

## **AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A SUSTENTABILIDADE DA AGRICULTURA BRASILEIRA**

## **LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA SOSTENIBILIDAD DE LA AGRICULTURA BRASILEÑA**

**Tiago Rocha Santos**

Universidade Federal de Minas Gerais/ Universidade Estadual de Montes Claros,  
Montes Claros, MG, Brasil  
rocha.tiago.mg@gmail.com

**Hélder dos Anjos Augusto**

Universidade Federal de Minas Gerais  
Montes Claros, MG, Brasil  
mozambique@bol.com.br

**Lucas Rocha Santos**

Universidade Federal de Minas Gerais  
Montes Claros, MG, Brasil  
lucasrochalrs95@hotmail.com

**Andréa Maria Narciso Rocha de Paula**

Universidade Estadual de Montes Claros,  
Montes Claros, MG, Brasil  
andreasertao@gmail.com

### **Resumo**

Ao longo das últimas décadas o Estado brasileiro, em suas diferentes conformações, perseguiu ideias de crescimento e desenvolvimento que acabaram por influenciar diretamente no modo como a agricultura é praticada e impactado aqueles que dela vivem, assim como a sociedade que dela depende. Este trabalho pretendeu trazer um apanhando sobre as relações entre “agricultura, desenvolvimento, políticas públicas e sustentabilidade”. Conta inicialmente com a abordagem destas dimensões no processo da modernização da agricultura e, em seguida, no universo das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil. A principal ferramenta metodológica foi a análise bibliográfica - complementada com dados secundários oficiais, do governo e de institutos de pesquisa - assim, trata-se conceitualmente de um estudo exploratório. Os resultados permitem vislumbrar um pequeno compêndio sobre os intentos de políticas para a agricultura, tanto para a categoria dos agricultores familiares, como no que tange a política agrícola hegemônica, do latifúndio e da degradação ambiental. Outra reflexão importante ao longo do trabalho diz respeito à imensa habilidade dos movimentos sociais em pautar políticas, ainda que de forma contra hegemônica. As contradições existentes, mesmo em políticas direcionadas ao público da agricultura familiar, ratificam a necessidade de reinvenção e resistência constantes por parte destes atores.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Agricultura Familiar. Desenvolvimento. Sustentabilidade.

## Resumém

En las últimas décadas, el Estado brasileño, en sus diferentes conformaciones, ha perseguido ideas de crecimiento y desarrollo que han influido directamente en la forma en que la agricultura es practicada y há impactado aquellos que de ella viven, así como la sociedad en su conjunto. Este artículo tiene como objetivo abordar las relaciones entre "agricultura, desarrollo, políticas públicas y sostenibilidad". Inicialmente desarrolla estas dimensiones reflexionando acerca del proceso de "modernización de la agricultura brasileña" y, luego, las buscan en el universo de las políticas públicas para la agricultura familiar en Brasil. La principal herramienta metodológica fue el análisis bibliográfico - complementado con datos secundarios oficiales del gobierno y los institutos de investigación brasileños- por lo tanto, conceptualmente este es un estudio exploratorio. Los resultados nos permiten vislumbrar un pequeño resumém acerca de las intenciones de las políticas para la agricultura, tanto para la categoría de agricultores familiares, como en lo que respecta a la política agrícola hegemónica, del latifundium y de la degradación del medio ambiente. Otra reflexión importante a lo largo del trabajo se refiere a la inmensa técnica de los movimientos sociales para orientar las políticas, aunque sea de forma contrahegemónica. Todavía existen contradicciones, incluso en políticas dirigidas al público de la agricultura familiar. Las ditas c contradicciones ratifican la necesidad de una constante reinvencción y resistencia por parte de dichos actores.

**Palabras clave:** Políticas Públicas. Agricultura Familiar. Desarrollo. Sostenibilidad.

## Introdução

Ao longo das últimas décadas o Estado brasileiro, em suas diferentes conformações, perseguiu ideias de crescimento e desenvolvimento que acabaram por influenciar diretamente no modo como a agricultura é/era praticada e impactado aqueles que dela vivem, assim como a sociedade que dela depende. Contudo, estas conformações ocorridas no espaço rural constituem o baluarte contemporâneo para que os estudiosos tomassem nas suas linhas de pesquisa a redefinição na articulação entre agricultura, ruralidade e ambiente.

Neste contexto, o presente trabalho pretendeu trazer um pequeno compêndio sobre as relações entre "agricultura, desenvolvimento, políticas públicas e sustentabilidade". Embora sejam pontuados os condicionantes políticos nos quais as políticas foram desenvolvidas, não é este o foco da análise. O artigo centra-se em enumerar quais foram as políticas públicas nos distintos contextos históricos e como elas impactaram a realidade da agricultura brasileira. Espera-se que arranjo dimensionado possa refletir sobre

universo maior de políticas direcionados ao público da agricultura familiar e ao espaço rural do país.

A principal ferramenta metodológica foi a análise bibliográfica e, portanto, trata-se de um estudo exploratório. Sempre que possível, a análise bibliográfica foi complementada com dados secundários oficiais, do governo e de institutos de pesquisa, com destaque para o recém divulgado Censo Agro 2017, do Instituto Brasileiro de Geografia e estatística - IBGE (GIL, 2002).

Abordamos inicialmente o processo do qual convencionou-se chamar de modernização da agricultura, cujos impactos (diretos ou indiretos) podem ser observados quase que na totalidade da agricultura brasileira. Posteriormente, em seção dedicada, são abordadas as políticas públicas para agricultura familiar no Brasil. Por fim, em caráter ilativo, uma última seção que apresenta uma análise sobre a relação das políticas públicas e a sustentabilidade da agricultura.

### **Políticas Públicas e Modernização da Agricultura**

Na década de 1960, mais especificamente a partir da sua segunda metade, ganharia força o processo que levaria a agricultura brasileira a um novo patamar, aproximando um grande volume de estabelecimentos agropecuários e empresas em grandes sistemas agroalimentares com enorme relação vertical e horizontal nas suas cadeias de comercialização e de insumos.

Por mais que esse processo ocorresse no âmbito do mercado, ele só foi possível graças ao papel do Estado, por meio de políticas de intervenção distintas em cada período, mas similares quanto aos efeitos e áreas de intervenção. Esta seção trata do período histórico no qual ocorreu a chamada “modernização da agricultura brasileira”. Não obstante, a seção tratará também dos antecedentes condicionantes desse processo, assim como dos seus desdobramentos e inflexões posteriores.

No ano de 1929, iniciou-se uma das maiores crises da história do capitalismo moderno. Segundo historiadores, foi o momento em que a economia mundial chegou mais próximo de um grande colapso, com o declínio dos indicadores econômicos e o desemprego atingindo índices elevadíssimos em todo o mundo. No Brasil, ainda

pouquíssimo industrializado, foi a agricultura que mais sofreu os efeitos da crise, sobretudo a economia cafeeira (HOBSBAWM, 1997).

O café, que havia sido introduzido no país em 1732 em Belém do Pará, já representava na década de 1920 quase 70% das exportações brasileiras, até três quartos do volume consumido do produto no mundo todo era proveniente do Brasil. Dados que evidenciam a importância que tivera a economia cafeeira naquele período anterior à crise e a pouca diversificação produtiva que o país detinha até o momento (HOMMA, 2003; HOBSBAWM, 1997).

A crise de 1929 teve como uma de suas consequências a diminuição da importância da economia cafeeira, dando espaço para outras culturas na economia do país (como o algodão, a cana de açúcar o trigo e o arroz) provocando assim uma importante transformação na agricultura brasileira. Diversificou-se também as inversões estatais, que passaram abranger um maior número de produtos, tendo como marcos a centralização das políticas (antes estaduais) e a priorização de interesses de algumas regiões e setores específicos da agricultura, fortalecendo e reafirmando o poder das oligarquias locais (DELGADO, 1997).

A federalização das políticas de agricultura ganhou força nos quinze anos ininterruptos do primeiro governo Vargas, de 1930 até 1945. Ela é retratada pela fundação ou reorganização de institutos nacionais como o Instituto do Açúcar e do Alcool – IAA, do Departamento Nacional do Café, o Serviço Nacional de Comércio de Farinhas e a omissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira, apenas para citar alguns exemplos. Esse conjunto de organizações congregava em si um espaço hegemônico da política agrícola nacional, por meio da qual o Estado fomentava e defendia economicamente setores da agricultura fortemente ligados à interesses de grupos sociais específicos e com forte relação com a própria política econômica nacional, no que tange a pauta de exportações e o crescimento econômico (DELGADO, 1997).

Sobre a centralização da política agrícola no primeiro período Vargas, Szmrecsanyi e Ramos (1997) informam a sua intensificação a partir da segunda metade da década de 1930. Os autores também destacam a intencionalidade do Estado brasileiro de diversificar a pauta de produtos agrícolas, elegendo como principal ferramenta para tal

o crédito agrícola, através da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI), que apoiava a pauta de exportações e da substituição de importações de produtos agrícolas.

Ortega (2008) identifica a década de 1930 como aquela em que a noção de crescimento econômico substituiu a noção passada de progresso retilíneo da humanidade. No período em questão cresceu o protagonismo dos estados nacionais na promoção de políticas com esse fim. Desta maneira, a centralização e o caráter das políticas de Estado no Brasil estavam atrelados a esse pensamento quase universal no mundo ocidental.

Para além do caráter centralizador das políticas de Estado, é necessário lembrar também suas “frentes de atuação”, as quais, naquele período, se concentravam em três eixos: o crédito agrícola, a política de preços mínimos (pouco efetiva) e a criação de centros de investigação agrônômica. O número de centros agrônômicos no primeiro governo Vargas quintuplicou em relação aos que existiam antes de 1930 (SZMRECSANYI; RAMOS, 1997).

Nos anos seguintes, de 1946 a 1965 (pós-guerra), o número de centros agrônômicos pouco se expandiu. Já a política de administração de preços alcançou alguma centralidade e a política de crédito subsidiado teve continuidade, agora maior e associada às desonerações do setor produtivo. As novidades do período foram o subsídio para aquisição de insumos importados e o maior investimento público em infraestrutura de armazenagem e transporte (SZMRECSANYI; RAMOS, 1997). Também houve ali um aumento da importância dos institutos de fomento à produção, com os mesmos recortes regionais e setoriais, embora que com destaque para a cultura do café (que logrou um novo ciclo de valorização externa) (DELGADO, 1997).

Szmrecsanyi e Ramos (1997) informam que o conjunto das políticas do período do pós-guerra para a agricultura beneficiaram tão somente grandes proprietários e intermediários das cadeias produtivas nacionais, tendo um impacto irrisório sobre os pequenos produtores e suas cooperativas. Quanto ao caráter das políticas cabe ressaltar que foram políticas voltadas ao aumento da lucratividade do setor agrícola, com pouco impacto positivo no desenvolvimento socioeconômico do país.

Até mesmo o crescimento agrícola anterior à década de 1960 estava intimamente relacionado à expansão da fronteira agrícola e não ao progresso tecnológico. O campo brasileiro caracterizava-se pela base técnica pouco avançada ligada a tração animal, pelo

baixo grau trabalho assalariado e pela extrema concentração fundiária. No entanto, as desonerações do setor agrícola e o incremento política de crédito rural constituíram as bases para desencadear o processo de modernização que ocorreria em dita década (SZMRECSANYI; RAMOS, 1997; DELGADO, 1997).

Sobre o crédito agrícola nas décadas de 1960 e 1970, Szmrecsanyi e Ramos (1997) alude que os principais beneficiários foram os grandes produtores, embora a política de crédito criada em 1965 objetivasse o fortalecimento econômico dos produtores rurais, com foco em pequenos e médios. Os autores informam que a política se distanciou totalmente do seu objetivo em 1969, quando tornou-se uníssono o atendimento aos grandes produtores e a culturas de exportação. O crédito agrícola contribuiu principalmente para o aumento da utilização de insumos ditos modernos, “com a expansão desenfreada e abusiva de insumos químicos” (SZMRECSANYI; RAMOS, 1997, p. 240).

Ainda mais excludente que a política de crédito, foi a política de preços mínimos desempenhada no período. Pensada como uma forma de estabilizar a renda do produtor frente à insegurança do mercado, ela ficou restrita, como em períodos anteriores, à poucas culturas e número de produtores bastante reduzido (SZMRECSANYI; RAMOS, 1997).

A desoneração dos riscos associada ao incentivo à integração técnica entre os setores agrícola e industrial formaram as bases para desencadear o processo de modernização da agricultura e das indústrias processadoras, com a criação de complexos alimentares interligados. Os complexos eram caracterizados pela diversificação produtiva, em contraponto ao monopólio do café. Ao longo da década de 1970 a agricultura brasileira integrava-se a diversas correntes do comércio internacional, tendo foco também em diversos produtos (DELGADO, 1997).

Delgado (1997) trata esse processo como uma “modernização conservadora”, pois apesar de ter ocasionado uma modernização dos processos de produção e comercialização, ela não foi observada nas relações sociais de produção, pois manteve-se o baixo nível de trabalho assalariado e a mesma estrutura fundiária arcaica.

Vale lembrar também o direcionamento da assistência técnica para a reprodução do padrão tecnológico das indústrias que forneciam insumos para a agricultura. O Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural foi criado em 1974 e passou a difundir

os já disponíveis “pacotes tecnológicos da revolução verde” (SZMRECSANYI; RAMOS, 1997).

A modernização agrícola, que transformou técnico e economicamente a agricultura brasileira, só foi possível graças ao papel dos sucessivos governos, por meio das políticas de Estado com evidente pacto com as oligarquias regionais e notória exclusão das organizações de trabalhadores e produtores familiares do processo, aprofundando as desigualdades no Brasil. Até mesmo os problemas de abastecimento e preços de alimentos foram agravados em determinados períodos (DELGADO, 1997; SZMRECSANYI; RAMOS, 1997).

### **Políticas Públicas para a Agricultura Familiar no Brasil**

Como visto no tópico anterior, as políticas de Estado desempenharam importante papel na modernização da agricultura brasileira, processo que se configurou como uma modernização conservadora, ao excluir os então chamados pequenos produtores e ao privilegiar a estrutura do latifúndio e os interesses das oligarquias regionais. Ao mesmo tempo, a opção de desenvolvimento tomada quase de forma uníssona no século XX pelo Estado brasileiro excluiu os agricultores e agricultoras familiares, e não se pode dizer que houve políticas abrangentes destinadas a eles antes da promulgação da Constituição de 1988 (DELGADO, 1997; GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Historicamente, a agricultura familiar ou “os pequenos agricultores” – como eram denominados até cerca de duas décadas atrás – sempre estiveram às margens das ações do Estado brasileiro, não raro incrementando sua fragilidade diante das opções de desenvolvimento perseguidas no País. (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. 126).

Segundo Abramovay (1997, n.p.) a invisibilidade da agricultura familiar para as políticas públicas não condizia com sua contribuição real e potencial para o desenvolvimento nacional, uma vez que o segmento já era responsável por boa parte da produção agrícola e dos postos de trabalho no campo, antes mesmo das políticas públicas que o abarcaram.

Os documentos oficiais e até mesmo os textos acadêmicos tratavam a agricultura familiar quase que de forma preconceituosa, associando-a com uma “pequena produção”

desempenhada por “pequenos produtores” em uma “agricultura de subsistência” ou de “baixa-renda”, trazendo assim um “julgamento prévio sobre o desempenho econômico destas unidades” (ABRAMOVAY, 1997, n.p.). Sobre isso Mattei (2006, p.13) relata:

De um modo geral, pode-se dizer que até o início da década de 1990 não existia nenhum tipo de política pública, com abrangência nacional, voltada ao atendimento das necessidades específicas do segmento social de agricultores familiares, o qual era caracterizado de modo meramente instrumental e bastante impreciso no âmbito da burocracia estatal brasileira.

A partir dos desdobramentos do processo de redemocratização e do debate aberto pela constituinte, as relações entre Estado e sociedade se reconfiguraram e as políticas públicas passaram a reconhecer a “dualidade da estrutura agrária e fundiária do país”. Na década de 1990 a agricultura familiar passara a ser reconhecida como uma nova categoria social e política e surgiram, então, as primeiras políticas públicas destinadas à categoria. Esse fato deu-se sobretudo a partir de reivindicações de movimentos dos segmentos sociais historicamente excluídos da ação do Estado, mas contou com a mudança de ares nos textos acadêmicos (“que passaram a evidenciar a importância da agricultura familiar nos países desenvolvidos”) e com o próprio interesse do governo federal em preservar a ordem social no meio rural (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. 127 a 131).

A reorganização do Estado brasileiro também é elencada por Mattei (2006) como impulsionadora das políticas públicas para a agricultura familiar. Para o autor, a redemocratização concretizada pela Constituição de 1988 desencadeou a descentralização das ações estatais no universo das políticas públicas - promovendo também maior participação social com a criação de estruturas de governança nos três níveis de organização do Estado.

Nesse contexto foi criada, em 1996, a primeira política pública abrangente para a agricultura familiar no Brasil – o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Partindo de uma bandeira histórica dos movimentos sociais ligados à agricultura, o Pronaf se transformaria no instrumento primeiro de legitimação da categoria dos “agricultores familiares” (GRISA; SCHNEIDER, 2014; MATTEI, 2006). Ademais, Mattei (2006, p.14) lembra da importância de trabalho conjunto FAO/Inra de “Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção



familiar” e da política anterior “Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap)”, os quais foram, respectivamente, a “base” e o “embrião” para a formulação do Pronaf.

Para Grisa e Schneider (2014, p. 132, grifo nosso), o Pronaf nasce como uma política de crédito para a “capitalização” dos agricultores familiares, no intuito de integrá-los aos mercados. O Pronaf se configura como o grande marco do início das políticas para “fortalecer e garantir a produção dos agricultores familiares”. Para os autores, o programa é um marco para o afloramento da **primeira geração** das políticas públicas para a categoria dos agricultores familiares no Brasil<sup>1</sup>, tendo como base referencial instrumentos agrícolas, como o crédito rural e os seguros de produção e de preço. A primeira geração seria complementada por um referencial agrário, no que tange as políticas de assentamentos da reforma agrária. Segundo Grisa e Schneider (2014), as três gerações convivem no universo das políticas públicas, e não necessariamente são subsequentes uma à outra.

O Pronaf teve como instrumentos iniciais o crédito para o custeio e investimento na produção (Pronaf-C) e a disponibilização de recursos a fundo perdido aplicados em municípios selecionados para a promoção do seu desenvolvimento rural (Pronaf Infraestrutura e Serviços – Pronaf-M). Na segunda ferramenta a destinação dos recursos era decidida por Conselhos municipais e estaduais compostos majoritariamente por agricultores familiares (ABRAMOVAY; VEIGA, 1999; GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Em estudo desenvolvido apenas três anos após a criação da política, Abramovay e Veiga (1999) apontaram os impactos dos dois instrumentos iniciais da política no fortalecimento da agricultura familiar. Para os autores, àquela época, já era indicado o potencial do Pronaf-M de desencadear “um inédito e frutífero processo de discussão local sobre os rumos do desenvolvimento rural, cujos resultados poderiam levar ao fortalecimento da agricultura familiar” (p. 26). No que tange ao Pronaf-C, os autores apontaram a indicação de que o instrumento já se destacava como fomentador da “ampliação da base social da política nacional de crédito e de desenvolvimento rurais” tendo como consequência, em alguns casos, o “alargamento da quantidade de agricultores

---

<sup>1</sup> A análise das políticas para a agricultura familiar a partir classificação das três gerações foi proposta inicialmente por Schneider, Shiki e Belik (2010), o texto de Grisa e Schneider (2014) aprofunda e aprimora essa discussão.

com acesso ao crédito, sem que isso signifique prejuízo para os bancos” (p. 48) (ABRAMOVAY; VEIGA, 1999).

A partir de sua formulação inicial, o Pronaf experimentou, no decorrer dos anos, uma série de mudanças - tais como a inclusão de linhas de financiamento e modalidades de crédito. As mudanças incrementaram as linhas de ação e a difusão do programa no universo da agricultura familiar. Debruçando-se sobre os estudos realizados nos primeiros 10 anos da política, Mattei (2006) realizou importantes compendio e análise do Pronaf para o período, sobre as mudanças no programa o autor afirma:

A evolução do programa nas últimas safras agrícolas (sic) esteve fortemente atrelada à disponibilidade de crédito em suas diferentes modalidades, que passou a ser o carro-chefe deste tipo de política agrícola. Na curta trajetória do programa foram promovidas diversas mudanças institucionais que ampliaram a capilaridade deste tipo de política pública, tanto nacional como regionalmente, verificando-se um aumento dos contratos efetuados, do volume de recursos utilizado e das principais categorias de agricultores beneficiadas. (MATTEI, 2006, p. 16).

No mesmo estudo, Mattei (2006) identificou que na sua primeira década o Pronaf reafirmou-se como uma política nacional de apoio à agricultura familiar, uma vez que o incremento de recursos do programa, sobretudo a partir de 2002 e 2003, aumentou o número e as categorias de agricultores beneficiados, bem como a capilaridade do programa (que atingiu todos os municípios do país nos anos seguintes). Outros avanços da política na década analisada incluíam: o incentivo ao associativismo e ao cooperativismo, a descentralização e participação social na implementação da política, o impacto positivo na melhoria das condições de vida de agricultores, a expansão da produção agrícola e até a melhoria de indicadores econômicos dos municípios (para além da produção agropecuária).

O Pronaf consolidou-se, durante as duas primeiras décadas de sua execução, como o “carro-chefe das políticas voltadas à agricultura familiar”, sobretudo a partir de 2003, quando seu volume de recursos aumentou substancialmente. Esta posição foi alcançada também graças às inovações incorporadas a partir de demandas dos movimentos sociais, dentre elas o já citado Pronaf infraestrutura e o “pronafinho” (destinado a agricultores menos capitalizados) (NIERDELE et al, 2019).

Em relação aos impactos negativos da política naqueles anos, o autor identifica de partida o fato de que o Pronaf ainda não conseguira “ir adequadamente no sentido de mudar os mecanismos do padrão de desenvolvimento agrícola que vigora no país desde o pós-guerra”, uma vez que se manteve o viés produtivista com forte uso de insumos modernos. Outros pontos limitantes incluem a incapacidade de cambiar a estrutura agrária (cada vez mais concentrada), a não eficiência na inclusão da questão ambiental nas ações do programa e o endividamento dos agricultores (MATTEI, 2006, p. 58).

Grisa e Schneider (2004) classificam também na primeira geração de políticas para a agricultura familiar os projetos de reforma agrária, que abarcam fundamentalmente as questões agrárias. Criada a partir das reivindicações de movimentos populares nos anos 1990 (de forma similar ao Pronaf), a política sofreu oscilações ao longo dos anos, com decréscimo grande no final da década de 2000, onde o foco da política de reforma agrária parece ter sido direcionado à melhoria da infraestrutura dos assentamentos já existentes.

Uma **segunda geração** das políticas públicas para a agricultura familiar emergiu, segundo Grisa e Schneider (2004, grifo nosso), no final da década de 1990, trazendo então um referencial mais voltado para questões sociais e assistenciais. Os autores classificam como políticas desta geração o programa Bolsa Família, o programa Fome Zero (2003), a Garantia Safra (2002), os programas de habitação rural, a inclusão de linhas de crédito no Pronaf para atender à agricultores menos capitalizados e a formulação dos programas de desenvolvimento territorial – o Programa Nacional de Apoio ao Desenvolvimento dos Territórios Rurais (Pronat), criado em 2003 e o Programa Territórios da Cidadania, criado em 2008.

Conforme nos relata Delgado e Grisa (2014), o Pronat objetivava a formulação de iniciativas de desenvolvimento rural protagonizadas pelos atores locais. O programa surgiu de uma iniciativa *bottom-up* da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do governo federal, o que fez com que a iniciativa ganhasse grande respaldo dos atores locais, como uma estratégia de desenvolvimento que extrapolasse a esfera municipal e que funcionaria como um novo espaço de governança.

O programa emergia como possibilitador de um desenvolvimento endógeno no plano territorial. Nele, a SDT buscou agregar municípios que apresentavam certo grau de similaridade entre si, a fim de construir uma “identidade territorial”. Além disso, outros

critérios foram colocados à mesa para delimitação dos territórios, como a população dos municípios (média de 50 mil habitantes); a densidade populacional (menor que 80 hab./km<sup>2</sup>); a concentração, nos municípios, do público prioritário do Ministério de Desenvolvimento Agrário (agricultores familiares, assentados, etc.); e regiões com baixo IDH e com menores condições de desenvolvimento (DELGADO; GRISA, 2014).

Com a política mais recente, o PTC, novos municípios foram agregados aos comitês territoriais. Segundo os autores, a mudança trouxe consigo novos desafios, dentre os quais a dificuldade de compatibilizar as demandas dos novos membros com os antigos. A origem dos recursos e mudanças nas normas e institucionalidades conferiram uma maior participação dos governos locais nos novos territórios da cidadania, motivada pela possibilidade de “conseguir” mais recursos para seus municípios e pelo prestígio social que o programa passou a ter, como o mais importante programa de combate à pobreza rural (DELGADO; GRISA, 2014).

A natureza *top-down* também era característica do novo PTC, onde as políticas já chegavam pré-elaboradas pelo governo central e colegiados territoriais assumiam cada vez mais um caráter puramente consultivo. Essa mudança teve como consequência o esvaziamento das institucionalidades e muitas vezes “frustrações nos atores territoriais” (DELGADO; GRISA, 2014).

Os autores concluem que após 10 anos de política territorial governamental os ganhos foram significativos no sentido de disseminação da ideia da dimensão territorial do desenvolvimento, da capacitação de atores locais e criação de espaços de governança territorial. Entretanto, apesar dos progressos apresentados, a política não conseguiu avançar em muitas frentes. Em uma anunciada nova fase do programa (com a criação de novos territórios) os autores esperavam que as dificuldades dos primeiros dois ciclos fossem discutidas a fim de aprimoramento, para que de fato a política possa cumprir seu objetivo de promoção do desenvolvimento nos territórios onde está presente (DELGADO; GRISA, 2014).

O conjunto das políticas da segunda geração, “com enfoque em ações de cunho social assistencial tem sido indicada por analistas e mesmo por gestores públicos como as responsáveis pela redução da pobreza e da desigualdade no meio rural” (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. 137). Os autores complementam:

---

Neste sentido, nem sempre de forma planejada e deliberadamente intencional, as políticas sociais e assistências acabaram tendo repercussões sobre o desenvolvimento rural sob um viés que não é da inclusão produtiva ou pela ativação do mercado de trabalho. Nas últimas duas décadas, as áreas rurais mais empobrecidas do Brasil conheceram melhorias inegáveis em seus indicadores convencionais de desenvolvimento (incremento de renda, por exemplo) que, talvez, não teriam sido alcançadas apenas por meio das ações agrícolas e agrárias que analisamos na primeira geração de políticas.

Uma **terceira geração** das políticas para a agricultura familiar incluiu como enfoque de ação a criação de mercados para segurança alimentar e para a sustentabilidade ambiental. Nesta geração os autores incluem as políticas de compra direta –criado em 2003, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e reformulado em 2009, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) –, a incrementação do programa Fome Zero, a Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio), o apoio a agroindústrias, a criação de selos de diferenciação de produtos e a certificação orgânica e a inclusão de linhas de financiamento relacionadas à sustentabilidade no cerne do Pronaf (GRISA; SCHNEIDER, 2014; SCHMITT, 2016).

Schmitt (2016, p. 41) defende que, a partir de 2003, houve “uma crescente permeabilidade por parte do Estado na incorporação de princípios de sustentabilidade às políticas públicas dirigidas à agricultura familiar”. No entanto, a autora aborda que estes princípios eram muitas vezes tratados de forma “fragmentada” e “dispersa”. Em relação às linhas de créditos relacionados à produção orgânica e à agroecologia no âmbito do Pronaf, Schmitt mostra que os resultados ainda eram bastante limitados, com número pequeno de contratações e dimensão similar quanto ao volume de recursos nas linhas em questão – Pronaf Agroecologia, Eco e Floresta.

Nierdele et al (2019, p. 279) apontam que o insucesso destas linhas de crédito diferenciado pode estar relacionado à pouca promoção delas no âmbito dos direcionamentos da assistência técnica e também dos bancos públicos. De modo que a maior parte dos recursos do Pronaf continuou a ser aplicada em commodities, em um número limitado de culturas, com um viés produtivista, e “limitações no sentido de se adequar às múltiplas realidades vivenciadas pela agricultura familiar”.

Uma importante inovação nas políticas da terceira geração foi a criação das políticas de compra direta do Governo (ou compras institucionais). O PAA e o PNAE

facilitaram a aquisição pública de produtos da Agricultura Familiar – “Esses alimentos são fornecidos para pessoas em situação de vulnerabilidade social, equipamentos públicos de alimentação e nutrição, instituições socioassistenciais e escolas da rede pública ou filantrópica de ensino. Além [...] de [formação] de estoques públicos de alimentos” (NIERDELE et al, 2019, p. 281).

As análises sobre os programas de compra direta do governo federal – PAA e PNAE - indicam eles tiveram êxito em incluir “uma maior diversidade de grupos sociais da agricultura familiar”, inclusive aqueles mais vulneráveis. No entanto, existe a necessidade de ampliação destes programas, com o incremento do valor dos recursos e a inclusão de um número maior de agricultores (STROPASOLAS, 2017, p. 468).

Há evidências também de que o PAA contribuiu para a promoção ou valorização da realidade dos sistemas diversificados da agricultura familiar, uma vez que chegou a adquirir mais de 380 itens diferentes no ano de 2012, além de fornecer um prêmio de preço de até 30% na compra de produtos orgânicos e agroecológicos e fomentar ações importantes para a criação e fortalecimento de bancos comunitários de sementes, através de compra e distribuição de sementes crioulas (NIERDELE et al, 2019).

O prêmio de preço para produtos orgânicos e agroecológicos também está inserido no âmbito do PNAE, onde pode chegar a 30%. Esta política é caracterizada como política para a agricultura familiar por exigir uma cota de 30% nas compras públicas de alimentos para escolas da rede pública e filantrópica. Uma inovação importante da política foi a preferência pela compra de produtos do município onde estão localizadas as instituições demandantes, instrumento que, pelo menos em primeira análise, favorece o desenvolvimento de um canal mais curto e assim potencial para o desenvolvimento local (NIERDELE et al, 2019).

As políticas para a agricultura familiar convivem com a ainda hegemônica política agrícola brasileira, que apoia com um grande volume de recursos a chamada “agricultura moderna” do latifúndio e da destruição ambiental. As perspectivas futuras para as políticas para agricultura familiar incluem o seu fortalecimento, bem como readequação, em alguns casos, para que elas sejam efetivas para os agricultores e agricultoras menos capitalizados, para a inclusão de mulheres e jovens e populações tradicionais. Em suma, “enfrentar os desafios complexos vinculados às problemáticas de gênero, geração e

sucessão familiar, que, aliados aos problemas estruturais não resolvidos no campo, promovem hierarquias, desigualdades e invisibilidade social” (STROPASOLAS, 2017, p. 470).

Este artigo como um todo é incapaz de tratar com o necessário detalhamento de todas as políticas voltadas para agricultura familiar, ainda mais se incorporássemos aqui aquelas desenvolvidas nos níveis estaduais e municipais do país. No entanto, optamos por apresentar um apanhado geral daquelas políticas mais abrangentes e seus impactos na realidade da agricultura brasileira. Em alguma medida essa aproximação foi buscada ao longo da presente seção e da anterior, mas esperamos que ela fique mais clara na próxima seção do trabalho.

### **As Políticas Públicas e a Sustentabilidade da Agricultura**

Os governos brasileiros do século XX, quase que em sua totalidade, construíram as bases para a modernização conservadora da agricultura, conforme discussão na primeira seção do presente trabalho. De acordo com Petersen (2013) uma “faceta” da modernização da agricultura brasileira foi o aprofundamento das desigualdades do meio rural, na medida em que manteve uma estrutura fundiária arcaica com grandes latifúndios que remetem ao período colonial e com um perfil distributivo das riquezas geradas “perverso”, uma vez que a renda produzida pela agricultura, tal qual a terra, é amplamente concentrada em alguns grupos sociais.

Do lado da agricultura familiar, muitos agricultores foram totalmente excluídos das políticas de modernização agrícola, e aqueles que foram atendidos acabaram tornando-se reféns do sistema financeiro, frente a um ambiente econômico hostil e à instabilidade dos mercados globais. Um combo que ocasionou o aumento dos custos de produção e conseqüente diminuição do lucro por unidade produtiva (PETERSEN, 2013).

Após a redemocratização, fica clara a opção dos governos eleitos por um leque maior de políticas, muito pela porosidade que o Estado adquiriu para as pressões de movimentos sociais do campo e da cidade. Neste contexto temos a formulação do Pronaf como marco inicial e diversificação das políticas após a virada do século, como

consolidação da opção por incluir a agricultura familiar como fator importante na formulação do desenvolvimento nacional.

A partir de então, muito se avançou em termos de formulação e implementação de políticas públicas no Brasil, mas a questão que fica diz respeito a contribuição que essas políticas efetivamente desempenham na sustentabilidade da base material e social da agricultura, no que tange seus impactos sociais, ecológicos e econômicos.

É fato notório e recorrente que a agricultura industrial desempenha papel importante no equilíbrio da balança comercial brasileira, e gera divisas significativas para o orçamento do Estado brasileiro. No entanto, o seu custo ambiental e social poucas vezes é incluído na tomada de decisões a respeito da sua sustentabilidade a médio e longo prazos.

A caráter de exemplo, vale lembrar que o Brasil atingiu em 2014 a vergonhosa marca de maior consumidor mundial de agrotóxicos (sem atingir a quiçá desejável marca de maior produtor de alimentos) (BOMBARDI, 2017). Os dados recentes da liberação de uso de agrotóxicos no Brasil sugerem que não há mudanças substanciais neste paradigma, visto que mais de 160 novos agrotóxicos foram liberados no país apenas no primeiro semestre de 2019, alguns deles proibidos em outras partes do mundo por seu enorme risco de contaminação de ecossistemas e da própria vida humana (MELO, 2019).

O uso de agrotóxicos está associado ao pacote tecnológico da nossa agricultura hegemônica e, portanto, está fortemente ligado ao uso intensivo do solo, à adubação química, aos plantios em monocultivos e ao uso de espécies vegetais geneticamente modificadas (GLIESSMAN, 2005).

A política agrícola hegemônica é certamente uma das responsáveis pelo financiamento do chamado pacote tecnológico da agricultura moderna. No entanto, este pacote não é exclusividade da agricultura de larga escala, e muitas vezes está presente nos modelos produtivos da agricultura familiar, e até mesmo é estimulado por políticas de crédito como o Pronaf (KAGEYAMA, 2003).

Os dados recentes do último censo agropecuário (Censo Agro 2017) apontam que, em um universo de quase quatro milhões de estabelecimentos de agricultura familiar, cerca de 33% fazem uso de agrotóxicos, percentual que sobe para mais 75% para os chamados agricultores familiares “não pronafianos”, o que pode indicar que as mudanças



nas linhas de créditos e nos itens financiados contribuíram também para mudanças no quadro apontado por Kageyama (2003) (IBGE,2019).

Posteriormente houve a inclusão de novas camadas de agricultores e linhas de crédito ditas ecológicas. Estas mudanças foram em grande medida resultado das pressões de movimentos sociais e organizações de agricultores familiares, o que em última instância mostra a importância da participação social na formulação e avaliação de políticas públicas

Houve mudanças também, ao menos conceituais, na política de assistência técnica e extensão rural pública. Após o ano de 2004, ocorreu uma guinada da ATER pública rumo à agroecologia, época em que princípios como a *promoção do desenvolvimento rural sustentável* e a *formulação de um paradigma agroecológico para a agricultura* passaram a ser objetivos da política nacional de assistência técnica e extensão rural (MDA, 2004).

Estudos mais localizados são os capazes de dizer em que medida estes princípios foram efetivamente incorporados na política. Mesmo que a mudança regimental tenha certa importância em si mesma, é alarmante a realidade evidenciada pelo Censo Agro 2017, cujos resultados apontam que menos de 8% dos estabelecimentos de agricultura familiar recebem assistência técnica pública e mais de 81% destes estabelecimentos sequer recebe assistência técnica, independentemente de sua origem (pública, privada ou terceiro setor) (IBGE, 2019b).

A tão celebrada política dos territórios da cidadania, emérita por seus instrumentos de descentralização e participação popular, foi extinta tão logo o Governo de Dilma Rousseff foi deposto. Foi junto com ela o status de ministério de pastas importantes para as políticas públicas da agricultura familiar, tais como o Ministério de Desenvolvimento Agrário e o Ministério de Desenvolvimento Social.

### Considerações Finais

O Brasil, como estado nação, em cerca de duas décadas, saiu de um cenário de quase inexistência de políticas para agricultura familiar para um outro cenário, onde um grande número de intentos foi desenvolvido para abarcar esta categoria social, ainda que em coexistência com uma política agrícola hegemônica: do latifúndio e da degradação ambiental.

As reformulações e novas proposições construídas neste período mostram a imensa habilidade dos atores sociais em pautar políticas, ainda que de forma contra hegemônica. As

contradições existentes, mesmo em políticas direcionadas ao público da agricultura familiar, ratificam a necessidade de reinvenção e resistência constantes por parte destes atores.

As inflexões e retrocessos evidenciam que não existe um caminho linear no processo, o que culmina na necessidade de se pautar a continuidade das políticas: que elas tornem mais que políticas de governo, convertendo-se em políticas de Estado efetivas na reorientação e quebra de paradigmas da agricultura.

Assim como o fortalecimento da democracia produziu efeitos positivos para a formulação e sucesso das políticas públicas, o enfraquecimento dela só pode produzir o efeito oposto. Do mesmo modo, quando estas políticas chegam no cerne dos territórios elas parecem entrar em encontro com os arranjos econômicos, sociais e políticos já estabelecidos a nível local. Por tudo isso, é localmente e em ambiente plenamente democrático que elas precisam ser pensadas e desenvolvidas.

No momento de finalização deste artigo o Brasil e o mundo encontram-se em franco crescimento da pandemia e dos efeitos diretos e indiretos da Covid\_19, causada pelo novo corona vírus (SARS\_CoV\_2). Um cenário muito triste, agravado por um governo irresponsável na gestão desta crise de saúde pública. A *não ação* se torna a política pública escolhida por um governo com claros anseios antidemocráticos.

A política da inação é o mesmo que fez e faz o governo se omitindo no que está acontecendo no Pantanal e na Amazônia, no que aconteceu recentemente com o derramamento de óleo no Nordeste, nas barragens de Minas Gerais e em tantos episódios, que gostaríamos, mas que não podemos esquecer.

Neste cenário, reafirma-se a importância da agricultura familiar para o abastecimento dos mercados locais, bem como para a garantia da segurança alimentar e nutricional do nosso país. Reafirma-se ainda a necessidade do fortalecimento e luta pela democracia e em consequente pelas políticas públicas, como imperativos para a garantia da vida e dos variados modos de viver.

## AGRADECIMENTOS

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) por financiar esta pesquisa por meio de bolsa de mestrado.

---

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Agricultura familiar e uso do solo**. São Paulo em perspectiva, v. 11, n. 2, p. 73-78, 1997.

ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. **Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)**. Brasília: Ipea, 1999.

BOMBARDI, L. M. **Geografia do uso de agrotóxicos no Brasil** e conexões com a União Europeia. São Paulo: USP, 2017.

DELGADO, G. C. Capital e política agrária no Brasil: 1930-1980. IN: SZMRECSÁNYI, T.; SUZIGAN, W. **História econômica do Brasil contemporâneo: coletânea de textos apresentados no I Congresso Brasileiro de História Econômica**, Campus da USP, setembro de 1993. EDUSP-Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

DELGADO, N. G.; GRISA, C. Políticas de desenvolvimento territorial e pobreza rural no Brasil: análise das institucionalidades e da governança. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 22, n. 12, 2014.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo, v. 5, n. 61, p. 16-17, 2002.

GLIESSMAN, S. R. **Agroecologia: processos ecológicos em agricultura sustentável**. Ed. da Univ. Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, 2005.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. **Revista de economia e sociologia rural**, v. 52, p. 125-146, 2014.

HOBBSAWM, E. Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991. reimp. **Translation of Marcos Santarrita**, São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

HOMMA, A. K. O. **História da Agricultura na Amazônia: da era pré-colombiana ao terceiro milênio**. Brasília: Embrapa. 274 p. 2003.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Tabela 6851** - Número de estabelecimentos agropecuários, por tipologia, uso de agrotóxicos, sexo do produtor, condição do produtor em relação às terras, escolaridade do produtor e associação do produtor à cooperativa e/ou à entidade de classe – **Censo Agropecuário de 2017**. Disponível em: < <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/6851#resultado>>, acesso em 04/12/2019. 2019a.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Tabela 6780** - Número de estabelecimentos agropecuários, por tipologia, uso de agrotóxicos, sexo do produtor,

condição do produtor em relação às terras, escolaridade do produtor e associação do produtor à cooperativa e/ou à entidade de classe– **Censo Agropecuário de 2017**. Disponível em: < <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/6780#resultado>>, acesso em 04/12/2019. 2019b.

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

MATTEI, L. **Pronaf 10 anos**: mapa da produção acadêmica. Brasília: MDA, 204 p. 2006.

MELO, L.. Ritmo de liberação de agrotóxicos em 2019 é o maior já registrado. **G1- O Portal de Notícias da Globo**. 26/05/2019. Seção Agro. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2019/05/26/ritmo-de-liberacao-de-agrotoxicos-em-2019-e-o-maior-ja-registrado.ghtml>. Acesso em 27 de maio de 2019.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural**. Brasília, MDA, 2004

NIERDELE, P; SCHMITT, C; SABOURIN, E; PETERSEN, P; ÁVILA, M; ASSIS, W. A trajetória brasileira de construção de políticas públicas para a agroecologia. **Redes. Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 24, n. 1, p. 270-291, 2019.

ORTEGA, A. C. **Territórios deprimidos**: desafios para as políticas de desenvolvimento rural. Editora Alinea, 2008

PETERSEN, P. Agroecologia e a superação do paradigma da modernização. IN: IN: NIEDERLE, P. A.; ALMEIDA, L.; VEZZANI, F. M (org.). **Agroecologia**: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura. Curitiba: kairós, 393p, 2013.

SCHMITT, C. J. A transformação das “Ideias Agroecológicas” em instrumentos de políticas públicas: dinâmicas de contestação e institucionalização de novas ideias nas políticas para a agricultura familiar. **Política & Sociedade**, v. 15, p. 16-48, 2016.

SCHNEIDER, S., SHIKI, S. e BELIK, W. Rural development in Brazil: overcoming inequalities and building new markets. **Rivista di economia agraria**, a. LXV, n. 2, p. 225-259, 2010.

STROPASOLAS, V. L. DOCUMENTO SÍNTESE: Tecendo os fios condutores de um debate: que desafios, perspectivas e proposições para as agriculturas de base familiar e camponesa do Brasil. IN: DELGADO, G. C.; BERGAMASCO, S. M. P. P. **Agricultura familiar brasileira**: desafios e perspectivas de futuro. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017.

SZMRECSANYI, T.; RAMOS, P. O papel das políticas governamentais na modernização da agricultura brasileira. IN: SZMRECSÁNYI, T.; SUZIGAN, W. **História econômica do Brasil contemporâneo**: coletânea de textos apresentados no I

Congresso Brasileiro de História Econômica, Campus da USP, setembro de 1993.  
EDUSP-Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

|  |
|--|
| Recebido em 03/04/2020.<br>Aceito para publicação em 17/09/2020. |
|--|