

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Políticas públicas, agricultura familiar e cidadania no Brasil: o caso do PRONAF

Public policies, family farming and citizenship in Brazil: the case of PRONAF

Edir Vilmar Henig

Irenilda Ângela dos Santos

Sumário

CRIMES DE RESPONSABILIDADE DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA.....	14
Carlos Ayres Britto	
REFLEXÕES SOBRE O FUTURO DO ESTADO CONSTITUCIONAL MODERNO.....	22
Cesar Luiz Pasold, Gabriel Real Ferrer e Paulo Márcio Cruz	
CONTRATOS PÚBLICOS Y MERCADO GLOBAL: UN ABORDAJE DESDE EL DERECHO ADMINISTRATIVO DEL SIGLO XXI.....	39
Bruno Ariel Rezzoagli	
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: CONCEITO E CRITÉRIOS DISTINTIVOS.....	53
Carlos Bastide Horbach	
OS INCENTIVOS ECONÔMICOS À COMPRA DE COLHEDORAS PELO PRONAF-MAIS ALIMENTOS PARA OS PRODUTORES DE ARROZ IRRIGADO DO RIO GRANDE DO SUL.....	70
João Mairton Moura de Araújo, Mário Conill Gomes e André Carraro	
LIMITAÇÕES À EXTRAFISCALIDADE APLICÁVEIS AO FATOR ACIDENTÁRIO DE PREVENÇÃO – FAP...84	
Daniel de Magalhães Pimenta	
DESCONSTRUINDO A INEFICÁCIA DOS DIREITOS SOCIAIS: POR UMA RECONSTRUÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS DEMOCRÁTICA, PARTICIPATIVA E TRANSNACIONAL	106
Daniela Lopes de Faria, Christian Norimitsu Ito e Inês Moreira da Costa	
DIREITO PROCESSUAL DE GRUPOS SOCIAIS ATUAL: ENTRE O ATIVISMO JUDICIAL E O GARANTISMO PROCESSUAL	125
Jefferson Carús Guedes	
POLÍTICAS PÚBLICAS, MÍNIMO EXISTENCIAL E PODER JUDICIÁRIO: A QUESTÃO DO DIREITO À MORADIA	151
Diogo de Calasans Melo Andrade	

BENEFÍCIOS DE RENDA MÍNIMA COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL: ACESSO À JUSTIÇA E INCLUSÃO SOCIAL..... 167

Pedro Bastos de Souza

DESENVOLVIMENTO HUMANO SUSTENTÁVEL E ERRADICAÇÃO DA POBREZA EXTREMA: UMA ANÁLISE SOBRE A EXPERIÊNCIA PORTUGUESA 185

Veyzon Campos Muniz

A AÇÃO POPULAR AMBIENTAL COMO FORMA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA DEFESA DO MEIO AMBIENTE203

Luciano Marcos Paes e Paulo Roberto Polessio

DIREITO PENAL AMBIENTAL COMO TUTELA DE SUSTENTAÇÃO À ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA E CIVIL NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA E NO JAPÃO 214

Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro e Lorena Machado Rogedo Bastianetto

CONSTRUÇÃO SOCIAL DO PROJETO POLOS DE PRODUÇÃO DE BIODIESEL NO CONTEXTO DO PNPB: UMA ANÁLISE PERCEPTIVA230

Érika Cristine Silva, Maria das Dores Saraiva de Loreto, Haudrey Germiniani Calvelli e Ronaldo Perez

A CORRELAÇÃO ENTRE DOENÇAS RESPIRATÓRIAS E O INCREMENTO DAS QUEIMADAS EM ALTA FLORESTA E PEIXOTO DE AZEVEDO, NORTE DO MATO GROSSO - AMAZÔNIA LEGAL246

Lilian Rose Lemos Rocha e Christopher William Fagg

POLÍTICAS PÚBLICAS, AGRICULTURA FAMILIAR E CIDADANIA NO BRASIL: O CASO DO PRONAF 256

Edir Vilmar Henig e Irenilda Ângela dos Santos

ATIVISMO JUDICIAL E PROMOÇÃO DA CIDADANIA: DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS CONSTITUCIONALIZADOS 271

Gerardo Clésio Maia Arruda, Adriana Rossas Bertolini e Jânio Pereira Cunha

Políticas públicas, agricultura familiar e cidadania no Brasil: o caso do PRONAF*

Public policies, family farming and citizenship in Brazil: the case of PRONAF

Edir Vilmar Henig**

Irenilda Ângela dos Santos***

RESUMO

O presente artigo aborda os reflexos do Pronaf enquanto política pública que viabiliza a construção de uma agricultura familiar forte, capaz de alavancar a promoção social do trabalhador rural, e trazer às famílias envolvidas recursos econômicos capazes de garantir sua reprodução social. Motivados pela inovação tecnológica ocorridas no campo nas últimas décadas, a atividade vem alterando as relações sociais de trabalho e renda, pois, à medida que as pequenas propriedades implementam infraestrutura mecanizada, esta tende a aumentar o coeficiente de produção, tendo, nas políticas públicas, os incentivos necessários para que isso ocorra. Portanto, este trabalho tem o objetivo de estudar o Pronaf na distribuição de renda no campo, como política garantidora da permanência dos pequenos produtores em suas terras, o que inibi o êxodo rural, sendo responsável pela geração de emprego e subsistência, e, principalmente, pela emancipação humana, econômica, social e cultural da classe. Temos como metodologia o levantamento bibliográfico e o debate conceitual, em que se busca ressaltar a importância da discussão em torno do tema, pois este reflete na realidade social construída por meio de anos de luta por parte dos movimentos sociais e dos trabalhadores, e tem fomentado criação políticas públicas para o setor como o caso do Pronaf. Por fim, pode-se concluir que uma atividade como a dos pequenos produtores necessita de planejamento e conta com participação de todos os atores envolvidos. Contudo, o Pronaf surge como resposta e possibilidade de transformação social no meio rural, e como uma alternativa para o desenvolvimento sustentável da agricultura brasileira.

Palavras-chave: Agricultura familiar. Pronaf. Políticas públicas.

ABSTRACT

This article discusses the reflections of Pronaf as a public policy that enables the construction of a strong family farm, able to leverage the social promotion of rural workers, and bring to the families involved economic resources capable of ensuring their social reproduction. Driven by technological innovation occurred in the field in recent decades, the activity is altering the social relations of work and income, because as small farms implement mechanized infrastructure, this tends to increase the coefficient of

* Recebido em 29/04/2015

Aprovado em 08/12/2015

** Mestre em políticas públicas e desenvolvimento em Território, Risco e Políticas Públicas (Universidade de Coimbra). Mestre em Política Social – UFMT. Bacharel em Ciências Contábeis (UNIC). Bacharel em Administração (UFMT). E-mail: edirhenig@hotmail.com

*** Doutora em Desenvolvimento Sustentável (UnB). Mestre em Serviço Social (PUC-Rio). Graduada em Serviço Social (UFMT). Professora do Curso de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal de Mato Grosso. E-mail: irepanta@gmail.com

production with the necessary incentives in public policy for this to occur. So this work to study the Pronaf in income distribution in the field, as guarantor policy permanence of small farmers on their land, which inhibit the rural exodus, and being responsible for the generation of employment and livelihood, especially the emancipation human, economic, social and cultural class. We can approach the literature and the conceptual debate, which aims to emphasize the importance of discussion on the topic, as it reflects the social reality built through years of struggle by the social movements and workers, and that has fostered creating public policies for the sector as the case of Pronaf. Finally, one can conclude that an activity such as small producers, needs planning, and count with the participation of all stakeholders. However, the Pronaf is a response and the possibility of social change in rural areas, and an alternative to the sustainable development of Brazilian agriculture.

Key words: Family agriculture. Pronaf. public policy.

1. INTRODUÇÃO

O país sofreu, desde a década de 1960, uma forte modernização no setor agrícola, visando ao aumento da produtividade intensiva, ou seja, aumento da produção utilizando a mesma área plantada, consequentemente aumentando o grau de mecanização e a quimificação das lavouras. No decorrer dos anos, com a modernização da agricultura, a população rural passou a obter rendimentos nas adjacências das cidades, a indústria ocupou os espaços rurais e as diferenças culturais entre campo e cidades foram transformadas.

Seguindo essa perspectiva de mudanças no mundo rural, as divisões das terras também sofreram alterações, motivado pelo êxodo rural fortemente identificado nesse período histórico que é resultante de programas governamentais de industrialização no país, que incentivavam os agricultores a deixassem suas terras em busca da possibilidade de melhorar suas condições de vida na cidade, o que também permitiu o aumento dos grandes latifúndios, contribuindo e acentuando ainda mais a desigualdade social no meio rural.

Outro fator que contribuiu para o êxodo rural foi a substituição da mão de obra humana pelo maior desempenho e eficiência de tratores e colheitadeiras cada vez mais equipados com tecnologia de ponta, o sistema de produção obrigou os trabalhadores rurais a migrarem em direção aos grandes centros onde se localizavam os centros industriais.

As inovações tecnológicas, nas últimas décadas, bem como as transformações ocorridas no meio rural, têm incentivado os pequenos produtores a buscar alternativas para melhorar sua renda e a viabilidade da atividade e para não serem sucumbidos pelas grandes corporações agrícolas, buscando alternativas como a floricultura, fruticultura, piscicultura e criação de pequenos animais como rãs, coelhos, codornas, bem como a produção de orgânicos, que, agora, disputam uma fatia de mercado enfrentando os produtos de culturas mais tradicionais e intensivas. Apontam, dessa forma, como alternativa viável para a reprodução econômica dos agricultores familiares, e produzirem alimentos com maior qualidade, sem uso de agrotóxicos e fertilizantes químicos.

Diante dessas características, o rural deixou de ser somente sinônimo de agrícola e se tornou pluriativo e multifuncional, o que possibilita o surgimento de diversas formas de agricultura familiar que incorporam uma diversidade de situações específicas e particulares, que variam desde o modo camponês de subsistência até as formas especializadas de produção e comercialização mercantil.

E é, neste sentido, que se faz necessário ressaltar a importância e o reconhecimento dos agricultores familiares como sujeitos de direitos, reconhecimento que é recente na história brasileira, sendo datado a partir de 1990, estabelecido com o surgimento das primeiras políticas públicas específicas para a agricultura

familiar. A principal política pública que surge voltada para os agricultores familiares é o Pronaf¹, criado em 1996, tem por objetivo aumentar a produção, melhorar a qualidade de vida e ampliar a cidadania dos agricultores familiares.

Somente dez anos depois, em 2006, a atividade passa a ser reconhecida e passa a ter um marco legal, que é estabelecido pela Lei da Agricultura Familiar², sendo esta, considerada o marco oficial que define a Agricultura Familiar como categoria produtiva e como profissão no mundo do trabalho. Dessa forma estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Apesar dessas importantes conquistas alcançadas pela categoria, a trajetória de lutas dos trabalhadores rurais é longa e apresentam vários entraves e avanços.

Ao seguir essa perspectiva, o presente artigo se objetiva a debater a distribuição de renda e a inclusão social proporcionada pelo PRONAF para com os trabalhadores da agricultura familiar no Brasil, oferecendo referencial que permita entendê-la e dar a devida base para o debate e demonstrar a importância do tema.

No contexto deste trabalho, a justificativa apresentada consiste em somar aos debates anteriores realizados por outros autores e utilizar-se de referenciais teóricos que destaquem a relevância dessa política pública tão importante para a agricultura familiar e ressalta que a atividade é responsável pela sustentação do trabalho e da renda de inúmeras famílias camponesas que tem na produção agrícola a possibilidade de reprodução e sobrevivência.

O caminho metodológico trilhado para explorar a importância da trajetória das do PRONAF como políticas públicas e na consolidação da distribuição de renda e da inclusão social dos trabalhadores rurais no Brasil, bem como o surgimento dos agricultores familiares como categoria e sujeitos de direitos, frutos de embate e disputas que culminaram na efetivação ou, pelo menos, nos marcos legais das políticas a eles voltados.

2. A AGRICULTURA FAMILIAR COMO SUJEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Historicamente, colocada à margem do processo de desenvolvimento brasileiro, a agricultura familiar passa, atualmente, a assumir papel de destaque outrora negado, como importante sujeito social do segmento produtivo, capaz de gerar emprego e renda.

O ingresso do capitalismo no meio rural brasileiro tem sua acentuação na década de 1960, com o intuito de modernizar tecnológicas na agricultura, o que acarretou, de forma significativa, o desenvolvimento da agricultura familiar, uma vez que os trabalhadores que estão inseridos nesse contexto sofrem com as transformações econômicas, sociais e territoriais, o que obriga esses agricultores a se adaptarem ao novo cenário proposto pelo mercado, mediante a conciliação entre as tradições trazidas por meio do tempo, migrando às novas tecnologias que modernizaram o setor.

Dessa forma, para Ian Gough³,

[...] o mesmo dinamismo de produção capitalista dissolve todos os modos de produção prévios dentro da sociedade. A agricultura camponesa é destruída pela agricultura moderna de capital intensivo [...] O resultado é que uma quantidade maior de força de trabalho tem é proletarizada.

Ao refletir sobre o pensamento de Gough e ao trazer para a contextualização do cenário brasileiro, percebe-se que a produção intensiva, hoje denominada como agronegócio, insere-se na economia nacional a

1 O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) foi criado pelo Decreto presidencial nº. 1.946, de julho de 1996.

2 A denominação Lei da Agricultura Familiar refere-se à Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.

3 GOUGH, I. *The political economy of the Welfare State*. Traducción: Gregorio Rodriguez Cabrero. Madrid: Blume 1982. (Tradução nossa)

fim de beneficiar um número restrito de produtores, que motivados por políticas governamentais assumem o controle e o domínio de grandes latifúndios e, nesse sentido, favorece a intensificação da concentração de terras e a desigualdade social no campo, além de terem uma representatividade política muito expressiva.

De acordo com esse pensamento, Netto e Braz⁴ afirmam que “o desemprego em massa não resulta do desenvolvimento das forças produtivas, mas sim do desenvolvimento das forças produtivas [...] sob as relações sociais de produção capitalista”. De acordo com a interpretação dos autores, o nível de acumulação é determinado pelo nível de desempregado e, no contexto da agricultura, não é diferente, o novo padrão de desenvolvimento agrícola tem determinado os números do desemprego rural brasileiro.

Nessa perspectiva, o êxodo rural se concretiza na esperança dos trabalhadores rurais em melhorarem de vida na cidade, por meio da venda de sua força de trabalho nas indústrias situadas nas grandes metrópoles, o que resulta em um abarrotamento do espaço urbano e criação de um “exército industrial de reserva⁵” que Marx⁶ já destacava como sendo uma ferramenta do capital para a manutenção da dominação dos capitalistas sobre o proletariado e torna-se um fator contribuinte da intensificação de problemas sociais atuais que fogem ao controle do Estado.

Schneider⁷ destaca a agricultura familiar como uma “descoberta” como parte integrante dos estudos teóricos e analíticos da sociologia e ressalta, ainda, a importância do reconhecimento social ao afirmar que:

“[...] a agricultura familiar é uma forma social reconhecida e legitimada na maioria dos países envolvidos, nos quais a estrutura agrária é majoritariamente composta por explorações nas quais o trabalho família assume uma importância decisiva.”

Renegada por tantos anos de ser atividade produtiva, a agricultura familiar se vê assumindo um papel de destaque outrora lhe negado como importante ator social e segmento produtivo, capaz de gerar ocupação, emprego e renda e, dessa forma, contribuir para a fixação da população rural no campo, inibindo, assim, a continuação do êxodo rural e proporcionando a esses sujeitos condições produtivas efetivas, para sua manutenção social e econômica.

De acordo com dados da *Food and Agriculture Organization - FAO*⁸, em 2012 a agricultura familiar foi responsável por 77% dos postos de trabalhos agrícolas no Brasil, o que reafirma o importante contributo da atividade na geração de renda de parcela considerável da população brasileira.

Ao pensar sobre as trajetórias possíveis da transformação social no meio rural, podemos perceber que são múltiplas e dadas de muitas formas, mas também, que, principalmente, a escolha por parte dos trabalhadores em permanecer, investir, ou sair da agricultura depende, entre outros fatores, de políticas públicas fortes voltadas para essa atividade, consolidando-a com meio possível de reprodução social.

O desenvolvimento necessário para a agricultura familiar se firmar cada vez mais no campo econômico possível de competir com a agricultura conservadora só se dará por meio da intervenção do Estado no processo produtivo, com incentivos e políticas que venham ao encontro das necessidades dos agricultores familiares, pois, como salienta Salama⁹, “é inaceitável viver em uma sociedade que se fratura cada vez mais, onde as desigualdades na distribuição de renda são tão gritantes e continua em franca expansão”.

4 NETTO, J. P.; BRAZ, M. *Economia política: uma introdução crítica*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

5 Conceito de Karl Marx: “Ela constitui o exército industrial de reserva disponível, que pertence ao capital de maneira tão absoluta como se fosse criado e mantido por ele. Ela proporciona o material humano a necessidades variáveis de expansão do capital e sempre pronto para ser explorado, independentemente dos limites do verdadeiro incremento da população.” MARX, K. *O capital: crítica da economia política*. Tradução de Reginaldo Sant’Anna. 29. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2011. v. 2. p. 735.

6 MARX, K. *O capital: crítica da economia política*. Tradução de Reginaldo Sant’Anna. 29. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2011. v. 2.

7 SCHNEIDER, S. *A pluriatividade na agricultura familiar*. 2 ed. Porto Alegre: UFRGS, 2009. p.

8 Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação.

9 SALAMA, Pierre. Para uma nova compreensão da crise. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

O desafio proposto para a década de 1990 foi de fato romper com a ideia de agricultura de subsistência, agricultura desqualificada e a considerá-la como alternativa de produção, capaz de proporcionar ao trabalhador renda e ocupação digna e decente para o bem estar de sua família. De acordo com Sauer¹⁰, “a agricultura familiar é consolidada dentro dos movimentos sindicais, no âmbito acadêmico e governamentais”.

O Censo Agropecuário de 2006, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)¹¹, revelou que a agricultura familiar foi responsável por 38% dos valores produzidos no campo, sendo líder na produção de mandioca, feijão, leite de vaca, suínos, milho, arroz, café, trigo, ovos e soja, o que demonstra a importância econômica da categoria, sendo digna de políticas públicas fortes e efetivas.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS

As áreas de estudos das políticas públicas surgem nos Estados Unidos e rompem com a linha europeia que se concentrava na análise do Estado e em suas instituições no que diz respeito à governação, à área de política pública, uma vez que, na Europa, surge como um desdobramento dos trabalhos baseados em explicações em torno das Teorias do Estado e do Estado em quanto componente institucionais — o governo —, produtor, por excelência, de políticas públicas. Entretanto nos Estados Unidos, acontece o contrário, inicia no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases da Teoria do Estado, e passa direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos.

Para Heidemann¹², o conceito de políticas públicas é descrito como “o conjunto de decisões e ações dos governos dos Estados nacionais, subnacionais e supranacionais juntamente com os outros sujeitos sociais”. Ao percorrer o pensamento desse autor, podemos delimitar três significados importantes atribuídos a nomenclatura “política”. A primeira diz respeito a tudo que envolve a vida coletiva; a segunda é utilizada por grupos ou indivíduos para conquistar/manter o poder e, a terceira refere-se à arte de governar e gerir os bens coletivos — públicos — ao tratar os organismos sociais em sua totalidade e não na individualidade.

Essas delimitações nos conceitos de políticas públicas elencados acima estão localizadas no contexto operacional, sendo compreendidas como ações, práticas, diretrizes políticas embasadas em leis e empregadas por um governo para resolver as demandas sociais. Conforme destaca Teixeira (2002).

[...] diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público: regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, neste caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamento) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos.

Nessa perspectiva, as políticas públicas têm por objetivo primordial fornecer respostas as demandas sociais que se encontram vulneráveis na sociedade, além de fomentar o desenvolvimento, com medidas que gerem emprego e rendas, e serve também como mediador de conflitos entre outros sujeitos sociais que se encontram em desajustes.

Lucchese¹³ ressalta que as políticas públicas podem ser entendidas como ações governamentais e podem ser de caráter direto do Estado na promoção de serviços ou indiretos na regulação das atividades econômicas, sociais, ambientais, culturais. Dessa forma, as políticas públicas podem sofrer variações conforme a

10 SAUER, Sérgio. *Terra e modernidade: a dimensão do espaço na aventura da luta pela terra*. 2002. ?f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2002.

11 BRASIL. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*. Disponível em: <www.ibge.br>. Acesso em: 09 fev. 2015.

12 HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso a política de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. *Políticas públicas e desenvolvimento: base epistemológica e modelo de análise*. Brasília: UNB, 2010.

13 LUCCHESI, P. *Introdução: políticas públicas em saúde*. Biblioteca Virtual em Saúde, 30 jul. de 2004. Disponível em: <http://itd.bvs.br-mod/public/scripts/php/page_show_introduction.php?lang=pt&menuId=2&subject=healthPolicies&search=(*)*(introduction/(channel))>. Acesso em: 20 jan. 2016.

diversidade econômica, a realidade social, a percepção por parte dos governantes do papel que o Estado deve desempenhar nas intervenções e mediações entre as classes e grupos sociais, como partidos, ONGs, sindicatos, movimentos sociais, entre outros modos de organização da sociedade¹⁴.

É importante salientar que as políticas públicas são complexas e particulares para determinado tempo e espaço, ao passo que há a expectativa de sanar anomalias sociais que surgem do processo de desenvolvimento do país e que, ao passar do tempo, necessita de ajustes e recortes, tendo sempre um fim comum que é o de melhorar as condições de vida de um grupo de pessoas. Pochmann¹⁵ destaca que as “políticas públicas são essencialmente calcadas em um terreno de incertezas, onde as limitações orçamentárias, as transformações sociais e as readequações normativas podem interferir diretamente no andamento da ação do Estado”.

Podemos ressaltar, ainda, que as políticas públicas se materializam mediante ações dos sujeitos sociais e de intervenções institucionais realizadas em contextos sociais particulares e que, dessa forma, condicionam seus resultados, ou seja, é na manifestação dos organismos sociais que as políticas são idealizadas, elaboradas, implementadas e efetivadas, para suprir demandas existentes e responder as questões sociais presentes no seio da sociedade.

Nessa perspectiva, as políticas públicas se tornam instrumentos do governo para intervir em vários setores da economia e da sociedade, como exemplo podemos utilizar o caso da agricultura. Para Delgado¹⁶, o Estado pode interferir de duas formas distintas ou dois tipos particulares de políticas e uma tem o caráter macroeconômico em que afetam os grandes agregados da econômica e as políticas setoriais e estas podem se subdividir no caso da agricultura em três formas, as políticas agrícolas, agrárias e política diferenciada de desenvolvimento rural.

A primeira delas, as políticas agrícolas são objetivas em influenciar os fatores estruturais como infraestrutura, tecnologia e também em relação à conjuntura dos mercados agropecuários e ao comportamento dos agricultores. Orientando e regularizando as condições de comercialização e financiamentos, as relações de preços de produtos, incentivos fiscais, são alguns exemplos de como esse modelo de políticas pode contribuir para o desenvolvimento local.

Rocha¹⁷ destaca que as políticas agrícolas são aquelas voltadas para as grandes propriedades e para os grandes latifúndios, enquanto a política agrária, de caráter meramente compensatório, destina-se em favor dos pequenos agricultores, sejam eles posseiros, indígenas, quilombolas e demais produtores.

Em um segundo momento e considerada como uma política estrutural de longo prazo, as políticas agrárias visam intervir da distribuição das terras, na regulamentação das posses e propriedades de terras no meio rural. Dessa forma a função desse modelo consiste em interferir na distribuição das terras por meio da reforma agrária e da ocupação de novos espaços considerados de fronteira agrícola por meio dos programas de colonizações.

Esses dois tipos de políticas compartilham em momentos de intersecção ao passo que a política agrícola sempre traz implícita uma política agrária determinada, ou seja, os instrumentos utilizados pela política agrícola podem influenciar ou determinar as estratégias de estrutura fundiária adotado. É o caso, da política de modernização conservadora que ocorreu na década de 1970 no Brasil, em que se determinaram as estruturas fundiárias brasileiras, com forte e intensa concentração de terra e renda, o que resultou em um agravamento social, decorrente das desigualdades sociais por ela criadas.

O terceiro modelo de política diz respeito às políticas ou programas diferenciados de desenvolvimento rural, os quais são meios de intervenção estatal no campo, sendo que estas políticas são destinadas a cam-

14 BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. Tradução de Carmen C. Varrialle. Brasília: UnB, 1993.

15 POCHMANN, Marcio. *Outra cidade é possível*. São Paulo: Cortez, 2003.

16 DELGADO, N. G. Política macroeconômica, ajuste externo e agricultura. In: LEITE, Sérgio. *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 2001.

17 ROCHA, J. H. de M. V. Políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural e educação técnica: uma reflexão. *Caderno de Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional*, Boa Vista, n. 27, periodicidade, 2010.

poneses empobrecidos e desapropriados de meios possíveis para sua manutenção. Tendo uma conotação de desenvolvimento regional, potencializa a produção dos pequenos produtores, tendo sempre em vistas os menos favorecidos, excluídos ou deixados a margem de políticas públicas que fomentavam apenas as grandes propriedades. Este modelo tem ainda a preocupação nas particularidades de cada região e formas de produção.

O debate teórico em torno das políticas públicas na concepção de Pereira (2009)¹⁸, trata como produto da dialética contraditória histórica e estrutura, portanto, reflexo do antagonismo entre “capital *versus* trabalho”, “Estado *versus* sociedade”, e dos princípios de igualdade e liberdade estabelecidos por Rousseau, e deve ser nutrido o debate nas teorias fundamentais das políticas públicas, o que podemos trazer para o viés do agrário, por meio das novas concepções do mundo rural e do desenvolvimento agrícola no país, ao trazer a realidade sócia histórica da desigualdade social brasileira.

Nessa perspectiva de política pública, podemos afirmar que as demandas dos trabalhadores rurais por créditos são manifestadas por ações sociais coletivas e reivindicatórias com a finalidade de suprir a dificuldades encontradas primordialmente da disputa de mercado desigual com o agronegócio, sempre favorecido pelo Estado frente aos pequenos produtores, que almejam mais espaço no cenário econômico e que só poderiam fazê-lo mediante acesso ao crédito.

Seguindo essa perspectiva, podemos reforçar esse debate com as afirmações trazidas por Paula¹⁹ que explicita essa característica ao dizer que “o PRONAF nasce com o objetivo de oferecer crédito rural aos pequenos agricultores rurais que se encontravam com dificuldade de se manter no campo”, ao considerar diferentes estratos sociais, as políticas diferenciadas assumem particularidades e importante papel no contexto da inserção social e da distribuição da renda no Brasil.

O PRONAF é um exemplo de políticas diferenciadas para o desenvolvimento local, ao destinar atenção aos produtores familiares suprindo as demandas por créditos rurais, tendo linhas de créditos particulares para cada modalidade de produção e de produtores. Nesse sentido, SILVA²⁰ afirma que “as políticas públicas orientadas ao microcrédito são importantes para corrigir ou ao menos minimizar certas assimetrias de informações que implicam em imperfeições na dinâmica do mercado de créditos tradicionais”.

4. PRONAF

Possuidora de números expressivos na economia nacional e com crescente representação social, a agricultura familiar passou a reivindicar maior atenção do Estado, com políticas públicas que incentivassem a produção e que possibilitassem a permanência dos trabalhadores no campo, fortalecendo ainda o desenvolvimento local.

Nesse sentido, a agricultura familiar passa a ser reconhecida por sua capacidade de produção, interferindo diretamente no Produto Interno Bruto - PIB brasileiro, levando em conta também influência na absorção de força de trabalho e, conseqüentemente, na geração de renda das famílias envolvidas na atividade, e assume o papel de protagonista de política pública voltada especificamente para o seu fortalecimento, com a criação do Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), criado em 1995.

18 PEREIRA, Potyara A. P. *Política social: temas e questões* 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

19 PAULA, E. K. L. de; *Políticas públicas para a agricultura familiar: uma avaliação sobre a correspondência do PAA e do PRONAF nos territórios da Cidadania do Rio Grande do Norte – 2008 a 2010*. 2012. 82f. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012.

20 SILVA, Sandro Pereira. *Políticas públicas, agricultura familiar e desenvolvimento territorial: uma análise dos impactos socioeconômicos do PRONAF no território médio Jequitinhonha – MG*. Brasília: IPEA, 2012. (Textos para discussão 1693).

O PRONAF tem como seu marco legal o Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996, assinado pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, tendo por objetivo “promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria da renda”²¹.

Segundo o Banco Central do Brasil (2011), o PRONAF é um programa que se destina a oferecer crédito às atividades agropecuárias e não agropecuárias exploradas por produtores rurais e suas famílias, e pode financiar projetos individuais ou coletivos que fomentem a geração de renda para famílias agricultoras e aos assentados da reforma agrária.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar foi a primeira conquista dos pequenos produtores rurais enquanto política pública efetiva, sendo resposta as demandas há muito reivindicadas pelos trabalhadores do campo motivada por pressões dos movimentos sociais e sociedade civil organizada pautada nos dados fornecidos por estudos realizados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em consórcio com a FAO (*Food and Agriculture Organization of the United Organization*) que atestavam a importância da agricultura familiar na participação econômica do Produto Interno Bruto (PIB) do país.

Para além disso, Carmo²² diz que, dentro das tendências mundiais, a agricultura sustentável insere-se como um campo promissor dentro das políticas de agricultura familiar, visto que suas potencialidades como sustentabilidade agrícola é entendida como um conjunto de técnicas capazes de minimizar impactos ambientais e sociais em curto prazo, para exemplificar e afixar a ideia de sustentabilidade na agricultura familiar, Moreira²³ destaca que:

[...] as tecnologias da biodiversidade parecem indicar para um uso mais intensivo da força de trabalho familiar bem como para a transformação de resíduos de alguns processos produtivos como insumos de outros. A implantação de tais procedimentos poderá levar à substituição progressiva dos insumos metal-mecânicos e químicos, o que poderá reduzir os custos monetários da produção agropecuária na medida em que os insumos das técnicas da sustentabilidade estiverem dissociados dos mercados. Estes processos apontam para uma redução dos custos monetários da produção agropecuária.

A agricultura familiar ganha espaço, com destaque na construção de um desenvolvimento baseado na não agressão ao meio ambiente, bem como nas perspectivas de reaproveitamento de resíduos, antes descartados, para a adubação, e, também, como defensivos naturais, além de possibilitar a diversificação da produção ao evitar que pragas se proliferem na plantação e, conseqüentemente, se elimina a utilização de agrotóxicos.

Contudo há necessidade de que as regras de poder e de controle se voltem ao acompanhamento das atividades no campo conexas ao meio ambiente, para que, além de agregarem valor, possam oferecer menor agravo aos recursos naturais, além de se enquadrar no contexto de políticas públicas que promovam a sustentabilidade para efeito de financiamento como é o caso do PRONAF.

O programa traz consigo a incumbência de dinamizar o espaço rural brasileiro, por meio da viabilização de uma série de ações, em especial as de construção de infraestrutura necessária e as de financiamento de crédito aos agricultores familiares. Essas ações se constituem em eixos objetivados para garantir o aumento da produtividade e de melhoria das condições de vida de uma população que sempre esteve à margem do processo de desenvolvimento e da modernização conservadora, ocorrida na agricultura brasileira a partir de meados da década de 1960.

21 BRASIL. *Decreto nº 1.946 de junho de 1996*. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1996. p. 1. Disponível em: <<http://goo.gl/Y9EDXq>>. Acesso em: 09 fev. 2015.

22 CARMO, Maristela S. do. *A produção familiar como locus ideal da agricultura sustentável, agricultura em São Paulo*. São Paulo: Instituto de Economia Agrícola, 1998.

23 MOREIRA, Roberto José. *Críticas ambientalistas à revolução verde: estudos sociedade e agricultura*. BRAZILIAN CONGRESS OF RURAL ECONOMIC AND SOCIOLOGY – Sober, 37., Rio de Janeiro, 2000.

A proposta do programa é o fortalecimento da agricultura familiar (PRONAF) que antes voltada para a subsistência, o que tem por objetivo geral para além de fortalecer a capacidade produtiva da agricultura familiar, também procura dinamizar a atividade e, por meio de toda essa cadeia produtiva, contribuir para a geração de emprego e renda nas áreas rurais, o que possibilita a melhora na qualidade de vida das famílias agricultoras.

No Brasil, esse modelo vem, desde sua redação, com o objetivo de alavancar o desenvolvimento rural por meio da relação da agricultura familiar e do desenvolvimento sustentável, que busca representar a inclusão do segmento da agricultura familiar na política pública brasileira, até então voltada somente para a agricultura de grande porte e, posteriormente, o agronegócio.

O PRONAF-M visa promover investimentos baseados em compromissos negociados entre os beneficiários, os poderes municipais e estaduais e a sociedade civil organizada para possibilitar: (i) a implantação, ampliação, modernização, racionalização e realocação de infraestrutura necessária ao fortalecimento da agricultura familiar; e (ii) a ampliação e cobertura de serviços de apoio, a exemplo da pesquisa agropecuária e da assistência técnica e extensão rural.²⁴

O PRONAF surge como divisor de águas na intervenção do Estado na agricultura e na ruralidade brasileira. O despontar dessa política vem ao encontro aos anseios de duas correntes sociais muito importantes, primeiramente os movimentos sociais que tencionam o Estado por transformações estruturais e por democratização de políticas públicas para a atividade, em um segundo momento, pelo reconhecimento dos intelectuais como categoria de análise social, econômica e política.

O debate atual sobre a noção de agricultura familiar foi intensificado devido a um fato político: a opção do governo de eleger essa forma de produção agrícola como protagonista do desenvolvimento rural, baseando-se em análises que atribuem à agricultura familiar condições mais favoráveis de competitividade quando comparada à agricultura patronal no que se refere aos rendimentos físicos obtidos e mesmo à capacidade de empregar mão de obra.²⁵

Nesse sentido, o PRONAF marca um momento ímpar da história agrária no Brasil, datado de um comprometimento nunca antes visto ao setor, menosprezado como pequeno produtor, mas responsável por uma fatia expressiva da produção, na geração de emprego e do PIB nacional. E passa a ser percebida como catalizadora e mão de obra no campo.

A instituição do PRONAF como política pública nos remete à ideia de Pereira²⁶, que afirma que: [...] o que chama a atenção nessa tendência é que o destaque dado ao social e à dimensão pública da política está ocorrendo numa época regida pela ideologia neoliberal em que a política como indicação de governo socialmente ativo e responsivo tornou-se um anacronismo.

Eleger a agricultura familiar como protagonista da política orientada para o desenvolvimento rural, apesar de todos os impasses da ação pública, não deixa de ser um indicativo de mudanças na orientação, ao menos no discurso, do governo em relação à agricultura e aos próprios agricultores, que procuram suprir o estado de bem-estar da categoria, relevante enquanto políticas a serem efetivadas e disponibilizadas ao alcance de todos os que delas necessitarem.

Nesta perspectiva, a incapacidade da unidade familiar de se sustentar exclusivamente da agricultura é vista como evidência de impossibilidade desse tipo de produtor de assimilar as demandas e a própria lógica do mercado e de incorporar as inovações tecnológicas. Por conseguinte, o seu enquadramento em uma categoria social periférica, acaba por reforçar e cristalizar a marginalização desse grande contingente da população rural que terá a sua sobrevivência dependente das políticas sociais sem que lhe seja atribuída a oportunidade de participar do desenvolvimento rural, aprofundando mais ainda o abismo entre as camadas sociais no campo.²⁷

24 ABRAMOVAY, Ricardo; VEIGA, José Eli da. *Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)*. Brasília: IPEA, 1999.

25 CARNEIRO, M. J. *Agricultores familiares e pluriatividade: tipologias e políticas*. SEMINÁRIO O NOVO RURAL. Unicamp, 1999.

26 PEREIRA, P. A. P. *Política social: temas e questões*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

27 CANEIRO, M. J. *Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF*. Rio de Janeiro: UFRRJ, 1997. (Estudos Sociedade

O ataque neoliberal às forças produtivas menos expressivas nos levam a reflexão de outras questões ligadas à produção agrícola. O fato de a agricultura familiar ser vista atualmente como alternativa para a empregabilidade e renda no campo não pode ser a única a se analisar, é muito mais que isso, a agricultura conservadora possui uma incapacidade de produzir gêneros alimentícios que compõe a cesta básica do brasileiro, uma vez que esta tem o foco principal na produção de *commodities*, o que traz ao debate a questão da segurança alimentar. Por sua vez, também, esse modelo de produção não garante um controle do êxodo rural, pois tem na mecanização a troca de mão-de-obra humana por maquinários de última geração, conforme salienta Veiga²⁸.

os países que hoje fazem parte do Primeiro Mundo optaram por não frear o progresso tecnológico e, por isso mesmo, adotaram no início deste século uma série de políticas que permitiram a regulação do êxodo rural e, sobretudo, um certo monitoramento do processo de transformação de atividades exclusivamente agrícolas na chamada “pluriatividade”, isto é, a simbiose familiar de ocupações agrícolas e não-agrícolas.

Percebe-se que essas políticas adotadas no Brasil não vislumbram atender, apenas, ao combate à pobreza rural e à desigualdade, não tendo por objetivo somente a distribuição de renda. E torna-se importante destacar que o reflexo dessas políticas para a economia brasileira tem a nítida intensão de regular e inibir o êxodo rural, que abarrota a periferia das grandes cidades, implicando problemas estruturais da questão urbana, a indústria moderna não tem mais capacidade de empregar todos esses desempregados da cidade, desencadeando problemas sociais que fogem da capacidade do Estado em resolvê-los.

Nesse sentido, Polanyi²⁹ já enfatizava que “o credo liberal só assumiu seu fervor evangélico em resposta às necessidades de uma economia de mercado plenamente desenvolvida”, mas, de qualquer forma, não se pode negar a validade desse esforço do Estado em eleger a agricultura familiar com importante seguimento produtivo, social e econômico.

O mercado tem criado necessidades compensatórias de políticas que venha ao encontro do desemprego por ele mesmo gerado, atrelado às particularidades do desenvolvimento econômico brasileiro que precisa de intervenção do Estado na criação de política de emprego e renda, como destaca Alencar³⁰:

as políticas públicas de emprego e renda voltadas para o apoio e o incentivo aos pequenos empreendimentos econômicos são tributárias do conjunto de transformações econômicas, produtivas e organizacionais e que vêm conferindo uma nova centralidade às pequenas unidades econômicas.

O autor destaca que essas políticas de emprego e renda são de interesse do modelo neoliberal de contra reforma do Estado, em que este abandona o projeto de desenvolvimento econômico e social, desregulando e enfraquecendo a investida estatal de promover o bem estar social, ou seja, utilizando-se da desregulamentação e flexibilização das relações de trabalho, para tomar de assalto os direitos sociais conquistados pela classe trabalhadora, a fim de criar uma massa de desempregados, o que impulsionaria os salários para baixo, devido à grande oferta de mão de obra no mercado.

Em contrapartida, como política pública, o Pronaf é encarado claramente como meio de compensação. Para Carvalho³¹, “a escandalosa desigualdade que concentra nas mãos de poucos a riqueza nacional tem como consequência níveis dolorosos de pobreza e miséria”, podemos perceber, então, a clara construção histórica da desigualdade da questão agrária brasileira e muito presente na atual conjuntura econômica, em

e Agricultura).

28 VEIGA, J. E. da. Pobreza rural, distribuição da riqueza e crescimento: *a experiência brasileira*. In: TEOFILO, E. (Org.) *Distribuição de riqueza e crescimento econômico*. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural; Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável; Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2000, p. 187.

29 POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens de nossa época*. Trad. Fanny Wrobel. 2. ed. São Paulo: Elsevier, 2012.

30 ALENCAR, M. M. T. de. As políticas públicas de emprego e renda no Brasil: do “nacional-desenvolvimento” ao “nacional-empendedorismo”. In: BEHRING, E. R.; ALMEIDA, M. H. T. de. (Org.). *Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas*. 2 ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2010.

31 CARVALHO, J. M. de. *Cidadania no Brasil: um longo caminho*. 13. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

que o agronegócio e a produção de *commodities* em larga escala são elencados e privilegiados por incentivos fiscais e amplas linhas de créditos.

Quando se fala de políticas compensatórias, trata-se de reparar anomalias históricas na construção social do país, em que categorias, classes, segmentos da sociedade foram direta ou indiretamente excluídos e/ou colocados à margem do desenvolvimento social. Nesse sentido, cabe ao Estado intervir mediante ações afirmativas (políticas públicas) que tragam esses atores ao âmbito social de forma igualitária as demais nos terrenos de disputa.

Os programas de políticas públicas compensatórias servem para suprir uma demanda de exclusão social histórica e para alterar esse quadro discriminatório. São programas com características temporárias e focalizados em grupos discriminados. Tais grupos enfrentam a imagem preconceituosa de naturalidade e a falta de esforço pessoal. [...] Mas essa política tem o caráter de compensar discriminações passadas e permitir a abertura de uma inclusão social. Não é uma questão só de desigualdade social e econômica, e sim de acato à diversidade, pois a igualdade para todos significa todos terem as mesmas coisas; dar condições de vida às pessoas de acordo com os seus interesses, ainda que estas sejam diferentes.³²

O PRONAF tem uma característica peculiar enquanto política pública compensatória, pois visa alcançar os pequenos produtores. Ao longo do desenvolvimento rural do país, foram esquecidos e colocados à margem da evolução histórica da sociedade que é a garantia de cidadania aos trabalhadores que buscam seu sustento nas pequenas propriedades, e nesta perspectiva Marshall³³ (1964, p. 84) destaca que:

a cidadania exige um elo de natureza diferente, um sentimento de direito de participação numa comunidade baseado numa lealdade a uma civilização que é um patrimônio comum. Compreende a lealdade de homens livres, imbuídos de direitos e protegidos por uma lei comum. Seu desenvolvimento é estimulado tanto pela luta para adquirir tais direitos quanto pelo gozo dos mesmos, uma vez adquiridos.

A cidadania nada mais é do que a conquista de direitos pela sociedade, grupos sociais, comunidades que garantam igualdade, justiça e liberdade entre os diferentes atores que figuram a questão social. Ainda podemos afirmar que a cidadania pode ser o conjunto de direitos conquistados ao longo dos anos e, nesse contexto, o PRONAF garante ao pequeno trabalhador rural as mesmas condições produtivas mediante financiamentos, já antes garantida ao agronegócio como um todo.

A celebre frase de Hannah Arendt³⁴ “o direito a ter direito” define muito bem a cidadania no âmbito contemporâneo da sociedade, em que os poderes do Estado estão tomados por interesses particulares de uma bancada ruralista que legisla em favor do agronegócio, ou seja, em favor próprio e essa realidade se faz presente desde de a colonização e se arrasta até os dias atuais. As conquistas que garantam o pequeno produtor no campo e produzindo para a sua subsistência representam, de fato, uma conquista.

Dessa forma, devem ser comemorados os dados disponibilizados por Abramovay³⁵ em seu relatório de pesquisa sobre o Pronaf em que ressaltou que, ao longo dos seus seis anos de existência do programa, elencam três importantes inovações, a saber: o reconhecimento dos agricultores familiares como protagonistas das políticas públicas; a criação de um processo de negociação entre os agricultores e suas organizações e o governo; e o estabelecimento de um enfoque territorial para as políticas públicas.

Essa política, ainda, precisa ser aprimorada e ampliada para que mais famílias sejam contempladas e suas vidas possam galgar novos patamares evolutivos, e serem associados a outros programas que fomenta a produção de alimentos e um desses será tratado a seguir.

32 MENDES, A. M. C. P. et al. Políticas públicas, desenvolvimento e as transformações do Estado brasileiro. In. SILVA, C. L. da; SOUZA-LIMA, J. E. de. (Org.) *Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 11-12.

33 MARSHALL, T. H.; *Cidadania, classe social e status*. Trad. Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1964.

34 ARENDT, Hannah. *As origens do totalitarismo: antisemitismo, imperialismo, totalitarismo*. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

35 ABRAMOVAY, R. *Relatório institucional da Secretaria da Agricultura Familiar*. Brasília: PNUD, jun. 2002. (Relatório de Pesquisa, projeto BRA-98/012).

Necessitamos destacar ainda que o PRONAF foi a porta de entrada de muitas famílias para a participação no mercado, além de garantir a estas a permanência no campo. Outro ponto que merece ser salientado é que foi a primeira de muitas outras políticas públicas que surgiram posteriormente para promover a agricultura familiar, principalmente o reconhecimento desta enquanto categoria econômica e social por meio da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, conhecida como Lei da Agricultura Familiar, estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A revisão literária apresentada, seguida de conceituação e discussão sobre as relações sociais do Pronaf e as influências sobre as famílias alcançadas, não podem ser encaradas como receita ou indicações infalíveis, mas como uma contribuição ao debate.

A democratização das políticas públicas representa um caminho promissor para a construção de uma nova realidade social, com desenvolvimento que seja além de econômico, sustentável, social e também políticos. As trajetórias possíveis de promoção social no meio rural são várias e a escolha de permanecer, investir, ou sair da agricultura depende, entre outros fatores, destas e outras políticas públicas voltadas para esse segmento.

Criar alternativas para fixar essas pessoas no campo significa diminuir a migração destas para as zonas urbanas, atraídas pela expectativa de melhores condições salariais e mudança no padrão de vida, o que já tem ocasionado acúmulo populacional nos centros urbanos, que corroboram a produção de desigualdades sociais em consequência, o que possibilita o aumento dos índices de criminalidade, miséria, entre tantos outros problemas resultantes da concentração de terras e renda presente no cenário brasileiro, e que é construído historicamente.

Aflorar o debate e estudo do caráter social da atividade rural é preciso, e nesse processo, ouvir os agricultores é fundamental, com os movimentos sociais do campo que pela experiência de anos de luta compreendem as principais demandas que carecem de solução e nessa perspectiva criar políticas verticalizadas impende que elas se efetivem, de fato, mas que proporcione ao campo a geração de emprego, a renda, e a permanência das famílias na zona rural, a atividade utiliza-se de métodos eficientes na distribuição de recurso no campo.

Percebemos também que o debate atual em torno da agricultura familiar se apresenta de forma polarizado em duas vertentes: de um lado, aqueles que pensam esse tipo de agricultura como objetivo pautado em projetos, e, de outro, os que querem estabelecer e implantar um conjunto de práticas ou regras produtivas voltadas para os movimentos sociais fazendo frente ao modelo de economicista de agricultura.

Nesse sentido é importante destacar a realização contínua de estudos sobre a agricultura familiar e as políticas públicas de distribuição, tendo como foco a produção de alimentos e a reprodução econômica e social dos sujeitos envolvidos. A agricultura familiar é um sistema economicamente viável que permite a utilização de técnicas que e conhecimentos empíricos das tradições populares, com o emprego de tecnologias modernas, eficazes que minimizem os impactos ao meio ambiente, mas que precisa de apoio público, muito embora não tenha representatividade política para fazer frente a bancada ruralista que sufoca o pequeno agricultor e privilegia os grandes fazendeiros.

Os agricultores familiares desenvolvem formas de organização social e de solidariedade, mas que ainda têm tímidos investimentos governamentais, para além do reconhecimento da atividade, que já existe. As políticas públicas necessitam de amplitude e a desburocratização do sistema de financiamento que existe e limita o acesso aos recursos do PRONAF precisa ser derrubada. Dessa forma, é possível facilitar para os trabalhadores que, na maioria das vezes, possuem pouca instrução.

Pereira (2009) defende que, diante da política social, direitos sociais se concretizam e necessidades humanas são atendidas na perspectiva da cidadania ampliada. Por isso, de uma forma genérica, a agricultura familiar deve ser valorizada como segmento gerador de emprego e renda, de modo a estabelecer um padrão de desenvolvimento sustentável, o que resultaria na fixação de parte da população no campo.

Atualmente o meio rural, sempre visto como fonte de problemas, hoje aparece também como portador de soluções, vinculadas à melhoria do emprego, renda e da qualidade de vida, além da preservação ambiental que está entre as principais preocupações dos últimos tempos na sociedade, com a oferta de oportunidades de desenvolvimento humano em todas as regiões do país diversificando as economias locais a começar pela própria agropecuária.

Eleger a agricultura familiar como protagonista da política orientada para o desenvolvimento rural, apesar de todos os impasses da ação pública, não deixa de ser um indicativo de mudanças na orientação (ao menos no discurso) do governo em relação à agricultura e aos próprios agricultores, que procuram suprir o estado de bem estar da categoria.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. *Relatório institucional da Secretaria da Agricultura Familiar*. Brasília: PNUD, jun. 2002. (Relatório de Pesquisa, projeto BRA-98/012).

ABRAMOVAY, Ricardo; VEIGA, José Eli da. *Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)*. Brasília: IPEA, 1999.

ALENCAR, M. M. T. de. As políticas públicas de emprego e renda no Brasil: do “nacional-desenvolvimento” ao “nacional-empendedorismo”. In: BEHRING, E. R.; ALMEIDA, M. H. T. de. (Org.). *Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas*. 2 ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2010.

ARENDT, Hannah. *As origens do totalitarismo: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo*. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BRASIL. *Decreto nº 1.946 de junho de 1996*. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1996. Disponível em: <<http://goo.gl/Y9EDXq>>. Acesso em: 09 fev. 2015.

BRASIL. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*. Disponível em: <www.ibge.br>. Acesso em: 09 fev. 2015.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. Tradução de Carmen C. Varrialle et al. Brasília: UnB, 1993.

CANEIRO, M. J. *Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF*. Rio de Janeiro: UFRRJ, 1997. (Revista Estudos Sociedade e Agricultura)

CARNEIRO, M. J. *Agricultores familiares e pluriatividade: tipologias e políticas*. SEMINÁRIO O NOVO RURAL. São Paulo: Unicamp, 1999.

CARMO, Maristela S. do. *A produção familiar como locus ideal da agricultura sustentável, agricultura em São Paulo*. São Paulo: Instituto de Economia Agrícola, 1998, pp. 1-15.

CARVALHO, J. M. de. *Cidadania no Brasil: um longo caminho*. 13. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

DELGADO, N. G. Política macroeconômica, ajuste externo e agricultura. In: LEITE, Sérgio. *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 2001.

- GOUGH, I. *The political economy of the Welfare State*. Traducción: Gregorio Rodriguez Cabrero. Madrid: Blume 1982.
- HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso a política de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. *Políticas públicas e desenvolvimento: base epistemológica e modelo de análise*. Brasília: UNB, 2010.
- LUCCHESI, P. *Introdução: políticas públicas em saúde*. Biblioteca Virtual em Saúde, 30 jul. 2004. Disponível em: <[http://itd.bvs.br-mod/public/scripts/php/page_show_introduction.php?lang=pt&menuId=2&subject=healthPolicies&search=\(%\)*\(introduction/\(channel\)\)](http://itd.bvs.br-mod/public/scripts/php/page_show_introduction.php?lang=pt&menuId=2&subject=healthPolicies&search=(%)*(introduction/(channel)))>. Acesso em: 20 de jan. de 2016.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Trad. Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1964.
- MARX, K. *O capital: crítica da economia política*. Tradução de Reginaldo Sant'Anna. 29. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2011. v.2.
- MENDES, A. M. C. P. et al. Políticas públicas, desenvolvimento e as transformações do Estado brasileiro. In: SILVA, C. L. da; SOUZA-LIMA, J. E. de. (Org.) *Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- MOREIRA, Roberto José. *Críticas ambientalistas à revolução verde: estudos sociedade e agricultura*. BRAZILIAN CONGRESS OF RURAL ECONOMIC AND SOCIOLOGY – Sober, 37., Rio de Janeiro, 2000.
- NETTO, J. P.; BRAZ, M. *Economia política: uma introdução crítica*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- PAULA, E. K. L. de; *Políticas públicas para a agricultura familiar: uma avaliação sobre a correspondência do PAA e do PRONAF nos territórios da Cidadania do Rio Grande do Norte – 2008 a 2010*. 2012. 82f. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012.
- PEREIRA, Potyara A. P. *Política social: temas e questões* 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- POCHMANN, Marcio. *Outra cidade é possível*. São Paulo: Cortez, 2003.
- POLANYI, K. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Trad. Fanny Wrobel. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.
- ROCHA, J. H. de M. V. Políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural e educação técnica: uma reflexão. *Caderno de Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional*, Boa Vista, n. 27, 2010.
- SALAMA, Pierre. Para uma nova compreensão da crise. In: SADER, Emir. GENTILI, Pablo. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 53.
- SAUER, Sérgio. *Terra e modernidade: a dimensão do espaço na aventura da luta pela terra*. 2002. ?f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2002.
- SCHNEIDER, S. *A pluriatividade na agricultura familiar*. 2. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2009.
- SILVA, Sandro Pereira. *Políticas públicas, agricultura familiar e desenvolvimento territorial: uma análise dos impactos socioeconômicos do PRONAF no território médio Jequitinhonha – MG*. Brasília: IPEA Textos para discussão 1693, 2012.
- TEIXEIRA, E. C. *O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade*. Disponível em: <www.aatr.org.br>. Acesso em: abr. de 2014.
- VEIGA, J. E. da. Pobreza rural, distribuição da riqueza e crescimento: *a experiência brasileira*. In: TEOFILO, E. (Org.) *Distribuição de riqueza e crescimento econômico*. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural; Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável; Ministério do Desenvolvimento Agrário 2000, p. 187 – 200.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.