, esteve sempre pautado na lógica produtivista.

O novo modelo de agricultura de fato se efetivou, porém, manteve inalterada a estrutura fundiária, privilegiando médios e grandes produtores rurais em detrimento dos pequenos, promovendo, “um verdadeiro pacto com a classe dominante (burguesia urbano-industrial e aristocracia rural)” (HESPANHOL, 1997, p. 38). Conforme ressalta Grisa (2010, p. 84), coube aos agricultores familiares, “as consequências do processo modernizante: endividamento, desemprego, perda das terras, êxodo rural e agrícola, degradação ambiental etc.”.

No início dos anos 1980, conforme aponta Delgado (2012), o modelo de crescimento econômico, pautado na modernização conservadora, já apresentava sinais de declínio, principalmente, por conta da redução do crédito subsidiado.

Neste mesmo período, “em virtude de uma nova conjuntura política e social que teve como marco o processo de redemocratização do país e que favoreceu a intensificação de movimentos organizados na sociedade, reivindicando a sua participação” (HESPANHOL, 2008, p. 3), essa situação começou a mudar. Além da redemocratização,

[...] o desencadeamento do processo de descentralização político-administrativo, propiciado pela Constituição de 1988, foi outro elemento importante nesse cenário. Assim, temas como poder local, participação social, autogestão, desenvolvimento sustentável, representação e formas de organização coletiva ganharam destacada relevância no âmbito nacional (HESPANHOL, 2008, p. 3).

Segundo Veloso (2011, p. 20), essas transformações e mudanças estiveram associadas a diversas circunstâncias políticas que se consolidaram,

[...] principalmente no discurso neoliberal, como por exemplo, nas orientações dos organismos multilaterais, no discurso de urgência e profundidade da crise da década de 1980 e o imperativo da descentralização, da governança territorial e da interpretação localista da realidade.

Diante disto e, principalmente, em resposta aos interesses de grande parcela dos pequenos produtores rurais, que sempre estiveram marginalizados no tocante as políticas públicas, o Estado, a partir da década de 1990, passa a incorporar, em parte das políticas públicas, a dimensão territorial do desenvolvimento, em detrimento do enfoque produtivista, buscando superar o viés meramente setorial das políticas públicas voltadas ao espaço rural. A dimensão territorial das políticas públicas teve forte influência nos programas elaborados pelo Ministério

de Desenvolvimento Agrário - MDA, como por exemplos: os Programas Territórios da Cidadania e os Programas Territórios Rurais.

Assim, a década de 1990 é marcada por fatores decisivos, sobretudo, no que tange a esfera governamental. As ações governamentais buscavam incorporar pelo menos ao nível do discurso, a diversidade econômica, social e política, levando em consideração as especificidades/potencialidades locais/regionais. Dessa forma, a partir de 1995,

[...] já no Governo Fernando Henrique Cardoso, o PROVAP¹ foi totalmente reformulado, tanto em termos de concepção como em sua área de abrangência. Essas modificações deram origem ao PRONAF, em 1996, cuja institucionalização ocorreu através do Decreto Presidencial nº 1.946 datado de 28/07/1996. Desse ano em diante, o programa tem se firmado como a principal política pública do Governo Federal para apoiar os agricultores familiares. Deve-se registrar, no entanto, que, no ano de 1996, apenas as ações relativas ao crédito de custeio foram implementadas e que a ampliação do programa para as áreas de investimentos, infraestrutura e serviços municipais, capacitação e pesquisa, só ocorreu a partir de 1997, quando o PRONAF ganhou maior dimensão e passou a operar de forma integrada em todo território nacional (SCHNEIDER et al., 2004, p. 3).

Para Veloso (2011, p. 51), “a criação do PRONAF em meados da década de 1990 foi um divisor de águas, marcando sem sombra de dúvidas o intervencionismo estatal no meio rural brasileiro [...]”. Segundo Schneider et al. (2004, p. 1), neste novo contexto das políticas públicas, a institucionalização do PRONAF, “representa o reconhecimento e a legitimação do Estado, em relação às especificidades de uma nova categoria social – os agricultores familiares”

A agricultura familiar por meio das ações do PRONAF passa a ser fortalecida em termos técnicos, financeiros e de infraestrutura, ampliando a capacidade produtiva, contribuindo para a geração de emprego e renda nas áreas rurais, melhorando a qualidade de vida dos agricultores familiares (SCHNEIDER et al., 2004).

Para Oliveira (2002, p. 12), apesar das muitas dificuldades, “algumas inerentes ao espaço geográfico escolhido para a intervenção (municipal), outras à própria dificuldade de articulação e coordenação dos atores sociais”, o PRONAF contribuiu significativamente para novas discussões acerca das políticas públicas de desenvolvimento rural.

Este debate passa a ser intensificado com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT, que tem enfatizado a necessidade do enfoque territorial, a partir do entendimento de que o rural está adquirindo um caráter cada vez mais multidimensional e pluriativo e menos setorial, ou seja, essencialmente agrícola (OLIVEIRA, 2010). A Secretaria de

¹ Programa de Valorização da Pequena Produção Rural.

Desenvolvimento Territorial no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA em 2003 reforça a ideia do redirecionamento do Estado em relação à agricultura familiar.

Nesse âmbito, discutiremos na sequência, algumas das políticas públicas brasileiras implementadas a partir da década de 1990, dentre as quais destacamos: o PRONAF (1996), o PAA (2003) e o PEMBH (2000).

POLÍTICAS PÚBLICAS E AGRICULTURA FAMILIAR: OS CASOS DOS PROGRAMAS NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR, DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS E DO PROGRAMA ESTADUAL DE MICROBACIAS HIDROGRÁFICAS

As políticas públicas de acordo com Secchi (2010) nasceram para auxiliar no diagnóstico e no tratamento de problemas públicos. Segundo o autor, independentemente do setor de intervenção, as políticas públicas possuem traços comuns e atores semelhantes, sendo que dão o subsídio para a sua análise e a tomada de decisões. Em outras palavras, “a principal razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante” (SECCHI, 2010, p. 02).

Grisa (2012, p. 31) complementa que “a elaboração de uma política pública envolve mais que um conjunto de decisões; ela envolve atores sociais (homens políticos, funcionários de todos os níveis, grupos de interesses etc.) que constroem uma ordem local”. Compreensão esta que busca incluir a atuação da sociedade no processo decisório, e não apenas como mero participante do processo.

Para Arretche (1998), as dimensões de uma política pública são: objetivos e a metodologia ou estratégia para atingi-los. Neste sentido, como alude Souza (2006, p. 26), após serem desenhadas e formuladas, as políticas públicas resultam em “planos, programas, projetos, bases de dados ou sistemas de informação e pesquisa”, e se implementadas, ficam sujeitas a acompanhamento e avaliação pelos seus gestores, bem como pela sociedade civil.

Há um consenso, que repercute no campo das políticas públicas, sobretudo, as relacionadas ao desenvolvimento rural, de que a criação do PRONAF no ano de 1996 legitima o reconhecimento da importância da agricultura familiar no contexto da realidade brasileira.

Não restam dúvidas sobre a importância do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) em vários sentidos, a começar pelo próprio significado de sua criação. [...] o Pronaf constituiu o primeiro e mais importante exemplo de política setorial diferenciada, dirigida para a agricultura e o mundo rural no Brasil, mais precisamente uma política diferenciada segundo o recorte social que define uma categoria de agricultor à qual se associa um tipo de agricultura (BONNAL e MALUF, 2009, p. 94).

Desde sua institucionalização, em 1996, o Pronaf tem por objetivo principal fortalecer a agricultura familiar em termos de financiamento, tecnologia e infraestrutura. Conforme aponta Echeverri, (2010, p. 84), o programa possui enorme “capacidade para adaptar-se às diferentes orientações de política pública. Entre eles, se destaca sua condição descentralizada de execução, concebendo um esquema de gestão com os Estados e municípios”.

O Pronaf surge como um mecanismo de atendimento a uma antiga reivindicação dos movimentos sociais que buscavam uma política social e econômica direcionada, especificamente, para os agricultores familiares. Hespanhol (2000, p. 97) ressalta que as ações do programa objetivam aumentar a “capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria da renda, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida e a ampliação do exercício da cidadania por parte dos agricultores familiares”.

O programa possui a descentralização, a participação e o estabelecimento de parcerias como princípios básicos. Os objetivos gerais são:

[...] (i) ajustar políticas públicas à realidade da agricultura familiar; (ii) viabilizar a infraestrutura rural necessária à melhoria do desempenho produtivo e da qualidade de vida da população rural; (iii) fortalecer os serviços de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar; (iv) elevar o nível de profissionalização de agricultores familiares, proporcionando-lhes novos padrões tecnológicos e gerenciais e (v) favorecer o acesso de agricultores familiares e suas organizações ao mercado (CASTILHOS, 2002, p. 93).

O programa possui várias linhas de crédito destinadas às especificidades do público alvo, tendo por requisitos de enquadramento, a obtenção da Declaração de Aptidão ao Pronaf - DAP e a elaboração do Projeto Técnico de Financiamento. As linhas de crédito podem ser visualizadas no Quadro 1.

Quadro 1. Linhas de crédito do Pronaf.

Linhas de crédito	Finalidade
Pronaf Custeio	Financiar atividades agropecuárias e de beneficiamento da industrialização e comercialização da produção.
Pronaf Mais Alimentos – Investimento	Financiar a implantação, ampliação ou modernização da produção e serviços agropecuários ou não agropecuários.
Pronaf Agroindústria	Financiar investimentos em infraestrutura voltada ao beneficiamento, processamento e comercialização da produção agropecuária, produtos florestais e do extrativismo, ou de produtos artesanais e a exploração do turismo rural.
Pronaf Agroecologia	Financiar investimentos dos sistemas de produção agroecológicos ou orgânicos, incluindo-se os custos relativos à

	implantação e manutenção do empreendimento.
Pronaf Eco	Financiar investimentos em técnicas que minimizam o impacto da atividade rural ao meio ambiente, bem como permitam ao agricultor melhor convívio com o bioma em que sua propriedade se insere.
Pronaf Floresta	Financiar investimentos em projetos para sistemas agroflorestais; exploração extrativista ecologicamente sustentável; plano de manejo florestal; recomposição e manutenção de APPs* e reserva legal; e recuperação de áreas degradadas.
Pronaf Semiárido	Financiar investimentos em projetos de convivência com o semiárido, priorizando infraestrutura hídrica e implantação, ampliação e modernização de infraestruturas relacionadas com projetos de produção e serviços agropecuários e não agropecuários.
Pronaf Mulher	Financiar investimentos de propostas de crédito da mulher agricultora.
Pronaf Jovem	Financiar investimentos de propostas de crédito de jovens agricultores e agricultoras.
Pronaf Custeio e Comercialização de Agroindústrias Familiares	Financiar necessidades de custeio do beneficiamento e industrialização da produção própria dos agricultores e suas cooperativas ou associações e/ou de terceiros
Pronaf Cota-Parte	Financiar investimentos para a integralização de cotas-partes dos agricultores familiares filiados a cooperativas de produção ou para aplicação em capital de giro, custeio ou investimento.
Microcrédito Rural	Financiar, aos agricultores de mais baixa renda, atividades agropecuárias e não agropecuárias, podendo os créditos cobrir qualquer demanda que possa gerar renda para a família.

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Linhas de crédito do Pronaf. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-creditorural/linhas-de-cr%C3%A9dito>. *Áreas de Preservação Permanente.

De acordo com Schneider et al. (2004, p. 07), o programa “[...] é um marco na trajetória das políticas públicas brasileiras, uma vez que é o primeiro programa, em âmbito nacional, a reconhecer as especificidades de um determinado segmento da agricultura, a agricultura familiar”. Todavia, alguns aspectos “merecem discussão e cuidados para que se evite novas ameaças à reprodução da agricultura familiar” (CARNEIRO, 1997, p. 71).

Alguns desses aspectos são apontados em estudo realizado por Kageyama (2003), a respeito da linha de ação Pronaf Crédito Rural, que estabeleceu as condições para a contratação do crédito destinado ao apoio financeiro das atividades agropecuárias exploradas a partir do trabalho familiar. Essa pesquisa mostra que de 1995 até o final do ano de 2000, o programa havia liberado um montante de R\$ 10,2 bilhões para os pequenos produtores, contabilizando quatro milhões de contratos até a safra 2000/2001 (KAGEYAMA, 2003). O estudo realizado em 12 municípios brasileiros constatou, que o crédito do Pronaf mostrou-se fortemente

associado ao nível tecnológico e a produtividade agrícola, sugerindo que seu papel tem sido o de substituir o antigo sistema de crédito rural subsidiado.

Para Corbucci, (1995 *apud* CARNEIRO, 1997) esses obstáculos estão associados ao descompasso entre suas determinações político-institucionais e as condições estruturais. Neste sentido, um dos principais desafios do Pronaf consiste em inserir no programa os agricultores mais marginalizados, que, atualmente, não participam dessa importante política pública.

O PAA, lançado em julho de 2003 pela Lei 10.696, foi um dos primeiros programas implementados com a chegada de Lula ao poder. Elaborado como uma ação estruturante do Programa Fome Zero, o PAA é um programa do Governo Federal que visa colaborar com o enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil e, ao mesmo tempo, fortalecer a agricultura familiar. Para isso, o programa tem como objetivos principais:

Garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional e promover a inclusão social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar (BRASIL, 2015b, p. 1).

A criação do PAA representa um marco na política agrícola brasileira e revela a presença do Estado junto à pequena produção familiar. Inserido em um amplo debate sobre desenvolvimento e distribuição de renda, as ações do programa envolvem a União, os Estados e os municípios, parceria esta que permitiu a aproximação do poder local com a produção familiar rural. As ações do programa viabilizam a articulação entre a produção, a comercialização e o consumo, favorecendo a inserção da agricultura familiar nos mercados institucionais.

Um dos aspectos inovadores do programa e que o elencam como uma das mais importantes políticas públicas de comercialização governamental é, justamente, o esforço para integrar, não apenas em sua concepção, mas também nos aspectos práticos de sua operacionalização, dimensões relacionadas tanto à política agrícola quanto à política de segurança alimentar e nutricional (SCHMITT, 2005).

Segundo Veloso (2011), o programa tem se adaptado às especificidades regionais em virtude de sua flexibilidade, fato esse pelo qual se encontra em constante reformulação desde sua implantação no ano de 2003. “O PAA tem sido aprimorado no seu arcabouço jurídico-institucional, no modo de operação e nas suas modalidades, parcerias e fontes de recursos envolvidas” (VELOSO, 2011, p. 47). As modalidades podem ser visualizadas no Quadro 2.

Quadro 2. Modalidades do PAA.

Modalidades	Ementa
CDAF – Compra Direta da Agricultura Familiar	Tem por objetivo a melhoria na comercialização da produção familiar por duas formas: formação de estoques e a agregação de valor ao produto por meio do processamento. Os alimentos são adquiridos dos produtores organizados em grupos formais (cooperativas e associações) pelo Governo Federal a preços de referência. A fonte de recursos é proveniente do MDA e MDS. O limite máximo por DAP/ano é de R\$ 8.000,00.
CAEAF – Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar – Doação Simultânea	Destina-se à aquisição de alimentos da agricultura familiar com vistas à doação a populações em situação de risco alimentar atendidas por entidades sociais de caráter governamental e não-governamental. Os recursos são oriundos do MDS, sendo o limite máximo por DAP/ano de R\$ 8.000,00.
CPR – Estoque - Formação de Estoques pela Agricultura Familiar	Tem por objetivo adquirir alimentos da safra vigente de agricultores organizados em grupos formais para a formação de estoques em suas próprias organizações. A organização adquire a produção dos agricultores familiares listados na Proposta de Participação, beneficia os alimentos e os mantém em estoque próprio até sua entrega para estoques públicos ou comercialização no mercado convencional. Os recursos são do MDA e MDS. O limite máximo por DAP/ano é de R\$ 8.000,00.
IPCL – PAA Leite Incentivo à Produção e Consumo do leite	A IPCL busca assegurar o consumo de leite a gestantes, crianças, nutrízes, idosos e outros públicos prioritários. Esta modalidade restringe-se a área de atuação da Sudene, beneficiando os Estados do Nordeste e Norte de Minas Gerais. A aquisição é feita de agricultores com produção máxima de 150 litros dia e compra limitada em 100 litros por dia. O leite é pasteurizado em laticínios contratados e distribuído para famílias em postos instalados nos locais de concentração dos beneficiários. O recurso é do MDS e o valor por DAP é de R\$ 4.000,00 por semestre.
Compra Institucional	A modalidade Compra Institucional tem por objetivo realizar compras voltadas para o atendimento de demandas regulares de consumo (restaurantes universitários, presídios, hospitais, academias de polícia, entre outros) por parte da União, Estados, Distrito Federal e municípios. As compras são realizadas com recursos do próprio proponente e dispensa licitação. O recurso é do proponente e o limite máximo por DAP/ano é de R\$ 8.000,00.
Aquisição de Sementes	Tem por finalidade adquirir sementes de culturas alimentares de organizações formalmente constituídas como pessoa jurídica de direito que detenham a DAP, para posterior doação. O limite máximo de aquisição é de até R\$ 16.000,00 por unidade familiar/ano ou até R\$ 6.000,00 por organização fornecedora.

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Modalidades do PAA. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-paa/modalidades-do-paa>.

Uma das principais inovações que o programa apresenta em relação às demais políticas públicas direcionadas para a agricultura está na sua capacidade de articulação com outras políticas, como por exemplo, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a formação de estoques.

Nos últimos anos, essa política pública apresentou um expressivo crescimento, ampliando sua capilaridade nacional, porém, ainda tem comparecido timidamente junto à pequena produção familiar, não demonstrando força suficiente para modificar o quadro produtivo dominante no campo.

De maneira semelhante ao Pronaf, o PAA também tem beneficiado, principalmente, os segmentos mais capitalizados que canalizam para si os recursos do programa, conforme salienta Grisa et al. (2011). Para Hespanhol (2008), o programa deveria, prioritariamente, estar articulado a oferta de assistência técnica, ao crédito rural, a melhoria na infraestrutura das regiões rurais, a extensão dos serviços básicos e na promoção da cidadania no campo.

Com o intento de maximizar o potencial de reprodução da pequena agricultura familiar, constantes reformulações têm sido promovidas no programa pelo governo federal, para assegurar a permanência e a continuidade da agricultura familiar no campo.

A partir da década de 2000, o governo do Estado de São Paulo deu início ao Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas - PEMH, com o propósito de implantar ações que promovessem o desenvolvimento rural sustentável, aliando a produção agrícola e a conservação do meio ambiente, com aumento da renda e melhor qualidade de vida as famílias rurais (SÃO PAULO, s/d).

Segundo Neves Neto e Hespanhol (2014, p. 92), “no período compreendido entre os anos 2000 e 2008 o referido programa contou com o financiamento de US\$ 124.740.200,00, sendo que o Banco Mundial realizou empréstimo de US\$ 55.348.200,00”. O PEMH é fruto de um convênio entre o Governo do Estado de São Paulo, com financiamento parcial do Banco Mundial, sendo executado pela Secretaria da Agricultura e Abastecimento, por intermédio da Coordenadoria de Assistência Técnica Integrada – CATI e da Secretaria do Meio Ambiente, por intermédio da Coordenadoria de Biodiversidade e Recursos Naturais - CBRN. Segundo Neves Neto e Hespanhol (2009, p. 5):

As regiões prioritárias para a ação do programa foram escolhidas com base no grau de degradação ambiental, sobretudo à susceptibilidade à erosão, e os problemas socioeconômicos dos municípios envolvidos. Para identificar essas áreas, o PEMH utilizou os mapas dos índices de erosão e de indigência do estado de São Paulo, elaborados pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT-USP) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), respectivamente.

Conforme salientam os autores, o programa teve muitos problemas na sua execução, principalmente, no que se refere ao cumprimento das metas e a abrangência da política pública, que beneficiou somente algumas áreas do Estado de São Paulo, principalmente, o Oeste Paulista, sendo que poucos municípios conseguiram envolver um grande número de produtores.

A meta inicial foi atender 1.500 microbacias, abrangendo 90 mil produtores (30% do total do Estado) e 4,5 milhões de hectares. Devido ao atraso no início da operacionalização do PEMH e a diminuição no valor do empréstimo com o Banco Mundial, a meta foi reduzida para 950 microbacias, num total de 2,85 milhões de hectares (NEVES NETO e HESPANHOL, 2014, p. 93).

Todavia, mesmo diante de alguns impasses, o PEMH tem apresentado resultados positivos e, diferentemente de outras políticas de cunho setorial, a perspectiva da intersetorialidade está presente, envolvendo não só questões relacionadas ao meio ambiente, foco central do programa, como a extensão rural; assistência técnica (devido à baixa rentabilidade dos produtores rurais); infraestrutura de transporte (devido à presença de estradas intransitáveis), entre outros.

Dessa forma, é possível inferir que as políticas públicas de desenvolvimento rural se instituíram como importantes instrumentos de legitimação da agricultura familiar, contrapondo-se a modernização conservadora da agricultura brasileira, que priorizou os grandes produtores rurais e as *commodities* agrícolas. Associa-se a esta crescente valorização, a participação dos agentes sociais na formulação e implementação das políticas de desenvolvimento rural, “buscando serem pensadas a partir da realidade econômica, social, cultural e institucional de determinados espaços” (OLIVEIRA, 2002, p. 8).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas últimas décadas do século XX, inúmeros discursos em defesa da agricultura familiar foram feitos, todos imbuídos de argumentos que buscavam mostrar a importância desta categoria social, tanto para a sociedade – por ser a produtora e fornecedora de alimentos -, como também para a economia do país e, principalmente, pela importância social que esta detém como grande absorvedora de mão-de-obra rural (SCHNEIDER, 2003).

Isto, porque, historicamente, as políticas públicas direcionadas à agricultura brasileira sempre foram norteadas pelo viés setorial e produtivista, privilegiando determinadas atividades e/ou setores produtivos, característica pelo qual o espaço rural manteve-se associado à ideia de *agro*.

Esta mudança está circunscrita – ao menos do ponto de vista da retórica - a nova abordagem incorporada às políticas públicas a partir da década de 1990, quando se busca superar o viés meramente setorial e produtivista das políticas públicas voltadas ao espaço rural.

Diante da postura desenvolvimentista do Estado brasileiro - que ansiava promover grandes transformações no setor agropecuário, sem, contudo, modificar a estrutura fundiária do país -, a agricultura familiar ficou por muitos anos relegada ao segundo plano e, até mesmo esquecida, resultando na pauperização e expropriação dos pequenos produtores.

Esta situação começou a mudar, a partir do momento em que as políticas públicas voltaram-se para o fortalecimento da agricultura familiar e passaram a levar em consideração a dimensão territorial do desenvolvimento. No entanto, mesmo diante das mudanças ocorridas na concepção das políticas públicas, a agricultura familiar ainda se encontra fragilizada e à mercê da hegemonia desempenhada pela agricultura patronal e capitalizada. No entanto, os agricultores familiares buscam, por meio dos movimentos sociais, das organizações coletivas e das políticas públicas incorporar novas estratégias de reprodução social ao espaço rural.

Esta nova mudança na concepção das políticas públicas buscou atenuar os profundos impactos causados pelo processo de modernização agrícola que foi bastante conservador e excludente, limitando o acesso à terra e desencadeando um intenso processo de êxodo rural.

Embora as mudanças na concepção das políticas públicas tenham logrado importantes avanços, estas ainda não conseguiram resolver os diversos problemas enfrentados pelos agricultores familiares, como o acesso ao crédito, a terra e aos serviços de assistência técnica e extensão rural.

É imprescindível, no tocante as políticas públicas, que o Estado amplie e diversifique seu papel, buscando por novos rumos e enfoques. O desenvolvimento da agricultura familiar promovido pelo Estado, não deve se ater somente ao acesso ao crédito rural, mas um amplo leque de medidas que promovam efetivamente o desenvolvimento rural nos espaços rurais.

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e ao Programa Nacional de Pós-Doutorado da CAPES pelo apoio financeiro.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M.T.S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M.C.R.N.; CARVALHO, M.C.B.T. (Orgs.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 1998. p. 1-12.

BONNAL, P.; MALUF, R.S. Políticas de desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. In: CAZELLA, A.; BONNAL, P.; MALUF, R.S. (Org.). **Agricultura**

familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

BRASIL, 2015. Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA. **Linhas de crédito do Pronaf.** Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-creditorural/linhas-de-cr%C3%A9dito>>. Acesso em: 17 de agosto de 2015.

BRASIL, 2015b. Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA. **Modalidades de PAA.** Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-paa/modalidades-do-paa>>. Acesso em: 17 de agosto de 2015.

CARNEIRO, M.J. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF. In: **Estudos Sociedades e Agricultura**, Rio de Janeiro, nº 8, p. 70-82, 1997. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org>>. Acesso em 17 de agosto de 2015.

CASTILHOS, D.S.B. **Capital social e políticas públicas:** um estudo da linha infraestrutura e serviços aos municípios do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. 2002. Dissertação (Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS - Porto Alegre.

CORBUCCI, R.C. **Algumas reflexões sobre o Programa Nacional da Agricultura Familiar.** Reforma Agrária, São Paulo, 1995, ABRA. vol. 25, n. 2 e 3: 178-184.

DELGADO, G. **Do “capital financeiro na agricultura” à economia do agronegócio:** mudanças cíclicas em meio século (1965-2012). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

ECHEVERRI, R. Emergência e evolução do programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e nos Territórios da Cidadania. In: FAVARETO, Arilson; et al. **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios.** Brasília: IICA, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v. 12) p. 220.

GONÇALVES NETO, W. A modernização desigual: duas décadas de privilegiamento na política agrícola. In: GONÇALVES NETO, W. **Estado e Agricultura no Brasil – Política Agrícola e Modernização Econômica Brasileira 1960-1980.** 5ª edição. São Paulo: Hucitec, 1997

GRISA, C. **Políticas públicas para a Agricultura Familiar no Brasil:** produção e institucionalização das ideias. 2012. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, UFRRJ, Rio de Janeiro – RJ.

GRISA, C. As políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: um ensaio a partir da abordagem cognitiva. **Desenvolvimento em debate:** v.1, n.2, p. 83-109, 2010. Disponível em: http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd_catia.pdf>. Acesso em: 12 de maio de 2016.

GRISA, C; SCHMITT, C.J.; MATTEI, L.F.; MALUF, R.S.; LEITE, S.P. Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à segurança alimentar e nutricional e à criação de mercados para a agricultura familiar. **Agriculturas**, n. 3, p. 34–41, set. 2011.

HESPAHOL, A.N. A atuação do Estado no processo de desenvolvimento brasileiro. In: MENEGUETTE JUNIOR, M.; ALVES, N. (Orgs.). **FCT 40 anos, perfil científico-educacional.** Presidente Prudente: UNESP/FCT, 1999. p. 21-41.

HESPAHOL, A.N. Políticas Públicas, modernização e crise da agricultura brasileira. **Faz Ciência: Revista de Ciências Humanas**, n. 01, p. 38-49, 1997.

HESPAHOL, R.A.M. A adoção da perspectiva territorial nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil. **Revista Campo Território: Revista de Geografia Agrária**, n. 10, p. 123-147, 2010.

HESPAHOL, R.A.M. Mudança de concepção das políticas públicas para o campo brasileiro: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). **Scripta Nova. Revista eletrônica de Geografia y Ciencias Sociales**, n. 270, p.1-8, mai. 2008.

HESPAHOL, R.A.M. **Produção Familiar: Perspectivas de análises e inserção na Microrregião Geográfica de Presidente Prudente – SP.** 2000. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, UNESP, Rio Claro – SP.

KAGEYAMA, A. Produtividade e renda na agricultura familiar: efeitos do Pronaf-crédito. **Agricultura em São Paulo**, v. 50, n. 2, p. 1-13, 2003.

NEVES NETO, C.C.; HESPAHOL, A.N.. O desenvolvimento rural no Brasil e em Portugal: os casos do Programa de Microbacias em São Paulo e da Iniciativa Leader em Portugal. **Ateliê Geográfico**, v. 8, n. 1, p. 74-102, abr/2014.

NEVES NETO, C.C.; HESPAHOL, A.N. O Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas no Estado de São Paulo: a análise da Microbacia da Água das Antas/Pinheiro no município de Assis/SP. In: XIX ENCONTRO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 2009, São Paulo. Anais do XIX Encontro Nacional de Geografia Agrária. São Paulo: GEOUSP, 2009. p. 1-31.

OLIVEIRA, A.R. **O associativismo na região do Pontal do Paranapanema-SP: limites e possibilidades para o desenvolvimento rural**. 2010. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, UNESP, Presidente Prudente – SP.

OLIVEIRA, R.O. Desenvolvimento, Política Agrícola e Política Rural: do setorial ao territorial. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 32, n. 12, p. 7 – 15, dez. 2002.

SAMBUICHI, R.H.R.; GALINDO, E.P.; OLIVEIRA, M.A.C.; PEREIRA, R.M. A diversificação produtiva como forma de viabilizar o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar no Brasil. In: MONASTERIO, L.M.; NERI, M.C.; SOARES, S.S.D. **Brasil em desenvolvimento 2014: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014, p. 61-84.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SÃO PAULO. **Encontro Água & Floresta. Vivência – Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas**. Disponível em: <http://www.sigam.ambiente.sp.gov.br/sigam2/Agua%20e%20Floresta/07-25_VeraLuciaeOutros_ProgEstMicrobaciasHidrograficas.pdf>. Acesso em: 18 de agosto de 2015.

SCHMITT, C.J. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: Integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. **Revista de Política Agrícola**, n. 2, p. 78-88, jun. 2005.

SCHNEIDER, S. Teoria Social, Agricultura Familiar e pluriatividade. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 18, n. 51, p. 99-121, 2003. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092003000100008>

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A.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. **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2004, p. 21-49.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Revista Sociologias**, n. 16, p. 20-45, jul/dez. 2006.

VELOSO, F. **Políticas Públicas no Município de Junqueirópolis (SP): o PRONAF e o PAA**. 2011. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, UNESP, Presidente Prudente - SP.