

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO
MESTRADO EM DIREITO AGRÁRIO

**A AGRICULTURA FAMILIAR BRASILEIRA E O PRONAF:
APONTAMENTOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UM OBJETO
JURÍDICO.**

BRUNA NOGUEIRA ALMEIDA RATKE

GOIÂNIA (GO)
2013



Termo de Ciência e de Autorização para Publicação de Teses e Dissertações
Eletrônicas (TEDE) na Biblioteca Digital da UFG



Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo à Universidade Federal de Goiás – UFG a disponibilizar gratuitamente através da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações – BDTD/UFG, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

1. Identificação do material bibliográfico: Dissertação Tese

2. Identificação da Tese ou Dissertação

Autor(a):	BRUNA NOGUEIRA ALMEIDA RATKE				
RG:	4227145 DGPC/GO	CPF:	944-021-591-72	E-mail:	brunaratke@gmail.com
Afiliação:	José de Almeida Filho e Aparecida Nogueira Almeida				
Título:	A AGRICULTURA FAMILIAR BRASILEIRA E O PRONAF: APONTAMENTOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UM OBJETO JURÍDICO.				
Palavras-chave:	Políticas públicas, sujeito de direitos, desenvolvimento rural.				
Título em outra língua:	A BRAZILIAN FAMILY FARM AND PRONAF: INDICATIONS FOR THE CONSTRUCTION OF A LEGAL OBJECT				
Palavras-chave em outra língua:	public policies, subject of rights, rural development				
Área de concentração:	Direito Agroalimentar, Territórios e Desenvolvimento				
Número de páginas:	132	Data defesa:	08 de março de 2013		
Programa de Pós-Graduação:	Mestrado em Direito Agrário				
Orientador(a):	Rabah Belaidi				
CPF:	744.581.241-53	E-mail:	rbelaidi@gmail.com		
Co-orientador(a):					
CPF:		E-mail:			
Agência de fomento:	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás.			Sigla:	FAPEG
País:	BRASIL	UF:	GO	CNPJ:	

3. Informações de acesso ao documento:

Liberação para publicação?¹ total parcial

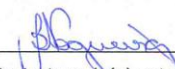
Em caso de publicação parcial, assinale as permissões:

Capítulos. Especifique: _____

Outras restrições: _____

Havendo concordância com a publicação eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF desbloqueado da tese ou dissertação, o qual será bloqueado antes de ser inserido na Biblioteca Digital.

O Sistema da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações garante aos autores, que os arquivos contendo eletronicamente as teses e ou dissertações, antes de sua publicação serão bloqueados através dos procedimentos de segurança (criptografia e para não permitir cópia e extração de conteúdo) usando o padrão do Acrobat Writer.


Assinatura do(a) autor(a)

Data: 25/03/2013

¹ Em caso de restrição, esta poderá ser mantida por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Todo resumo e metadados ficarão sempre disponibilizados.

BRUNA NOGUEIRA ALMEIDA RATKE

**A AGRICULTURA FAMILIAR BRASILEIRA E O PRONAF:
APONTAMENTOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UM OBJETO
JURÍDICO.**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre. Área de Concentração: Direito Agroalimentar, Territórios e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Rabah Belaidi

GOIÂNIA (GO)

2013

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
GPT/BC/UFG**

Ratke, Bruna Nogueira Almeida.
R236a A agricultura familiar brasileira e o pronaf [manuscrito] :
apontamentos para a construção de um objeto jurídico /
Bruna Nogueira Almeida Ratke. - 2013.
132 f.

Orientador: Prof. Dr. Rabah Belaidi
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Goiás,
Faculdade de Direito, 2013.

Bibliografia.

1. Políticas públicas – Direito agrário. 2. Agricultura
familiar – Sujeito de direito. 3. Desenvolvimento rural. I.
Título.

CDU: 349.42:631.115.11



FACULDADE DE DIREITO

ATA DA SESSÃO DE JULGAMENTO DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO INTITULADA
“**Agricultura familiar no Brasil: objeto de políticas públicas**” APRESENTADA E
DEFENDIDA PELA CANDIDATA **BRUNA NOGUEIRA ALMEIDA RATKE**.

1 Aos oito dias do mês de março do ano de dois mil e treze, às 14 horas, na Sala de Reuniões do
2 Programa de Mestrado em Direito da Faculdade Direito da Universidade Federal de Goiás, realizou-se
3 a Sessão de Julgamento da Dissertação de Mestrado intitulada “**Agricultura familiar no Brasil:
4 objeto de políticas públicas**”, apresentada e defendida pela candidata **BRUNA NOGUEIRA
5 ALMEIDA RATKE**. A Banca Examinadora ficou assim composta: Professor Doutor Rabah
6 Belaidi, Orientador e Presidente da Banca, Professor Doutor Claudio Lopes Maia, Membro Interno,
7 e Professora Doutora Flávia Trentini, Membro Externo. Presentes, ainda, vários alunos, além de
8 outras pessoas convidadas. Após a abertura dos trabalhos, o Senhor Presidente agradeceu a presença
9 de todos, apresentou a Banca Examinadora e também a aluna. Em seguida, foi dada a palavra à
10 candidata, pelo prazo máximo de 20 (vinte) minutos, para fazer exposição sobre o seu trabalho.
11 Após a exposição, foi dada a palavra ao Professor Doutor Rabah Belaidi para fazer suas
12 considerações que foram respondidas pela aluna no tempo regulamentar. A palavra também foi
13 dada ao Professor Doutor Claudio Lopes Maia, para fazer suas arguições, respondidas pela aluna no
14 tempo regulamentar, assim como para a Prof^a Dr^a Flávia Trentini, Membro Externo. Logo após, o
15 Senhor Presidente teceu alguns comentários sobre o trabalho e informou aos presentes que a Banca
16 deixaria o recinto por alguns minutos, a fim de colher as notas de cada Examinador. A Banca
17 retornou ao recinto e mandou convidar a todos para a proclamação dos resultados, sendo atribuídas
18 notas que resultaram no conceito final A, e declarada Mestre em **DIREITO, ÁREA DE
19 CONCENTRAÇÃO: DIREITO AGRÁRIO**. E nada mais foi dito, pelo que eu, Vania Cristina
20 Cesar Mateucci, lavrei a presente ata, que, depois de lida e achada conforme, segue assinada pelos
21 membros da Banca Examinadora.
22
23

Prof. Dr. Rabah Belaidi

Prof. Dr. Claudio Lopes Maia

Prof. Dr. Flávia Trentini

A Deus.

A minha família e meu marido, fontes de inspiração e persistência.

A minha avó, Ocrezinha Nogueira Ataídes (*In Memoriam*).

Dedico.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por estar presente em todas as minhas realizações;

ao meu marido Rafael Felipe Ratke, pelo companheirismo, ajuda e dedicação na realização deste aperfeiçoamento pessoal;

aos meus pais, José e Aparecida, irmãos Bianca e Bianco, sobrinhos e todos os meus familiares, que me apoiaram com dedicação e paciência na realização desta dissertação de Mestrado;

ao professor Dr. Rabah Belaidi, por sua competência, dedicação e orientação, por todas as críticas e sugestões e, sobretudo, pela paciência na condução deste estudo;

ao Programa de Mestrado em Direito Agrário da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás, pela oportunidade de estudo e pesquisa, em especial aos professores Arnaldo Bastos Santos Neto, Cláudio Lopes Maia, Eriberto Francisco Bevilaqua Marin, João da Cruz Gonçalves Neto, Luiz Carlos Falconi, Maria Cristina Vidotte Blanco Tárrega, Saulo de Oliveira Pinto Coelho, Vilma de Fátima Machado e Benedito Ferreira Marques, pelas disciplinas ministradas;

aos professores Dr. Cláudio Lopes Maia e Dr. João da Cruz Gonçalves Neto, pela participação na Banca de Qualificação, pelas sugestões, orientações e direcionamento desta pesquisa;

à Fapeg, pela bolsa de estudos concedida durante o curso de Mestrado;

aos amigos e colegas do Mestrado em Direito Agrário, pelo companheirismo e auxílio durante todo este caminho;

ao professor de Direito Agrário Dr. Aldo Asevedo Soares (*In memoriam*), ex-superintendente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), membro da Academia Brasileira de Letras Agrárias, por sua dedicação à minha formação profissional e pelo seu amor ao estudo em Direito Agrário;

a todos aqueles que contribuíram, direta ou indiretamente, na realização deste trabalho.

RESUMO

Esta dissertação tem por objeto analisar o processo jurídico que ensejou o reconhecimento da agricultura familiar como sujeito de direitos e objeto de políticas públicas. Estabelece recortes temáticos no intuito de buscar conclusões envolvendo as políticas públicas e a agricultura familiar. Inicialmente, delimita-se o marco histórico dos debates envolvendo o agricultor familiar como responsável por um novo projeto de desenvolvimento rural e os principais fatores ensejadores de sua emancipação social e política. Selecionou-se o Pronaf para uma análise mais detalhada de suas diretrizes, seus princípios, linhas de crédito, público-alvo, institutos jurídicos de materialização e análise de críticas, em razão de ser a primeira e principal política pública destinada a essa categoria. Após, aborda-se a importância do estudo jurídico de políticas públicas e, especialmente, das políticas agrárias. Apresentam-se as justificativas que ensejaram a promulgação da Lei n. 11.326/2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais e delimita o conceito do agricultor familiar. Traçou-se a importância da identificação e delimitação da agricultura familiar. Demonstra-se que a agricultura familiar constrói seu processo histórico de emancipação social perante um projeto de superação das tradicionais relações desiguais e injustas, por meio de práticas pluralistas, democráticas e participativas, fazendo do direito um instrumento de transformação social e dignificação da própria unidade familiar, ao exigirem novos padrões normativos e efetivas políticas públicas para incluí-los como sujeitos emergentes.

Palavras-chave: políticas públicas, sujeito de direitos, desenvolvimento rural.

ABSTRACT

This paper aims at analyzing the legal proceedings that gave rise to the acknowledgment of family agriculture as subject of rights and object of public policies by establishing thematic approaches with the purpose of seeking conclusions involving public policies and family agriculture. Firstly, there is a definition of limits regarding the historical milestone of debates encompassing the family farmer as responsible for a new project of rural development and the main factors that gave rise to their social and political emancipation. Pronaf was chosen in order to obtain a more detailed analysis of guidelines, principles, credit lines, target public, legal institutes of materialization and critical analysis due to the fact that it is the first and main public policy intended to this category. Thereafter, the importance of the public policy legal study is focused, mainly agrarian policies. The justifications that gave rise to the enactment of Law N. 11.326/2006 were presented establishing guidelines to the elaboration of the National Policy of Family Agriculture and Rural Family Ventures delimitating the concept of family farmer. The importance of the identification and delimitation of family agriculture was outlined as well. It is demonstrated that family agriculture builds its social emancipation historical process in the face of a project to overcome traditional unequal and unfair relationships through pluralistic, democratic and participative practices, transforming law into a social transformation tool and promoting dignity of the family unit itself by demanding new normative standards and effective public policies in order to include them as emerging subjects.

Keywords: public policies, subject of rights, rural development.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANMTR	Associação Nacional das Mulheres Trabalhadoras Rurais
BCB	Banco Central do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento
CAIs	Complexos Agroindustriais
Capoib	Coordenação dos Povos Indígenas do Brasil
Clasco	Centro Latino Americano de Ciências Sociais
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNDR	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural
CNDRS	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNS	Conselho Nacional dos Seringueiros
Contag	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
DETR	Departamento Estadual dos Trabalhadores Rurais
DNTR	Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais
Emater	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
ET	Estatuto da Terra
ETR	Estatuto do Trabalhador Rural
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
Fetag	Federação dos Trabalhadores na Agricultura
Fetraf	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
Funrural	Fundo de Assistência do Trabalhador Rural
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
LCB	Liga Camponesa no Brasil
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens
Mapa	Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento
Master	Movimento dos Agricultores sem Terra
MCR	Manual de Crédito Rural

MDA	Ministério de Desenvolvimento Agrário
MMA	Movimento das Mulheres Agricultoras
MMTR	Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais
Monape	Movimento Nacional dos Pescadores
MPA	Movimento dos Pequenos Agricultores
MST	Movimentos dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
ODM	Objetivos do Desenvolvimento do Milênio
ONU	Organização das Nações Unidas
PCA	Paradigma do Capitalismo Agrário
Planaf	Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
Pnater	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PNCF	Programa Nacional de Crédito Fundiário
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PPA	Plano Plurianual do Governo Federal
PQA	Paradigma da Questão Agrária
Procera	Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
Pronat	Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
Pronater	Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
Prorural	Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
Provap	Programa de Valorização da Pequena Produção Rural
Rimisp	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
SAF	Secretaria da Agricultura Familiar
SDR	Secretaria de Desenvolvimento Rural
SDT	Secretaria do Desenvolvimento Territorial
SRA	Secretaria da Reorganização Agrária
STR	Sindicato dos Trabalhadores Rurais
VBP	Valor Bruto da Agropecuária

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	O DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL.	18
2.1	ESTATUTO DA TERRA E A POLÍTICA DE MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA BRASILEIRA	18
2.2	AGRICULTURA FAMILIAR E A CONSTRUÇÃO DO SEU MARCO POLÍTICO.....	28
2.3	AGRICULTURA FAMILIAR E OS SEUS PARADIGMAS	46
2.4	IDENTIFICAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL: PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA FAO/INCRA	60
3	POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO À AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL: UMA PERCEPÇÃO JURÍDICA	67
3.1	DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS	70
3.2	POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITO AGRÁRIO.....	77
3.3	PRONAF: UMA POLÍTICA PÚBLICA PARA A AGRICULTURA FAMILIAR	81
3.3.1	Caracterização do Pronaf	81
3.3.2	Pronaf: uma política de crédito	85
3.3.3	Pronaf: as resoluções do Banco Central do Brasil	87
3.3.4	Pronaf: objetivos, finalidades e diretrizes atuais	94
3.3.5	Pronaf: críticas à concepção e ao funcionamento	98
3.3.5.1	Distribuição do crédito rural.....	99
3.3.5.2	Modelo de financiamento do Programa.....	101
3.3.5.3	Perfil de desenvolvimento rural sustentável.....	103
3.3.5.4	Apontamentos críticos do Programa.....	104
3.4	AGRICULTURA FAMILIAR NA LEI N. 11.326/2006	107
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	114
	REFERÊNCIAS	121

1 INTRODUÇÃO

Durante o período compreendido entre os anos de 1960 e 1970, ocorreram modificações no modelo de desenvolvimento econômico da agricultura brasileira. Promulgado o Estatuto da Terra¹, visando à consolidação da empresa rural², com gradual extinção do minifúndio e do latifúndio³, houve uma reformulação na política de desenvolvimento rural, buscando uma modernização no campo. O Governo Militar incentivou e viabilizou, por meio de créditos rurais, pacotes tecnológicos para o aumento da produção e exportação de produtos voltados à modernização da agricultura. Esses recursos eram direcionados aos grandes proprietários integrados à cadeia produtiva, e neles foram concentrados, em detrimento dos pequenos proprietários⁴.

As políticas públicas estimularam a agricultura empresarial, que tenderia a desenvolver um modelo agroexportador, provocando a expansão do modo de produção capitalista. Esta era a política agrária adotada na época, centralizada na promoção do crescimento econômico, na imposição de pacotes tecnológicos, no aumento da produção, no incentivo à monocultura e na alta utilização de produtos químicos para o manejo do solo, visando a uma transformação dos agricultores, particularmente os mais capitalizados, em empresas rurais⁵.

Esse modelo de política de desenvolvimento rural possibilitou que o Brasil se tornasse um dos principais produtores e fornecedores mundiais de alimentos⁶, em razão da transformação de sua base técnica de produção, com o uso de insumos e máquinas agrícolas gerando aumento da produtividade. Todavia, esse processo de modernização também deixou

¹ Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964.

² Artigo 4º, inciso VI, do Estatuto da Terra.

³ Artigo 16 do Estatuto da Terra.

⁴ Cf. MARTINS, José de Souza. **A militarização da questão agrária no Brasil**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1985.

⁵ GUANZIROLI *et al.* **Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

⁶ “Desde o final dos anos 1990, poucos países cresceram tanto no comércio internacional do agronegócio quanto o Brasil. O País é um dos líderes mundiais na produção e exportação de vários produtos agropecuários. É o primeiro produtor e exportador de café, açúcar, etanol e suco de laranja. Além disso, lidera o ranking das vendas externas do complexo de soja (grão, farelo e óleo), que é o principal gerador de divisas cambiais. [...] Nos últimos anos, o Brasil se consolidou como um dos maiores produtores e exportadores mundiais de alimentos e fibras. A crescente participação do País no mercado internacional é resultado da combinação de fatores como clima propício, investimento em tecnologia, extensão territorial cultivável e qualidade dos produtos. O Brasil exporta para mais de 180 países, tendo como principais compradores a China, União Europeia e Estados Unidos, além dos países do Mercosul”, *in* BRASIL. Ministério da Agricultura. **Exportação**. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/vegetal/exportacao>>. Acesso em: 02 out. 2012.

marcas negativas na história da agricultura brasileira, como o êxodo rural, a concentração fundiária, os danos ambientais e o aumento da desigualdade social⁷.

Os instrumentos de intervenção do Estado para promover a modernização entraram em crise no início dos anos 1980⁸, especialmente quanto ao aspecto do financiamento subsidiado. Nos anos 1990, foram intensificados os debates acerca da necessidade de uma nova política que atingisse os ensejos da Constituição Federal de 1988⁹, impulsionados pelos movimentos sociais¹⁰, pelos estudos dirigidos pelo convênio FAO/Incrá¹¹ e por preocupações com o meio ambiente e com a segurança alimentar¹².

Perante esse contexto histórico-político, insurgem políticas públicas voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar como precursora de novo modelo de desenvolvimento rural. Ressalta-se que, durante toda a história da agricultura brasileira, esse seguimento produtivo foi negligenciado na formulação de políticas públicas. A primeira e principal

⁷ Cf. WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. A sociologia rural na América Latina: produção de conhecimento e compromisso com a sociedade. **Revista ALASRV - Nueva Época – Análisis Latinoamericano del Medio Rural**, n. 5, p. 17-44, 2010; GUANZIROLI *et al.*, 2001; CARVALHO, Horácio Martins de. **O campesinato no século XXI: possibilidades e condicionantes do desenvolvimento do campesinato no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2005; HESPANHOL, Antonio Nivaldo. A expansão da agricultura moderna e a integração do centro-oeste brasileiro à economia nacional. In: SPOSITO, Eliseu Savério (Org.). **Caderno Prudentino de Geografia: Agricultura, Cidade e Análise Regional**, Presidente Prudente, v. 1, p. 7-26, 2000; LINHARES, Maria Yedda; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. **Terra prometida: uma história da questão agrária no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

⁸ Cf. MOREIRA, Ruy. O plano nacional de reforma agrária em questão. **Terra Livre - Avaliação do PNRA**, São Paulo, v. 1, ano 1, p. 6-19, 1986, p. 12: “A forma clássica do binômio latifúndio-minifúndio já não é mais compatível, dada a estrutura urbano-industrial alcançada pelo desenvolvimento do capitalismo, com as necessidades desse desenvolvimento. Todavia, a nova forma deve ser aquela que atenda a uma dupla demanda: a demanda urbano-industrial em crescimento e a de liberar o latifúndio dessa tarefa pouco rentável que é a especialização na produção alimentícia”.

⁹ A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagrou a propriedade como direito e garantia fundamental (art. 5º, *caput*, e inciso XXII), que atenderá sua função social (art. 5º, inciso XXIII). Inseriu a propriedade privada e a função social da propriedade entre os alicerces da ordem econômica e financeira (art. 170, incisos II e III). Ao prever a garantia da propriedade como direito individual fundamental, também a vinculou à exigência do cumprimento de sua função social, conforme estabelece em seus incisos XXII e XXIII, do artigo 5º. O artigo 186, Constituição Federal, preconiza os requisitos que deverão ser atendidos simultaneamente para que o imóvel rural cumpra sua função social, quais sejam: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

¹⁰ Trata-se dos movimentos surgidos no final dos anos 1970, portadores de críticas sobre o autoritarismo militar, a estrutura sindical oficial e suas ações legalistas e pacíficas, visando à consolidação de práticas democráticas participativas e um novo modelo de desenvolvimento social e político menos excludente e que englobasse a reforma agrária. As primeiras manifestações desses movimentos foram influenciadas pela Igreja Católica, por intermédio da Comissão Pastoral da Terra (CPT), criada em 1975, conforme MOREIRA, Ruy. O plano nacional de reforma agrária em questão. **Terra Livre - Avaliação do PNRA**, São Paulo, v. 1, ano 1, p. 6-19, 1986.

¹¹ Projeto de Cooperação Técnica FAO/Incrá (UFT/BRA/036/BRA).

¹² Cf. WANDERLEY, 2010.

política pública se institucionaliza por intermédio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)¹³, considerada uma política de crédito (investimento e custeio).

A agricultura familiar foi reconhecida oficialmente pela legislação brasileira com a promulgação da Lei n. 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabeleceu conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação das políticas direcionadas para a Agricultura Familiar e para Empreendimentos Familiares Rurais. O referido ordenamento legal consolida o conceito de “agricultor familiar” e “empreendedor familiar rural” como aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: não detenha, a qualquer título, área maior que quatro módulos fiscais; utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo¹⁴; dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família¹⁵.

A agricultura familiar conquistou um papel importante na produção agrícola, por ser responsável por grande parte da ocupação no setor rural e da produção, por favorecer o emprego de práticas produtivas equilibradas, como diversidade de cultivos e uso sustentável dos recursos naturais, a ser reconhecido como um exemplo da prática do desenvolvimento sustentável quando for ambientalmente adequada, economicamente viável, socialmente justa e culturalmente apropriada¹⁶.

Em debates internacionais, a agricultura familiar se destaca como umas das alternativas que visam alcançar os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), especialmente quanto a erradicação da extrema pobreza e da fome (ODM 1) e garantia da sustentabilidade ambiental (ODM 7). Exsurge do Congresso Virtual Internacional – Reflexões para Rio +20, Economia Verde e Inclusão Socioprodutiva: o papel da agricultura familiar –,

¹³ O Pronaf foi materializado com a Resolução do BCB/CMN n. 2191/1995 e, posteriormente, com o Decreto n. 1946, de 28 de junho de 1996. Atualmente, está regulamentada apenas pelas Resoluções do Banco Central do Brasil inseridas no Manual de Crédito Rural, de acordo com o Plano Safra da Agricultura Familiar, definidas anualmente e divulgadas entre os meses de junho e julho (MDA: Ministério de Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar. **Crédito Rural**. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf>>. Acesso em: 24 de nov. 2011).

¹⁴ Redação dada pela Lei n. 12.512/2011 – institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais. Redação original revogada: “III – tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento” (BRASIL, 2006).

¹⁵ Art. 3º da Lei n. 11.326/2006.

¹⁶ Informação extraída do documento de contribuição Brasileira à Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), in BRASIL. Documento de contribuição brasileira à conferência Rio+20. **Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+20**, novembro de 2011. Disponível em: <http://www.rio20.gov.br/?set_language=pt-br>. Acesso em: 10 abr. 2012, p. 16.

destaques quanto à necessidade da participação e inclusão do agricultor familiar em ações relacionadas com a produção de alimentos, redução da pobreza, segurança alimentar e sustentabilidade ambiental, defendendo, para tanto, a necessidade de reposicionar a agricultura familiar no contexto das políticas de desenvolvimento¹⁷.

Para a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação, apoiar a agricultura familiar significa estimular o desenvolvimento econômico da região e lutar contra a fome e a pobreza¹⁸. O Brasil se destaca como um dos países da América Latina e do Caribe que tem apoiado a agricultura familiar, mediante a criação de programas públicos destinados ao fortalecimento da agricultura familiar¹⁹. Dessa forma, compreende-se que a questão agrícola brasileira se contrapõe entre dois modelos de produção agrícola, o modelo agroexportador e o modelo de agricultura familiar.

Diante da importância da agricultura familiar, esta pesquisa tem como pretensão analisar o processo jurídico que ensejou o reconhecimento da agricultura familiar como objeto jurídico. A problemática centraliza-se em identificar a construção do conceito jurídico de agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais, inseridos na Lei da Agricultura Familiar que estabelece diretrizes para a formulação de políticas públicas para essa categoria específica. Nesse sentido, resgata-se na história o uso do termo agricultura familiar para compreender o contexto histórico social que permite constatar o seu reconhecimento jurídico como objeto de políticas públicas, incumbido por um novo modelo de desenvolvimento rural. O Pronaf foi selecionado para uma análise mais detalhada, em razão de ser a primeira e principal política pública destinada a essa categoria. Desenvolve-se a consideração que a intervenção do Estado nas atividades agrárias por meio de políticas públicas justifica-se por motivos de suposta mudança social para garantir o desenvolvimento dos agricultores familiares, resultando no reconhecimento dessa categoria como um objeto jurídico, cujos contornos ainda não estão totalmente determinados.

¹⁷ TRIGO, Eduardo J.; VILLARREAL, Fredercio. La bioeconomía: el instrumento de la agricultura frente a los desafíos globales. In: CONGRESO VIRTUAL INTERNACIONAL: REFLEXÕES PARA RIO +20, ECONOMIA VERDE E INCLUSÃO SOCIOPRODUTIVA: O PAPEL DA AGRICULTURA FAMILIAR. **Anais...** marzo, 2012, p. 2: “En la búsqueda de estas alternativas, la agricultura familiar es un actor central. Sin su participación e inclusión, difícilmente se puedan proponer vías de acción creíbles en función de alcanzar los ODM”.

¹⁸ Cf. Raúl Benítez, representante regional da FAO para América Latina e o Caribe: “En la FAO no nos queda la menor duda: apoyar la agricultura familiar significa estimular el desarrollo económico de la región y luchar de frente contra el hambre y la pobreza” (FAO: Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação. **Boletín de agricultura familiar de América Latina y el Caribe**, jul./sep. 2012. Disponível em: <http://www.rlc.fao.org/uploads/media/baf_201209.pdf>. Acesso em: 02 out. 2012).

¹⁹ *Ibidem*.

Adotar-se-á a concepção de políticas públicas como categoria jurídica, com base no fundamento teórico para a concretização dos direitos humanos e a garantia dos direitos, perante o paradigma do Estado intervencionista²⁰. Desenvolve-se a temática de políticas públicas sobre a perspectiva do Estado Democrático de Direito, que possui, em sua essência, uma preocupação em transformar a realidade por meio de intervenções do Estado, tendo como objetivo a concretização da igualdade e reestruturação das relações sociais²¹. Parte-se da premissa de que a intervenção do Estado nas atividades agrárias por meio de políticas públicas apresenta-se como um instrumento de mudança social para garantir a sobrevivência dos agricultores familiares, resultando no reconhecimento dessa categoria como sujeito de direito²².

Para desenvolver esta pesquisa, utiliza-se o método de abordagem hipotético-dedutivo e a investigação do tipo histórico-jurídica, que, segundo Gustin e Dias²³, analisa a evolução de determinado instituto jurídico pela compatibilização de “espaço/tempo” partindo da importância de investigar acontecimentos, processos e instituições do passado para compreender o surgimento do termo ‘agricultor familiar’, além de sua concepção histórica e atual²⁴. Trata-se de pesquisa teórica, realizada mediante catalogação e compilação de dados primários extraídos da legislação vigente e da revogada, como as Resoluções do Banco Central do Brasil inseridas no Manual de Crédito Rural, a Constituição da República do Brasil de 1988, a Lei n. 4.829/1965 e o Decreto n. 58.380/1966, que institucionalizam o crédito rural, o Decreto n. 1946/1996, que cria o Pronaf e os decretos subsequentes, o Estatuto da Terra, a Lei da Agricultura Familiar e demais legislações detalhadas no referencial bibliográfico. Utilizam-se, também, dados secundários, consistentes em artigos, doutrinas, dissertações e teses de doutorados, os quais não se restringem a fontes imediatas jurídico-formais de pesquisa²⁵, em razão do seu aspecto interdisciplinar.

²⁰Concepção adotada por Maria Paula Dallari Bucci, expressa no artigo “O Conceito de Política Pública em Direito”. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

²¹ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 92.

²² GRAU, 2008, p. 22: “A expressão políticas públicas designa todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder público na vida social. E de tal forma isso se institucionaliza que o próprio direito, nesse quadro, passa a manifestar-se como uma política pública – o direito é também, ele próprio, uma política pública”.

²³ GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 26.

²⁴ LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

²⁵ BITTAR, Eduardo C. B. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática da monografia para os cursos de direito**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

Para explicar os fenômenos que ensejaram o reconhecimento jurídico do agricultor familiar, foi necessário extrair hipóteses teóricas de outros campos do saber, como história, sociologia rural, geografia agrária e ciência política, buscando-se uma interação de conteúdos exigidos pela própria complexidade do objeto do estudo.

O estudo que se apresenta foi construído com recortes temáticos no intuito de buscar conclusões envolvendo as políticas públicas e a agricultura familiar, desenvolvendo, assim, dois capítulos. No primeiro, busca-se resgatar na história o uso do termo ‘agricultura familiar’ e compreender, por meio da sociologia e da geografia agrária, o contexto histórico social que ensejou o reconhecimento jurídico da agricultura familiar, sendo este objeto de políticas públicas e sujeito de direitos responsável por um novo modelo de desenvolvimento rural.

Com o intuito de alcançar os seus fins, apresenta-se o contexto histórico e as principais transformações econômicas e políticas que ocorreram no Brasil, especialmente o Golpe Militar de 1964, o Estatuto da Terra e a política de modernização da agricultura brasileira. Essas transformações possibilitaram a análise da trajetória das discussões em torno das políticas agrárias, da agricultura familiar e de seu potencial como modelo econômico, social e produtivo apto a assumir um novo projeto de desenvolvimento rural.

Numa retrospectiva histórica, delimita-se a década de 1990 como um marco significativo ao reconhecimento e legitimidade da agricultura familiar, como uma nova identidade política capaz de ocupar a centralidade de um projeto alternativo de desenvolvimento, alterando opções de políticas.

Busca-se compreender os agricultores familiares perante as ideologias defendidas pelos paradigmas do capitalismo agrário e da questão agrária, as posições político-ideológicas dessas duas correntes e suas influências nas políticas públicas e, por fim, delimitar os referenciais que defendem o uso da expressão ‘agricultura familiar’. Serão objeto de estudo os dados levantados pelo projeto realizado pela FAO/Inra (UFT/BRA/036/BRA)²⁶, o qual proporcionou o debate de um novo modelo de desenvolvimento rural focado na agricultura familiar, além de ser de extrema importância para as formulações de políticas públicas específicas.

O segundo capítulo envolve as políticas públicas centradas na agricultura familiar como instrumentos de fortalecimento e reconhecimento dessa categoria como sujeito de

²⁶ FAO: Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação. INCRA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Convênio de Cooperação Técnica FAO/Inra. **Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável para a Produção Familiar**. Relatório final do projeto UTF/BRA/036 (versão resumida). Brasília: FAO; INCRA, 1994.

direito perante a perspectiva do Estado Democrático de Direito²⁷. Selecionou-se o Pronaf para uma análise mais detalhada de suas diretrizes, seus princípios, linhas de crédito, público-alvo, institutos jurídicos de materialização e análise de críticas, em razão de ser a primeira e principal política pública destinada a essa categoria. Perante o estudo de políticas, indicaram-se as justificativas que ensejaram a promulgação da Lei n. 11.326/2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais e delimita o conceito do agricultor familiar. Traçou-se a importância da identificação e delimitação da agricultura familiar.

Por fim, apresentam-se as considerações suscitadas com o desenvolvimento desta dissertação. Pretende-se, com esta pesquisa, contribuir para o estudo da agricultura familiar no âmbito jurídico, especialmente perante o Direito Agrário, relacionando-se com a linha de pesquisa Direito Agroalimentar, Territórios e Desenvolvimento, que tem como objetivo colaborar para as discussões conceituais relativas à tentativa de criação da disciplina Direito Agroalimentar como componente do Direito Agrário contemporâneo, com análise direcionada às políticas públicas.

²⁷ “O Estado Democrático de Direito tem um conteúdo transformador da realidade, não se restringindo, como o Estado Social de Direito, a uma adaptação melhorada das condições sociais de existência. Assim, o seu conteúdo ultrapassa o aspecto material de concretização de uma vida digna ao homem e passar a agir simbolicamente como fomentador da participação pública quando o *democrático qualifica o Estado, o que irradia os valores da democracia sobre todos os seus elementos constitutivos e, pois, também sobre a ordem jurídica*. E mais, a ideia de democracia contém e implica, necessariamente, a questão da solução do problema das condições materiais de existência” (STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 3; grifos originais).

2 O DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL

2.1 ESTATUTO DA TERRA E A POLÍTICA DE MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA BRASILEIRA

A história brasileira é marcada por lutas permanentes por acesso à terra e por melhoria das condições de vida no âmbito rural²⁸. No período de 1950 a 1964, ganharam espaço público e visibilidade lutas pela permanência na terra, concessão de direitos trabalhistas e demandas por reforma agrária²⁹. A resistência dos pequenos agricultores, camponeses, sem-terras, trabalhadores rurais e posseiros começou a assumir formas reivindicatórias organizadas mediante a articulação dos movimentos rurais e do sindicalismo rural. Esses movimentos contestavam a desigualdade social e a concentração fundiária existentes no Brasil e protestavam pela realização de uma reforma agrária. A politização dessas lutas sociais incomodou as oligarquias agrárias e as elites políticas conservadoras, em especial os militares³⁰.

A pressão organizada por esses agricultores, que tinham como bandeira de luta central a reforma agrária, ganhou nova amplitude com a criação do Movimento dos Agricultores Sem Terra (Master)³¹, em 1961, da Liga Camponesa do Brasil (LCB), em 1963, e da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), também em 1963³². Com o golpe militar de 1964, as manifestações em favor da reforma agrária e tentativas de organização dos trabalhadores rurais eram identificadas como uma subversão à ordem pública. O interesse do governo, preocupado com o surgimento de guerrilhas rurais que pudessem ameaçar o regime

²⁸ Cf. MEDEIROS, Leonilde Sérvolo de. Movimento sociais no campo, lutas por direitos e reforma agrária na segunda metade do século XX. In: CARTER, Miguel (Org.). **Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil**. São Paulo: Edunesp, 2010, p. 114.

²⁹ *Ibidem*, p. 117.

³⁰ *Ibidem*, p. 118-123.

³¹ O Master nasceu no município de Encruzilhada do Sul e tinha como bandeira central a luta pela reforma agrária. O mês de janeiro de 1962 marcou a explosão do movimento com a instalação de diversos acampamentos de sem-terra para reivindicarem reforma agrária. Em 1964, o golpe militar encerrou as atividades do Master, com a prisão, tortura e o exílio dos militantes. Apenas em 1979, o movimento retomou a disputa pela terra com ocupações no complexo da Fazenda Sarandi, considerada a gênese do MST, em 1984 (MST: Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. **Master nasceu há 50 anos na luta pela reforma agrária no RS**. 24 jun. 2010. Disponível em: <<http://www.mst.org.br/node/10167>>. Acesso em: 11 jan. 2012).

³² Cf. MOREIRA, Ruy. O plano nacional de reforma agrária em questão. **Terra Livre - Avaliação do PNRA**, São Paulo, v. 1, ano 1, p. 6-19, 1986.

militar, volta-se para a segurança nacional³³. As principais lideranças dos movimentos foram presas, assassinadas ou forçadas à clandestinidade, nos termos de Medeiros³⁴, e os sindicatos sofreram intervenção Estatal, fatos que desestruturaram e oprimiram as reivindicações. No regime ditatorial, o general Humberto de Alencar Castelo Branco encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei do Estatuto da Terra (Mensagem n. 33), com o objetivo de reprimir as reivindicações dos movimentos, particularmente a Liga Camponesa. Nesses termos, aborda Martins:

[...] O golpe e a política fundiária do Estado militar golpeiam, também, a luta camponesa, a revolta no campo. E trabalham para despolitizá-la. A mensagem com que o General Castelo Branco encaminhou ao Congresso Nacional a proposta de reforma constitucional, que permitira a aprovação do Estatuto da Terra, já estabelecia com clareza o objetivo da reforma agrária da ditadura: separar a cabeça do corpo – afastar os trabalhadores rurais dos grupos políticos de esquerda, com o PCB e as Ligas Camponesas, que, profunda e ‘contemporaneamente’ envolvidos nos conflitos, davam-lhes direção política e dimensionamento histórico³⁵.

O Golpe de 1964 foi articulado para impedir o fortalecimento das lutas sociais e a realização de seus interesses, como a almejada reforma agrária. Resultou em uma exclusão autoritária dos trabalhadores e de seus representantes das decisões políticas, conseguindo evitar as transformações defendidas pelas Ligas Camponesas e implementar um modelo de desenvolvimento econômico altamente excludente, submetendo o campesinato à expropriação e os trabalhadores a um crescente empobrecimento³⁶.

Os militares trouxeram a questão fundiária e a reforma agrária para o controle do Estado mediante a aprovação do Estatuto da Terra (ET), com o fim de administrar institucionalmente as reivindicações e a inquietação dos movimentos e eliminar todos os fatores que pudessem interferir no pleno controle. O Estatuto da Terra³⁷ constituía uma lei de

³³ Cf. LINHARES, Maria Yedda; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. **Terra prometida**: uma história da questão agrária no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

³⁴ MEDEIROS, 2010, p. 124.

³⁵ MARTINS, José de Souza. **Caminhada no chão da noite**: emancipação política e libertação nos movimentos sociais do campo. São Paulo: Hucitec, 1989, p. 76.

³⁶ Cf. TARELHO, Luiz Carlos. O movimento sem terra de Sumaré: espaço de conscientização e de luta pela posse de terra. **Terra Livre - Território e Cidadania**: da luta pela terra ao direito à vida. v. 6, ano 6, p. 93-104, 1999.

³⁷ Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964.

“Reforma Agrária³⁸” (Título II) e “Política Agrícola³⁹” (Título III) visando à modernização mediante a execução de uma política de desenvolvimento rural. Moreira delimita alguns parâmetros que entranham o Estatuto da Terra no propósito da modernização, quais sejam:

(1) a vinculação do uso social da terra ao aumento da produtividade e ao desenvolvimento econômico; (2) a definição da empresa rural como objetivo a ser atingido com a ‘gradual extinção do minifúndio e do latifúndio’; e (3) o referenciamento geral da questão do campo à industrialização do País.⁴⁰

O ET traz a classificação dos imóveis rurais em minifúndio, propriedade familiar, empresa rural, latifúndio por extensão e latifúndio por exploração. Dispõe sobre a transformação das unidades agrícolas em empresas rurais, com a “gradual extinção do minifúndio e do latifúndio”⁴¹ para atingir a modernização da agricultura. Define como minifúndio “o imóvel rural de área e possibilidade inferiores às da propriedade familiar”⁴² e o latifúndio⁴³ com a seguinte classificação: por dimensão ou extensão: o imóvel rural que exceda aos limites máximos permitidos de áreas dos imóveis rurais⁴⁴; por (in)exploração: o imóvel rural que não exceda aos limites máximos permitidos, e tendo a área igual ou superior

³⁸ Aduz o art. 1º, §1º, do Estatuto da Terra: “Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender os princípios de justiça social e ao aumento de produtividade”. O inciso I do art. 1º do Decreto n. 55.891/1965, que regulamenta o ET, também preceitua sobre: “I - A Reforma Agrária: a melhor distribuição da terra e o estabelecimento de um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, que atendam aos princípios da justiça social e ao aumento da produtividade, garantindo o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento do País, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio”.

³⁹ Nos termos do art. 1º, § 2º, do Estatuto da Terra: “Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do País”. Nesses termos, preceitua o inciso II do art. 1º do Decreto n. 55.891/1965, que regulamenta o ET: “II - A Política Agrícola: a promoção das providências de amparo à propriedade rural, que se destinem a orientar, nos interesses da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do País”.

⁴⁰ MOREIRA, 1986, p. 10.

⁴¹ Conforme dispõe o art. 16 do ET.

⁴² Art. 4º, inc. IV, do ET. No mesmo sentido, dispõe o art. 6º, inciso II, do Decreto n. 55.891/1965 que regulamenta o ET: “II - Minifúndio, quando tiver área agricultável inferior à do módulo fixado para a respectiva região e tipo de exploração”.

⁴³ Vide art. 4º, inc. V, do ET.

⁴⁴ Limites estabelecidos pelo art. 46, §1º, alínea b, do ET: “dos limites máximos permitidos de áreas dos imóveis rurais, os quais não excederão a seiscentas vezes o módulo médio da propriedade rural nem a seiscentas vezes a área média dos imóveis rurais, na respectiva zona”. Também, preceitua o inciso IV do art. 6º do Decreto n. 55.891/1965 que regulamenta o ET: “Latifúndio, quando incida em uma das seguintes condições: a) exceda, na dimensão de sua área agricultável, a seiscentas vezes o módulo médio do imóvel rural definido no artigo 5º, ou a seiscentas vezes a área média dos imóveis rurais na respectiva zona; b) não excedendo o limite referido na alínea anterior, mas, tendo área agricultável igual ou superior à dimensão do módulo do imóvel rural na respectiva zona, seja mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos, ou seja, deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a classificação como empresa rural, nos termos do inciso III deste artigo”.

à dimensão do módulo de propriedade rural, seja mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio⁴⁵.

O dispositivo legal também define empresa rural⁴⁶, utilizando os seguintes termos:

Empresa Rural é o empreendimento de pessoa física ou jurídica pública ou privada que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro de condição de rendimento econômico [...] da região em que se situe e que explore área mínima agricultável do imóvel segundo padrões fixados, pública e previamente, pelo Poder Executivo. Para esse fim, equiparam-se às áreas cultivadas, as pastagens, as matas naturais e artificiais e as áreas ocupadas com benfeitorias.⁴⁷

Posteriormente o Decreto n. 84.685/1980 alterou a redação do art. 4º do ET, acima citado, para inserir no conceito de empresa rural⁴⁸ a função social do imóvel rural, consoante art. 22, inc. III:

Empresa Rural, o empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro das condições de cumprimento da função social da terra e atendidos simultaneamente os seguintes requisitos:

- a) tenha grau de utilização da terra igual ou superior a 80% (oitenta por cento);
- b) tenha grau de eficiência na exploração, calculado na forma do art. 10, igual ou superior a 100% (cem por cento);
- c) cumpra integralmente a legislação que rege as relações de trabalho e os contratos de uso temporário da terra.

Perante os dispositivos citados do ET insere-se a empresa rural no binômio latifúndio-minifúndio, nas expressões utilizadas por Moreira⁴⁹, visando, na teoria, a extinção de tal

⁴⁵ Para melhor compreensão, Borges esclarece sobre os “males do minifúndio”: “[...] Minifúndio, uma praga. É o entorpecimento de forças vivas do País. É o engodo daqueles para quem o fato de ser proprietário significa independência. Economicamente, não é independente, porque a terra, sob a forma de minifúndio, não oferece condição bastante de exploração suficiente para o sustento do proprietário com sua família, e, paralelamente, para o progresso do conjunto familiar. Socialmente, o minifundiário não é independente porque, se não lhes oferecem um plano previdenciário, ou, gratuitamente, um plano assistencial, não poderá ter a família em níveis satisfatórios de saúde, educação e lazeres. Nem poderá adquirir as máquinas e aparelhos que a técnica nos oferece, para o trabalho, para o conforto e para a diversão, porque lhe faltará dinheiro [...]” (BORGES, Paulo Torminn. **Institutos básicos do direito agrário**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 35).

⁴⁶ Aduz o inciso III do art. 6º do Decreto n. 55.891/1965 que regulamenta o ET: “Empresa rural, quando for um empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explore econômica e racionalmente, dentro das condições de rendimento econômico da região em que se situe, e em porcentagem mínima da sua área agricultável fixada neste decreto e, ainda, não incidida na condição da alínea ‘a’ do inciso IV adiante; IV - Latifúndio, quando incida em uma das seguintes condições: a) exceda, na dimensão de sua área agricultável, a seiscentas vezes o módulo médio do imóvel rural definido no artigo 5º, ou a seiscentas vezes a área média dos imóveis rurais na respectiva zona [...]”.

⁴⁷ Redação do art. 4º, inc. VI, do ET.

⁴⁸ Trentini ressalta que pela primeira vez, o legislador usa a palavra empresa para fins que não os próprios do Direito Empresarial (TRENTINI, Flávia. **Teoria geral do direito agrário contemporâneo**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 20).

⁴⁹ MOREIRA, 1986, p. 9.

binômio, que, em tese, se transformaria em empresários rurais, paradigma dessa fase de modernização. A definição de empresa rural trazida pelo ET atribuiu destaque à produtividade e à extensão do imóvel, além do aspecto social, inserido, posteriormente em 1980, diante dos graus de utilização e exploração racional da terra e o cumprimento da legislação trabalhista. Para ser configurado como empresa rural o imóvel necessariamente tem que ter dimensões situadas entre a área mínima e máxima, isto é, extensão acima de um módulo rural, pois ao contrário seria classificado como minifúndio, e não poderá exceder a seiscentas vezes o módulo médio da propriedade rural nem a seiscentas vezes a área média dos imóveis rurais, na respectiva zona, pois configuraria latifúndio⁵⁰.

É de se verificar que a empresa rural representa já uma definição valorativa e específica para determinado tipo de empresa, ou seja, vale aquele empreendimento [...] que explore econômica e racionalmente imóvel rural dentro de condições de rendimento econômico e se distingue do latifúndio por dimensão classificado pelo fato de possuir área superior a seiscentas vezes o tamanho do módulo rural da região⁵¹.

A ênfase da proposta do ET está na empresa rural⁵² e na condenação do latifúndio e minifúndio, subordinado a um processo de desenvolvimento econômico a privilegiar a constituição de grandes empresas rurais, concentração de terra e a expulsão dos trabalhadores do campo. A reforma agrária que o regime militar se propunha a fazer era a modernização conservadora, reprimindo as reivindicações dos movimentos. Martins expõe as verdadeiras ideologias do ET como uma estratégia do governo com finalidade de controle social e desarticulação dos conflitos:

⁵⁰ Cf. TRENTINI (2012, p. 20-1): “o imóvel somente poderá ser classificado como empresa rural se estiver dentro dos limites fixados pela lei [...] Alberto Germanò esclarece que, para o ordenamento brasileiro, mesmo que a empresa fosse lucrativa para o empresário rural, não atendia aos objetivos de produção de riqueza para toda a sociedade. Já o módulo rural poderia não produzir para o mercado, mas respondia aos fins sociais de subsistência da família rural”.

⁵¹ SCAFF, Fernando Campos. **Aspectos fundamentais da empresa agrária**. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 64.

⁵² Faz-se necessário esclarecer que a natureza da empresa rural é civil, isto é, não é comercial nem industrial (MARQUES, 2009, p. 64) - “A empresa rural tem por finalidade a exploração de imóvel rústico nas formas extrativa, agrícola, pecuária ou agroindustrial, o que não caracteriza atos de comércio, que ‘são aqueles pelos quais se realiza a função comercial; por meio deles atua, entra em atividade o comércio’ [...] O objetivo da empresa agrária é a produção econômica e racional de bens que vão satisfazer as necessidades alheias, enquanto o comércio se interpõe entre os produtores e os consumidores para facilitar a troca desses bens, fazendo com que a riqueza nacional circule mais facilmente. Embora empresa rural e empresa comercial sejam atividades econômicas que visam lucros, nem por isso a finalidade de ambas se confunde, porque o lucro é o fim de toda a organização e atividade econômica, quer seja civil ou comercial. A diferenciação está na estrutura jurídica, e não econômica, entre empresa rural e comercial” (OPITZ, Silvia C. B.; OPTIZ, Oswaldo. **Curso completo de direito agrário**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 49).

[...] é um instrumento de controle das tensões sociais e dos conflitos gerados por esse processo de expropriação e concentração da propriedade e do capital. É um instrumento de cerco e desativação dos conflitos, de modo a garantir o desenvolvimento econômico baseado nos incentivos à progressiva e ampla penetração do grande capital na agropecuária. É uma válvula de escape que opera quando as tensões sociais chegam ao ponto, em que podem transformar-se em tensões políticas. O Estatuto está no centro da estratégia do governo para o campo e se combina com outras medidas de cerco e desativação dos conflitos, das reivindicações e das lutas sociais.⁵³

Compreende-se que o latifúndio poderia se ‘modernizar’ ao se transformar em empresa rural por intermédio dos créditos rurais subsidiados. Ao contrário do minifúndio, impossibilitado por sua própria diminuta dimensão territorial, que era excluído dos créditos rurais. Esse fator acarretava aos minifundiários o êxodo rural ou a procura de outras atividades no campo para a sua subsistência. Logo, o objetivo da política adotada era beneficiar o latifúndio, que receberia subsídios e incentivos fiscais para os fins de se transformar em empresa. O público-alvo das políticas públicas era os grandes proprietários, dotados de infraestrutura e capital, com capacidade de absorverem tecnologia e responderem aos incentivos creditícios do governo. Esse processo seletivo é proveniente da formação política e social do País, marcada pela concentração fundiária e renda e por desigualdades sociais.

Esse modelo de política de desenvolvimento rural ensejou a reprodução do latifúndio moderno e o aumento da concentração fundiária, agravando a exclusão social e a violência no campo. A grande propriedade, predominante em toda a história brasileira, se impôs como um modelo socialmente reconhecido, recebendo estímulos de uma política agrária (crédito rural, seguros agrícolas, políticas de preços mínimos etc.) centrada na concretização da modernização para adotar a lógica empresarial moderna, ampliando as desigualdades sociais, destruindo a pequena propriedade e a propriedade familiar em prol da consolidação do latifúndio.

As políticas públicas estimularam a agricultura empresarial, que tenderia a desenvolver um modelo agroexportador, provocando a expansão do modo de produção capitalista. Este dinamismo passava pela modernização de grandes propriedades e transformações dos antigos latifundiários em empresários rurais e fazendeiros modernos, e a realização de reforma agrária e o redirecionamento da estrutura de incentivos e apoio em prol da produção familiar equivaleriam à proteção do atraso e à ineficiência tecnológica.

⁵³ MARTINS, 1985, p. 35.

Nesse contexto, situa-se a justificativa das políticas agrárias implementadas pelo Estado em benefício das elites rurais e em desfavor dos proprietários familiares, censurando proposições de projetos de desenvolvimento rural centrados na produção familiar e na democratização do acesso à terra⁵⁴.

Na prática, ocorreu uma redefinição do binômio⁵⁵, uma modernização do latifúndio ancorada no minifúndio, com efeitos excludentes sobre o campesinato, pequenos proprietários e trabalhadores rurais, expulsos do âmbito rural, mantidos como trabalhadores temporários, como boias-frias, peões e outros, ou mantidos em terras inférteis. Ressalta-se a seguinte explicação de Ruy Moreira sobre essa redefinição:

Embora redefinidos em seus papéis, mantém-se praticamente inalterado o quadro de diferenças entre latifúndio e minifúndio: o latifúndio mantém as tarefas de alta lucratividade e as terras mais férteis e melhor localizadas, ao passo que para o minifúndio continuarão reservadas as tarefas de baixa rentabilidade e as terras menos férteis e pior localizadas. Essas, inclusive, na medida em que avança a modernização latifundista, tendem a ser engolidas pela grande cultura em expansão, sendo os camponeses expulsos para lugares mais distantes, sobretudo para as áreas de “fronteiras”, num processo em latifúndio moderno vai se apropriando das terras dos minifúndios, primeiramente as do minifúndio dominial, e, depois, também as do minifúndio autônomo, forçando, simultaneamente a proletarização de uns e a reprodução da condição camponesa, de outros, mas agora basicamente como campesinato autônomo familiar e a grande distância do local de expulsão.

[...]

O binômio latifúndio-minifúndio moderno cumpre, então, seu propósito de mudar sem mudar, mantendo a clivagem clássica que separa os homens rurais em dois extremos desde os tempos coloniais: de um lado a acumulação de riqueza, o lado latifundista, de outro, a acumulação da miséria, o lado minifundista.⁵⁶

Consolida-se, então, a promessa de um progresso denominado “modernização conservadora” da agricultura brasileira. Vários autores analisam os resultados desse período. Para Wanderley, essa modernização permaneceu pouco produtiva por se apoiar em uma lógica extensiva de uso da terra socialmente injusta pela prevalência de formas de trabalho degradantes e ambientalmente predatórias: “nossas sociedades deixaram de acreditar na magia de um modelo único, irreversível, de desenvolvimento, sobretudo, quando ele se apresenta socialmente excludente e ambientalmente nocivo”⁵⁷.

Resultou, também, na expulsão da grande maioria dos trabalhadores não proprietários de suas terras e na inviabilização das condições mínimas de reprodução de uma agricultura de

⁵⁴ Cf. GUANZIROLI *et al.*, 2001.

⁵⁵ Binômio: referência utilizada por Moreira (1986), refere-se à organização da agricultura sob a forma do binômio latifúndio-minifúndio.

⁵⁶ MOREIRA, 1986, p. 14, 16.

⁵⁷ WANDERLEY, 2010, p. 27.

base familiar em busca de um espaço de estabilidade⁵⁸. Segundo Guanziroli *et al.*, essa estratégia de modernização provocou a redução da demanda por mão de obra agrícola, a inflação dos preços da terra, acirrados conflitos fundiários e expulsão dos pequenos produtores da fronteira agrícola⁵⁹. O inchaço da periferia das cidades e o aumento do número de favelas foram alguns dos resultados dessa expulsão e do abandono da propriedade⁶⁰.

Hespanhol analisa os resultados dessa modernização no Centro-Oeste brasileiro (Estados de Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso Sul e Distrito Federal):

[...] o processo de alteração da base técnica e econômica da agricultura nos moldes em que se deu, levou ao afloramento, na região, de problemas relacionados a questão do acesso à terra, da exclusão de pequenos produtores, da baixa qualificação de mão de obra, da elevada concentração de renda, enfim, de todos os problemas gerados pelo modelo de crescimento agrícola (modernização conservadora) implementado no País a partir da década de 1960. [...]. A chamada agricultura convencional, altamente dependente dos insumos externos e da utilização de máquinas e implementos pesados, compromete a qualidade do solo, sendo muito comum na região a ocorrência dos processos de erosão e de compactação, o que a médio prazo, poderá, não somente, inviabilizar a atividade agrícola, como degradar amplamente os recursos naturais.⁶¹

Dessa forma, esse processo de modernização deixou marcas positivas e negativas na história do desenvolvimento rural do Brasil. Como positivo, cita-se a transformação da base técnica, com o uso de insumos e máquinas agrícolas gerando aumento da produtividade, além do aumento das exportações de produtos agrícolas. Do ponto de vista negativo, cita-se o êxodo rural, a concentração fundiária, os danos ambientais e o aumento das desigualdades sociais.

A opção por um processo de modernização técnica do campo incentivou a completa industrialização, possibilitando o surgimento dos Complexos Agroindustriais (CAIs), lançando as massas camponesas e os pequenos proprietários para a fronteira agrícola, atingindo também os trabalhadores assalariados no interior das empresas agrícolas. A questão agrária surge como item fundamental do desemprego no campo, principalmente em áreas tradicionais da pequena produção consolidada, como no Sul-Sudoeste do País⁶².

⁵⁸ WANDERLELEY, 1999, 2001, 2009.

⁵⁹ Cf. GUANZIROLI *et al.*, 2001.

⁶⁰ Cf. CARVALHO, Horácio Martins de. **O campesinato no século XXI: possibilidades e condicionantes do desenvolvimento do campesinato no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2005.

⁶¹ HESPANHOL, Antonio Nivaldo. A expansão da agricultura moderna e a integração do centro-oeste brasileiro à economia nacional. In: SPOSITO, Eliseu Savério (Org.). **Caderno Prudentino de Geografia: Agricultura, Cidade e Análise Regional**, Presidente Prudente, v. 1, p. 7-26, 2000, p. 24.

⁶² Cf. LINHARES e SILVA, 1999.

Trata-se de um processo histórico de passagem da agricultura brasileira do ‘complexo rural’ para os ‘complexos agroindustriais’, com a substituição da economia natural por atividades agrícolas integradas à indústria, a intensificação da divisão do trabalho e das trocas intersetoriais, a especialização da produção agrícola e a substituição das exportações pelo consumo produtivo interno, nos termos de Silva⁶³.

Para Guanziroli *et al.*, a estratégia adotada se justificou pela necessidade de superar as estruturas arcaicas e as limitações associadas à vida rural e aos camponeses, criando estímulos para a empresa agrícola capitalista⁶⁴. Salienta Wanderley que os camponeses não foram convocados a participarem do projeto de modernização sob o argumento de que eram “tradicionais”, “avessos ao progresso” e “sinônimo de atraso”. O lugar social do campesinato na história brasileira se traduz em um lugar ‘negado’, ‘não reconhecido’, ‘subalterno e subordinado’, historicamente ‘bloqueado’, impossibilitado de desenvolver suas potencialidades de produção. A subordinação referida se traduz pela legitimação da ‘empresa rural’ como a única forma de produção capaz de assumir o projeto da agricultura moderna⁶⁵.

Wanderley define a história do campesinato no Brasil como o registro das lutas para conseguir um espaço próprio na economia e na sociedade, destacando, para tanto, três objetivos centrais: “as lutas por um espaço produtivo, pela constituição do patrimônio familiar e pela estruturação do estabelecimento como um espaço de trabalho da família”⁶⁶. Nesse sentido, os camponeses tiveram que abrir caminho entre as dificuldades e alternativas que encontravam: submeter-se à grande propriedade ou isolar-se em áreas mais distantes; depender exclusivamente dos insuficientes resultados do trabalho no sítio, ou completar a renda, trabalhando em propriedades alheias; e migrar temporária ou definitivamente.

Esse processo de transformação, denominado de modernização, representa, para Silva, uma subordinação da natureza ao capital, que liberta o processo de produção de forma gradativa das condições naturais, como, por exemplo, na falta de chuva, utiliza-se a irrigação, perante solos inférteis, utilizam-se de fertilizantes etc. Também representa mudanças nas relações sociais de produção com seus instrumentos de trabalho, isto é, na passagem de um

⁶³ Cf. SILVA, José Graziano. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. 2. ed. Campinas: Ed. da Unicamp, 1998.

⁶⁴ Cf. GUANZIROLI *et al.*, 2001.

⁶⁵ Cf. WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Raízes históricas do campesinato brasileiro. In: TEDESCO, João Carlos (Org.). **Agricultura familiar: realidades e perspectivas**. Passo Fundo: Ed. da Univ. de Passo Fundo, 1999, p. 23-56; *Idem*, O mundo rural brasileiro: acesso a bens e serviços e integração campo-cidade. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 17, n. 1, p. 60-85, 2009; *Idem*, 2010.

⁶⁶ *Idem*, 1999, p. 8.

sistema de produção artesanal para um sistema em base manufatureira, com máquinas e divisão de trabalho, caracterizada pela inversão da função desempenhada pelo trabalhador⁶⁷.

Diante da modernização, propaga-se a especialização da monocultura, na mesma velocidade em que se mecanizam as lavouras com máquinas e insumos agrícolas, agrotóxicos, impulsionando uma produção sem amparo ambiental, social e humano. Perante esse contexto, a ‘modernização conservadora’ da agricultura brasileira apresenta duplo significado, isto é, no aspecto de alterar os meios de produção com a inserção de novas técnicas de produção e de integração com a indústria e, também, no aspecto de assegurar a manutenção do poder às oligarquias rurais ligadas aos grandes proprietários de terra, com exclusão dos trabalhadores rurais, pequenos proprietários, posseiros e camponeses das participações democráticas e do próprio âmbito rural.

Essa política agrária estava centrada na consolidação de um modelo fundiário e de produção rural integrado ao crescimento econômico, urbanização e industrialização, por intermédio de instrumentos de intervenção do Estado, particularmente incentivos fiscais e crédito rural subsidiado, sem se preocupar com as questões ambientais e com o êxodo rural⁶⁸.

Progressivamente, os enfoques ambiental e de segurança alimentar ganham novos relevos e se consolidam como um modelo ideal de agricultura, centrado na gestão sustentável da biodiversidade e na garantia da soberania alimentar⁶⁹. Além disso, os próprios instrumentos de intervenção do Estado para promover a modernização entraram em crise, especialmente no aspecto do financiamento subsidiado⁷⁰.

Nesse contexto histórico de exclusões sociais e valorização da agricultura empresarial, emergem importantes lutas no meio rural brasileiro que ocasionaram o reconhecimento social, político e jurídico de uma nova categoria social denominada ‘agricultura familiar’. Essa categoria adquire uma função social específica de ser reconhecida e protegida. Primeiramente, surgem porta-vozes dos interesses dos trabalhadores no campo que culminaram os novos movimentos sociais, denominados de novos sujeitos coletivos, em oposição ao sindicalismo oficial rural, capazes de implementar práticas democráticas participativas, representando grupos comunitários específicos de acordo com a pluralidade de interesses, adotando posturas reivindicatórias, contestatórias e participativas buscando a efetivação de direitos fundamentais dos segmentos sociais excluídos do contexto histórico da agricultura brasileira.

⁶⁷ SILVA, 1998.

⁶⁸ Cf. WANDERLEY, 1999 e 2010; LINHARES e SILVA, 1999.

⁶⁹ *Idem*, 2010, p. 27.

⁷⁰ Cf. MOREIRA, 1986.

2.2 AGRICULTURA FAMILIAR E A CONSTRUÇÃO DO SEU MARCO POLÍTICO

A ditadura militar no Brasil (1964-1985) intensificou a repressão aos movimentos sociais para impedir o fortalecimento das lutas dos trabalhadores e a realização de seus interesses, como direitos trabalhistas e reforma agrária⁷¹. Uma das formas de reprimir esses movimentos se estabeleceu com o controle governamental sobre o sindicalismo oficial rural⁷².

Os sindicatos rurais foram estruturados apenas na década de 1960⁷³, mediante Portarias do Ministério do Trabalho⁷⁴, consolidando-se com a promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural⁷⁵. Inicialmente, os sindicatos representavam quatro categorias, quais sejam: trabalhadores na lavoura, na pecuária e similares, na produção extrativa rural e produtores autônomos. Consideravam-se produtores autônomos aqueles que exploravam a atividade rural sem empregados, em regime de economia familiar ou coletiva⁷⁶.

Com o regime militar, houve uma repressão da ordem política e uma intervenção nos sindicatos rurais, que poderiam se articular em federações estaduais (Fetag) e na Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag). Esses sindicatos representariam uma categoria única centralizada na expressão “trabalhadores rurais”⁷⁷. Essa categoria, considerada abstrata e genérica, abrangia uma diversidade de situações de trabalho no meio rural e em diversos segmentos, como assalariados, parceiros, arrendatários, pequenos proprietários, camponeses e outros. Ao centralizar assalariados e pequenos proprietários em um único sindicato, as reivindicações de direitos específicos foram frustradas em razão das peculiaridades de cada segmento, possibilitando, assim, o controle das proposições políticas do Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR), além de reprimir a livre organização. Nesses termos, explica Coletti:

o sindicalismo oficial rural, ao incorporar ao seu projeto o conceito geral de trabalhador rural – conceito geral porque portador de um lato nível de abstração, ou seja, encontra-se muito distante da realidade concreta e da diversidade de relações

⁷¹ MEDEIROS, 2010, p. 124.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ COLETTI, Claudinei. **A estrutura sindical no campo**: a propósito da organização dos assalariados rurais na região de Ribeirão Preto. Campinas: Ed. da Unicamp, 1998, p. 171.

⁷⁴ Portaria n. 209-A, de 25 de junho de 1962, e Portaria n. 355-A, de 20 de novembro de 1962, ambas do Ministério do Trabalho (*ibidem*, p. 51).

⁷⁵ Lei n. 4.214, de 02 de março de 1963, atualmente revogada pela Lei n. 5.889, de 08 de junho de 1973.

⁷⁶ Categorias e conceitos extraídos da Portaria 355-A de 1962, art. 3º, do Ministério do Trabalho, vide Coletti (*op. cit.*).

⁷⁷ Nos termos da Portaria n. 71, de 2 de fevereiro de 1965, do Ministério do Trabalho (*ibidem*).

sociais no campo – acabou criando, até certo ponto, um anteparo que convenientemente impedia o seu contato com as demandas específicas dos trabalhadores agrícolas⁷⁸.

Nesse contexto, a Contag⁷⁹ se tornou o “órgão máximo do sindicalismo dos trabalhadores rurais”, de caráter assistencialista e legalista, consoante explica Picolotto⁸⁰. Coletti acrescenta outras características fundamentais desse sindicalismo oficial rural, como a prudência, o imobilismo, o clientelismo e o conservadorismo⁸¹.

O caráter legalista da ação sindical pode ser resumido como um instrumento entre o Estado e a classe de ‘trabalhadores rurais’. O STR atuava conforme determinação do Estado. A reivindicação de direitos se restringia aos estabelecidos na legislação (ETR e ET) e os pleitos de desapropriação também estariam vinculados aos institutos legais (ET), de forma pacífica, sem estímulo de organizações e mobilização de pressões políticas⁸².

Uma das ações de atuação do sindicalismo rural, nas décadas de 1960 e 1970, foram os serviços assistenciais de previdência social e de saúde. Esse caráter assistencialista era previsto na Consolidação das Leis do Trabalho⁸³, ao conferir aos sindicatos, em função do imposto sindical, alguns serviços aos associados, como assistência médica, dentária, previdenciária, jurídica, à maternidade e outras. Como exemplo, cita-se o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural⁸⁴). As entidades sindicais de trabalhadores rurais poderiam ser utilizadas em serviços de fiscalização e na identificação dos grupos rurais abrangidos pelo Prorural, mediante convênio com o Fundo de Assistência do Trabalhador Rural (Funrural), na implantação, divulgação e execução do programa⁸⁵.

A inclusão desses serviços previdenciários nas atribuições dos sindicatos resultou em um processo de dependência dos trabalhadores rurais, que precisavam se filiar para terem acesso aos direitos sociais que eram obrigações do Estado. Assim, a atuação do STR era limitada em reconhecer direitos sociais e reclamar os direitos consolidados aos trabalhadores,

⁷⁸ COLETTI, 1998.

⁷⁹ A Contag foi constituída em dezembro de 1963, a partir das Federações de Trabalhadores na Agricultura (Fetag) existentes e reconhecida legalmente pelo Decreto n. 53.517, de 31 de janeiro de 1964 (*Ibidem*).

⁸⁰ PICOLOTTO, Everton Lazzaretti. A emergência dos agricultores familiares como sujeitos de direitos na trajetória do sindicalismo rural brasileiro. **Mundo Agrário**, v. 9, n. 18. La Plata, pri. sem. 2009, p.7.

⁸¹ COLETTI, *op. cit.*, p. 75.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ Decreto-Lei n. 5.452/1943 – antiga redação do art. 592.

⁸⁴ O Prorural foi criado com o Estatuto do Trabalhador Rural, em 1963, com a finalidade de instituir alguns benefícios previdenciários aos trabalhadores rurais. Em 1971, passou a efetivamente funcionar a partir da aprovação da Lei Complementar n. 11, de 25 de maio de 1971, que criava o Prorural, incumbindo a execução ao Funrural e regulado através do Decreto n. 69.919, de 11 de janeiro de 1972 (COLETTI, *op. cit.*, p. 69).

⁸⁵ Nos termos do art. 153 do Decreto n. 69.919/1972 (*ibidem*).

configurando-se, assim, o seu caráter conservador, pacífico, legalista e assistencialista. Coletti sintetiza essa atuação como um “sindicalismo burocrático-assistencial” controlado por um “Estado autoritário-burocrático”, através de “envio de correspondência”: “limitava-se a denunciar, respeitosamente, o problema às autoridades governamentais, esperando do Estado (ditadura militar) a resolução (espontânea) de pendências ou conflitos envolvendo os trabalhadores do campo”⁸⁶.

Nesse período, sob impedimento militar, os agricultores empreenderam várias ações com o fim de instituir alternativas para superar as dificuldades encontradas. No final dos anos 1970, surgem as oposições sindicais, portadoras de críticas sobre o autoritarismo militar, a estrutura sindical e suas ações legalistas e pacíficas. Essas oposições são compostas de trabalhadores e proprietários oprimidos pelo regime militar, reivindicando liberdade de organização política, novas formas organizativas, sindicalismo mais ativo e menos passivo⁸⁷.

Os movimentos sociais surgidos nessa época rompem com as formas de organização e representação da sociedade amparadas pelo Estado, invertendo a lógica do poder dominante ao ganhar espaço de discussão e participação política, situando-se como um canal necessário para as reivindicações, superando o *status* de opressão do Governo Militar ao visar a consolidação de práticas democráticas participativas e um novo modelo de desenvolvimento social e político⁸⁸.

Wolkmer⁸⁹ afirma que esses movimentos sociais surgidos ao longo das décadas de 1970, 1980 e 1990, os quais denomina de “novos sujeitos coletivos”, advieram de diversos estratos sociais objetivando a realização de necessidades humanas fundamentais em face do contexto histórico de miséria econômica, escravidão social, opressão política e devastação cultural e foram capazes de implementar práticas democráticas participativas, diferente dos “antigos” movimentos que predominaram até o final da década de 1960.

Portanto, os novos sujeitos coletivos aqui tratados não são quaisquer movimentos sociais momentâneos e pouco estruturados, de reivindicação ou protesto, mas aquelas estruturas sociais mais permanentes e estáveis que corporificam uma nova forma de fazer política. Trata-se de ‘novos movimentos sociais’ que reúnem um conjunto de características comuns, unidas por uma lógica organizacional ‘democrática-coletivista’ composta pela identidade de ‘objetivos’, ‘valores’, ‘formas de ação’ e atores sociais. Critérios que permitem classificá-los como ‘novos’ para distingui-los das antigas práticas reivindicatórias imediatistas de ação coletiva. O ‘novo’ refere-se à ação consciente e responsável posta em movimento, representada

⁸⁶ COLETTI, 1998, p. 66, 72.

⁸⁷ Cf. WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no direito. 3. ed. São Paulo: Alfa Omega, 2001, p. 122.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 122.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 122.

por grupos associativos e comunitários, como os movimentos dos ‘sem-terra’ (rural e urbano), dos negros, das mulheres, dos direitos humanos, dos ecólogos, dos pacifistas e dos religiosos (Comunidades Eclesiais de Base). O ‘novo’ está no fato de se tratar de manifestações com capacidade de surgir ‘fora’ da cena política institucional, fundadas em razões que não só transcendem os estritos interesses de produção e consumo, mas, sobretudo, compõem nova identidade coletiva, capaz de romper com a lógica do paradigma social denominante e se libertar das formas opressoras de manipulação e cooptação, criando alternativas implementadoras de práticas democráticas participativas⁹⁰.

As reivindicações desses movimentos sociais pretendem a pluralidade de interesses presentes em uma sociedade heterogênea e multicultural a exemplo do Brasil como critério legitimador da democracia participativa, de desenvolvimento político e emancipação social. A atuação desses movimentos rompe com o autoritarismo gerenciador do Estado ao construírem um canal de expressão das demandas da sociedade e, assim, um novo tipo de sujeito histórico capaz de interagir e negociar com o Estado.

Wolkmer esclarece que esse sujeito histórico emergente é reconhecido na literatura pelas expressões “sujeito coletivo”, “sujeito histórico-em-relação”, “sujeito popular”, “povo” e “o outro” e designados como “estratos sociais participativos e geradores de produção jurídica, dando forma e priorizando o que se convencionou chamar de ‘novos direitos’”⁹¹. Ele engloba os grupos sociais representados pelos antigos e novos movimentos sociais, sendo, assim, constituído por uma multiplicidade de sujeitos coletivos e protagonistas de lutas na defesa de seus interesses e expressões de suas ideologias.

Por conseguinte, o ‘novo’ e o ‘coletivo’ não devem ser pensados em tornos de identidades humanas que sempre existiram, segundo o critério de classe, etnia, sexo, idade, religião ou necessidade, mas em função da postura que permitiu que sujeitos inertes, dominados, submissos e espectadores passassem a sujeitos emancipados, participantes e criadores de sua própria história. [...] Isto transparece com nitidez quando, tanto E. Dussel como G. Gutiérrez, reconheceram a presença de um novo sujeito histórico coletivo, representado na América Latina, pela população oprimida de camponeses, trabalhadores, indígenas, negros, menores, mulheres, marginais, enfim grupos sociais atingidos pela miséria e pela pobreza⁹².

A concepção de “novo” difere do “antigo”, na concepção de Wolkmer⁹³, pela possibilidade de construção de uma organização social emancipatória capaz de reivindicar interesses compartilhados dentro de um esforço comum e contestar a estrutura autoritária de poder diante da necessidade de participação na reordenação da vida social e da impotência das instituições políticas. As formas de ação desses novos movimentos reduzem a

⁹⁰ WOLKMER, 2001, p. 138.

⁹¹ *Ibidem*, p. 235-236.

⁹² *Ibidem*, p. 236.

⁹³ *Ibidem*, p. 236.

institucionalização e exigem a participação constante deles nas decisões e nas execuções das políticas. Eles adotam posturas reivindicatórias, visando à obtenção de melhores condições de vida e de direitos fundamentais; contestatórias, utilizando-se de suas carências e privações para se oporem à sistemática do poder estatal; e participativas, com a finalidade de descentralizar o poder estatal e a assegurar uma efetiva democracia.

Na possibilidade de construção dessa participação política ideal, emergem organizações sociais de caráter reivindicatório, contestatório e participativo, em oposição ao autoritarismo do Estado e do modelo oficial de representação sindical. Essas primeiras manifestações dos novos movimentos, segundo Medeiros⁹⁴, foram influenciadas pela Igreja Católica, por intermédio da Comissão Pastoral da Terra (CPT), criada em 1975, adepta da Teologia da Libertação, considerada a gênese de diversos movimentos sociais.

Além dos sindicatos, outra possibilidade de socialização e/ou atualização de direitos veio a se constituir: segmentos da Igreja Católica, que aderiram à Teologia da libertação, fizeram do trabalho pastoral, das comunidades eclesiais de base e das reuniões comunitárias, ocasiões privilegiadas para isso. Além de trabalhar com noções de direitos do ponto de vista legal, a Igreja atualizou a leitura bíblica nas lutas por terra, criando uma teologia da terra que não só transformava a terra num direito, como remetia essas lutas à caminhada do povo hebreu em busca da terra prometida. Foi também nesse espaço que passou a ser feita a crítica à postura assistencialista do sindicalismo, chamando a atenção para a necessidade de renovar suas práticas e estimulando a criação das chamadas *oposições sindicais*, portadoras de concepções distintas sobre a prática sindical, baseadas na valorização da participação e organização dos trabalhadores e das mobilizações⁹⁵.

Esse trabalho da Igreja Católica, responsável pelo aparecimento de movimentos, incentivou novas práticas sindicais e novos movimentos sociais a se oporem ao sindicalismo oficial rural⁹⁶. Assim, surgiram outras formas organizativas de segmentos específicos, como o sindicalismo rural Cutista, Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), Movimento dos Seringueiros (MS), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Movimento das Mulheres Agricultoras (MMA), Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais (MMTR), Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS) e outras. Essas oposições constituíam novas dinâmicas de luta por terra e reivindicações por reforma agrária, expansão dos direitos trabalhistas, de direitos específicos (mulheres, jovens e aposentadorias) e de alternativas para diminuir o êxodo rural e enfrentar as condições precárias no meio rural, além de questionarem

⁹⁴ MEDEIROS, Leonilde Servolo de. Os trabalhadores do campo e desencontros nas lutas por direitos. In: CHEVITARESE, André Leonardo (Org.). **O campesinato na história**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: FAPERJ, 2002. p. 151-181.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 166.

⁹⁶ Contag e Fetag.

o modelo conservador de desenvolvimento rural, com autonomias próprias e desatreladas da estrutura do Estado⁹⁷.

As oposições impulsionaram greves, mobilizações e pressões políticas nos seguintes eixos: reforma agrária, direitos trabalhistas e políticas agrárias diferenciadas para atender as peculiaridades específicas de cada categoria. Paulatinamente, a Contag deixou de ter o monopólio na representação dos ‘trabalhadores rurais’, disputando-a com outras formas sindicais e outros movimentos sociais⁹⁸.

Essas oposições sindicais fizeram com que a categoria política unificada na expressão ‘trabalhadores rurais’ fosse fragmentada em novos atores sociais, isto é, “implodida”, nos termos de Picolotto⁹⁹, com demandas específicas e com caráter reivindicativo, rompendo a representação unitária do sindicalismo rural.

O MST, fundado em 1984, também surge em oposição à forma do sindicalismo oficial. Esse movimento ganhou notório espaço político com expressão nacional ao impulsionar desapropriações e assentamentos na luta por terra e demanda por reforma agrária, com participação direta em ocupações em áreas consideradas improdutivas ou públicas. Nasce um novo ator, denominado ‘sem-terra’. O lema inicial do MST era “ocupar e resistir”, tendo sido acrescentado posteriormente o “produzir”¹⁰⁰. O MST ganha expansão e visibilidade, pressionando o governo na formação de um Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), anunciado no IV Congresso da Contag em 1985¹⁰¹. Sobre a constituição do MST, Medeiros ressalta:

A constituição do MST se fez concomitantemente à formação de uma nova identidade – “sem terra” -, termo que permaneceu como símbolo do vínculo com o MST, mesmo após as famílias serem assentadas, e que se difundiu para além dessa entidade, identificando grupos e demandas sociais que não se expressavam por meio da organização MST, mas que colocavam o acesso à terra no centro de suas demandas.¹⁰²

Além de ser um movimento massivo de luta por terra, o MST possuía outras demandas, como oposição ao modelo conservador de desenvolvimento rural baseado nas

⁹⁷ Cf. MEDEIROS, 2002.

⁹⁸ PICOLOTTO, 2009.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 12.

¹⁰⁰ Cf. MEDEIROS, Leonilde Servolo de. Sem Terra, Assentados, Agricultores familiares: considerações sobre os conflitos sociais e as formas de organização dos trabalhadores rurais brasileiros. In: GIARRACCA, Norma (Org.). *?Una nueva ruralidad en América Latina?* Buenos Aires, Argentina, 2001, p. 112.

¹⁰¹ Cf. PICOLOTTO, *op. cit.*, p. 12.

¹⁰² MEDEIROS, Leonilde Servolo de. A luta por terra no Brasil e o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra. SAEI: **Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais**, 2009. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/gsi/saei/publicacoes/CGEEVF.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2012, p. 5.

grandes unidades produtivas e opções tecnológicas incentivadas pelas políticas públicas e recusa ao agronegócio. O Movimento defende a valorização da produção camponesa e da agroecologia, consolidando a concepção da necessidade de um “novo modelo de desenvolvimento”¹⁰³.

O novo sindicalismo apresentado pela Central Única dos Trabalhadores (CUT), criada em 1983, também se opunha à estrutura do sindicato oficial apresentado pela Contag/Fetag ao contestar o monopólio de representação legal.

A CUT foi organizada inicialmente em uma Secretaria Rural e transformada, em 1988, no Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais (DNTR), com seus respectivos Departamentos Estaduais (DETRs), propondo uma reformulação do sindicalismo baseada em caráter reivindicativo e democrático, dando ênfase à participação dos agricultores e tendo como princípios a liberdade e a autonomia sindical, a democracia e o pluralismo sindical¹⁰⁴:

o I Congresso Nacional da CUT aprovou um conjunto de ‘princípios’ que deveriam nortear a discussão e elaboração de um novo modelo de organização sindical a ser implantado pela CUT em substituição ao modelo corporativo. Segundo Rodrigues (1990, p.10), estas medidas dariam base para constituir uma nova estrutura, que deveria ser: “*democrática*, de modo a permitir a mais ampla liberdade de discussão e expressão das correntes internas; *classista e de luta*, ‘combatendo a colaboração de classes e não compactuando com os planos do governo que firam os interesses dos trabalhadores’; *com liberdade e autonomia sindical*, quer dizer, independente com relação à classe patronal, o governo, os partidos políticos, as concepções religiosas e filosóficas; *organizada por ramo de produção*, quer dizer, os trabalhadores, segundo foi votado, ‘criarão suas formas de organização desde os locais de trabalho até a central sindical, seu órgão máximo. Todos os trabalhadores terão sua organização sindical tanto no setor privado como no setor público a qualquer nível. As assembleias de trabalhadores decidirão sobre seus estatutos, obedecendo aos princípios aqui expostos’. Um *código mínimo de trabalho* substituiria a CLT”¹⁰⁵.

A Constituição Federal de 1988 propiciou algumas alterações na estrutura do sindicalismo, ao ampliar os direitos de organização sindical e trabalhista e a liberdade sindical. A Carta Magna afasta a investidura sindical, ou seja, a tutela exercida pelo Estado¹⁰⁶, rompendo com os pilares do controle político do governo militar e da necessidade de outorga

¹⁰³ Expressão utilizada por Medeiros, 2009, p. 7.

¹⁰⁴ PICOLOTTO, Everton Lazzaretti. **As mãos que alimentam a nação: agricultura familiar, sindicalismo e política**. 2011. 289 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011, p. 133.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 133-4; grifos originais.

¹⁰⁶ Nos termos da Súmula 677 do STF, “Até que lei venha a dispor a respeito, incumbe ao Ministério do Trabalho proceder ao registro das entidades sindicais e zelar pela observância do princípio da unicidade” (BRASIL, 2003).

de representatividade por meio da carta de reconhecimento sindical, exigindo apenas o registro do sindicato no órgão competente¹⁰⁷.

Todavia, a Constituição Federal manteve o princípio da unicidade sindical ao permitir apenas uma organização sindical na mesma base territorial¹⁰⁸. Também manteve as contribuições obrigatórias ao sindicato e criou a possibilidade de novos impostos sindicais a serem fixados em assembleia geral, que, em se tratando de categoria profissional, serão descontados em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva. Quanto ao controle estatal dos sindicatos, a Constituição prescreveu um controle jurisdicional possível de ser realizado por meio de impugnação após o registro no órgão competente. Anteriormente, o controle era administrativo, exercido pelo Poder Executivo, antes da carta de reconhecimento¹⁰⁹.

Essa liberdade sindical conferida pela Constituição Federal de 1998 demandou na fundação de novos sindicatos e readaptação dos estatutos dos sindicatos existentes¹¹⁰. A Contag optou por manter sua ideologia na defesa da unicidade sindical, disputando a representação dos trabalhadores rurais com outras formas sindicais (DNTR/CUT) e não sindicais (movimentos sociais). Essa implosão decorre, também, de outras condicionantes como inserção de novas tecnologias na produção, diversificação de relações trabalhistas, terceirização de serviços, trabalhos informais, abertura comercial da economia, êxodo rural, desrespeito aos direitos humanos, relações de mercado interno e externo, ampliações dos direitos e garantias constitucionais e outras situações provenientes da própria transformação do mundo e que não comportavam a unicidade sindical.

O discurso de oposição entre a CUT e a Contag/Fetag foi mantido até o início dos anos 1990, quando esses sindicalismos entraram em crise, exigindo readequações em suas políticas com o fim de acompanhar as mudanças ocorridas em razão do surgimento de outros movimentos e da necessidade de adaptar suas bandeiras de lutas esvaziadas ou assumidas por novos atores sociais, conforme afirma Favareto:

¹⁰⁷ Consoante dicção do inc. I do art. 8º da Constituição Federal: “a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical”.

¹⁰⁸ Nos termos do art. 8º, inc. II, da Constituição Federal: “é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município”.

¹⁰⁹ Cf. PICOLOTTO, 2011, p. 159.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 160.

A CONTAG chegava nessa década com uma estrutura de invejável capilaridade (3.280 sindicatos oficialmente existentes, dos quais 2 mil aproximadamente participavam de alguma forma da vida sindical), reconhecimento social como organização sindical progressista, capacidade de interlocução com o Estado em diversos níveis. Essa mesma CONTAG, entretanto, inicia esse período sofrendo o desgaste de sua forma de se relacionar com o Estado e a dificuldade em promover atualizações mais profundas naquele seu projeto sindical, seja nas suas bandeiras de luta, seja nas suas formas organizativas, seja nas características da ação sindical ainda em muito pautada pelo legalismo. O novo sindicalismo [CUT], por sua vez, também gozava de forte reconhecimento social, grande capacidade de expressão e mobilização, apresentava conteúdos e práticas renovadores da tradição sindical anterior. No caso da vertente cutista, os limitadores estavam na dificuldade em firmar-se como o interlocutor privilegiado perante o Estado e em ampliar sua inserção entre os sindicatos da base contaguiana.¹¹¹

Perante essa situação, o sindicalismo rural da CUT redefine seu projeto político para defender uma estrutura sindical oficial e a necessidade de conquistar e transformar a Contag. Para esses fins, sustenta uma atuação de forças cutistas na estrutura do sindicato contaguiano e alteração das suas bandeiras de luta que foram assumidas por outros movimentos, como a luta pela reforma agrária associada ao MST, ou lutas que perderam a importância, como a política dos assalariados. Nesse contexto, “pequenos produtores” ganham frente política no sindicalismo rural e na sociedade por suas mobilizações, alterando, paulatinamente, suas demandas para a necessidade de um “novo modelo de desenvolvimento”¹¹².

Esse reordenamento político dos pequenos agricultores no sindicalismo rural, conjuntamente com o compartilhamento das experiências europeias em intercâmbio, o crescimento de pesquisas e debates sobre a importância social e econômica de agriculturas de base familiar, colocaram no centro da agenda sindical a adoção da categoria agricultura familiar¹¹³.

Nesse processo, foram importantes as atividades de formação e de intercâmbios internacionais, promovidas principalmente por iniciativas da Igreja e de organizações não governamentais, onde diversas lideranças sindicais foram levados a conhecer experiências européias e vice-versa. Esses elementos somados ao crescimento do debate intelectual sobre a importância econômica e social da agricultura familiar, debate esse que, por meio da ação de assessorias, rapidamente passou a circular no meio sindical, num exemplo característico da reflexividade a que se refere Giddens (1991), colocou, no centro da discussão sobre políticas públicas para o campo, o *agricultor familiar*.¹¹⁴

¹¹¹ FAVARETO, Arilson. Agricultores, trabalhadores: os trinta anos do novo sindicalismo rural no Brasil. **Revista brasileira de ciências sociais**. v. 21, n. 62, p. 27-44, out. 2006, p. 38.

¹¹² Expressões de MEDEIROS, 2001, p. 116.

¹¹³ *Idem*, 2002.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 172.

Insurge das ideologias do novo sindicalismo um novo ator social denominado ‘agricultores familiares’, historicamente oprimido e excluído, que procura se firmar como sujeito de direitos para o efetivo exercício da cidadania¹¹⁵. Os agricultores familiares emergem em um contexto histórico e político, reconhecendo sua capacidade e demandando o seu reconhecimento como sujeitos de direitos.

Para esses fins, o sindicalismo cutista adota como bandeira a luta em construção de um Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural e Sustentável, ancorado na expansão e no fortalecimento da agricultura familiar. Apenas em 1995 a Contag filiou-se à CUT, iniciando um novo ciclo no sindicalismo rural, adotando como segmento prioritário a agricultura familiar e como fundamento as pesquisas realizadas pelo convênio FAO/Incrá e as ideologias do paradigma do capitalismo agrário¹¹⁶, tendo como referencial teórico a obra de Abramovay¹¹⁷.

Na década de 1990, a ‘agricultura familiar’ constituiu um dos eixos norteadores da questão agrária brasileira. A utilização dessa terminologia possui relações com o modelo de desenvolvimento brasileiro centrado na modernização do latifúndio com o fim de transformá-lo em empresa rural, em detrimento da pequena propriedade, relegada a um plano secundário.

Nos termos de Moreira¹¹⁸, a forma clássica do binômio minifúndio-latifúndio se torna, com o passar do tempo, incompatível com a estrutura alcançada pelo desenvolvimento do capitalismo. Insurge a necessidade de uma “nova forma” para atender uma dupla demanda, isto é, “a demanda urbano-industrial em crescimento e a de liberar o latifúndio dessa tarefa pouco rentável que é a especialização na produção alimentícia”¹¹⁹.

A adoção dessa terminologia deve-se a uma conjunção de fatores que contribuíram para a intensificação dos debates sobre a importância econômica e social da categoria, destacando-se, no plano político, entre outros, as pressões exercidas pelas entidades representativas diante dos problemas econômicos e sociais agravados pelo modelo de desenvolvimento brasileiro adotado pós-64 reivindicando a realização da reforma agrária e a criação de políticas direcionadas aos produtores familiares.

¹¹⁵ Conclusões extraídas da afirmativa de Linhares e Silva, 1999, p. 209: “a cidadania plena só será alcançada com o acesso à terra, com a democratização das condições de trabalho”.

¹¹⁶ Cf. MEDEIROS, 2001, e FAVARETO, 2006.

¹¹⁷ ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. 2. ed. São Paulo, Campinas: Ed. da Unicamp, 1998a.

¹¹⁸ MOREIRA, 1986, p. 12.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 12.

Ao longo das reivindicações e mobilizações sociais, aliadas às pesquisas acadêmicas introduziu-se a necessidade de ‘novo modelo de desenvolvimento’ baseado na ‘agricultura familiar’, termo que passou a ser adotado como uma nova categoria ‘sócio-profissional’.

As discussões sobre o desenvolvimento rural emergiram perante inúmeros aspectos, identificados por Schneider¹²⁰ como: o processo de estabilização da economia (a partir de 1995), surgindo debates sobre condicionantes e possibilidade de desenvolvimento rural; as mudanças da própria sociedade civil brasileira perante o retorno dos movimentos e organizações sociais que haviam sido reprimidos durante a ditadura militar, com enfoques diferentes de reivindicativos e contestatórios, que passaram a ser proativos e propositivos, readquirindo e ampliando diversidade de formas de expressão de sua complexidade política; a incorporação de temas como desenvolvimento sustentável¹²¹, surgidos por uma mobilização política perante a Conferência da ONU para o Meio Ambiente em 1992¹²², repercutindo em estudos de impacto e formas de controle da atividade econômica.

O processo de construção da categoria ‘agricultura familiar’ como um projeto de desenvolvimento específico deve-se também aos movimentos sociais que acreditam nessa categoria como uma alternativa capaz de contribuir para resolver alguns desafios do Brasil, como fome, segurança alimentar, violência, desigualdade social, falta de empregos e renda, desmatamento, poluição e manejo dos recursos naturais¹²³. O movimento busca um modelo de modernização controlada, mais sustentável, inspirado no ecodesenvolvimento, mobilizando três elementos, enumerados por Tonneau e Sabourin como: “a produção social familiar, como base socioeconômica; a agroecologia, como base técnico-científica e; o território, com base de articulação política”¹²⁴. O resultado desses movimentos materializou-se em políticas públicas em torno da reforma agrária, do crédito e da organização dos agricultores¹²⁵.

¹²⁰ Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Revista de Economia Política**. v. 30, n. 3, p. 551-531, jul./set. 2010.

¹²¹ Art. 225 da Constituição Federal: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

¹²² As amplas recomendações feitas pela Comissão Brundtland (1987) levaram à realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, que colocou o assunto diretamente na agenda pública. A “Cúpula da Terra” (1992) adotou a “Agenda 21”, um diagrama para a proteção do nosso planeta e seu desenvolvimento sustentável, a culminação de duas décadas de trabalho que se iniciou em Estocolmo em 1972 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **A ONU e o Meio Ambiente**. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-e-o-meio-ambiente/>> Acesso em 02 abr. 2012.)

¹²³ Cf. TONNEAU, Jean Philippe; SABOURIN, Eric. Elementos de síntese e perspectivas. In: TONNEAU, Jean Philippe; SABOURIN, Eric (Orgs.). **Agricultura familiar: interação entre políticas públicas e dinâmicas locais: ensinamentos a partir de casos**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2007.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 293.

¹²⁵ *Ibidem*.

Favareto e Bittencourt¹²⁶ relatam que a adoção do termo agricultura familiar como público prioritário do sindicalismo tem como marco a I Plenária Nacional do DNTR/CUT, realizada em 1993. Desde então, essa categoria social passa a ocupar a centralidade dos processos de negociação e mobilização do sindicalismo cutista e perante os Gritos da Terra Brasil, organizados, em suas primeiras versões, com a Contag, MST e demais organizações do campo.

A partir de 1994, ocorreram inúmeras mobilizações no campo realizadas pelo Grito da Terra, como uma nacional organizada por uma ampla articulação de atores do campo, tais como DNTR/CUT, CONTAG, MST, MAB, Movimento Nacional dos Pescadores (MONAPE), Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS) e Coordenação dos Povos Indígenas do Brasil (CAPOIB). Esse evento teve grande repercussão política, sendo articulado em torno de sete eixos temáticos, quais sejam: reforma agrária, política agrícola, direitos sociais e trabalhistas, previdência social, saúde e segurança no trabalho, política energética, meio ambiente e importância da agricultura familiar¹²⁷.

Perante essas demandas, com presença massiva no cenário político de ‘sem-terras’ e ‘agricultores familiares’, insurgem iniciativas governamentais inserindo no centro dos debates os temas de reforma agrária e agricultura familiar, com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)¹²⁸, mediante o Decreto Presidencial n. 1.946, datado de 28 de junho de 1996, considerada a principal política pública para apoiar essa classe social com a “finalidade de 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 de renda”¹²⁹. Com a institucionalização do Pronaf, os agricultores familiares foram reconhecidos como atores políticos e como sujeitos de direitos e de políticas públicas.

O ano de 1990 também é marcado por rompimentos políticos entre as organizações sociais. O sindicalismo rural da CUT inicia um novo processo de rompimento com a Contag ao criar a Frente Sul da Agricultura Familiar, em 1999, e fundar a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar na Região Sul (FetraF-Sul). Em 2004, como esforços da Fetraf-Sul e da CUT, é fundada a Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

¹²⁶ FAVARETO, Arilson; BITTENCOURT, Gerson. Agricultura e sindicalismo nos anos 90: notas para um balanço. In: TEDESCO, João Carlos (Org.). **Agricultura familiar: realidades e perspectivas**. Passo Fundo: Ediupf, 1999.

¹²⁷ PICOLOTTO, 2011.

¹²⁸ *Ibidem*.

¹²⁹ Art. 1º do Decreto n. 1.946/1996.

Familiar (Fetraf-Brasil¹³⁰), reorganizando e reestruturando o sindicalismo da Agricultura Familiar em todo o Brasil.

A Fetraf, conjuntamente com o sindicalismo rural cutista, nos termos de Picoletto¹³¹, estabeleceu uma estrutura sindical paralela, “a revelia da legislação sindical”, com a finalidade de “romper com a cultura sindical” imposta pelo sindicalismo oficial da Contag. Assim, a Fetraf não possui reconhecimento legal em razão do princípio da unicidade sindical, não obstante possui forte capacidade de articulação perante o Estado, particularmente quanto às políticas públicas destinadas ao agricultor familiar:

Ruptura com a regra (cultural e/ou legal) da unicidade sindical: tanto no sentido da unicidade da categoria ‘trabalhadores rurais’, construindo a categoria ‘agricultura familiar’, quanto na unicidade de base geográfica, possibilitando a existência da organização sindical cutista da agricultura familiar em base geográfica ‘demarcada’ por outro sindicato, construindo a unidade em torno dos princípios de uma central sindical (FETRAF-SUL)¹³².

Não obstante, a Fetraf, apesar de não possuir registro sindical junto ao Ministério do Trabalho, possui personalidade jurídica própria por estar constituída por meio de registro do seu estatuto no Cartório de Registro de Títulos e Documentos e Registro Civil de Pessoas Jurídicas. A exigência do registro perante o Ministério do Trabalho é entendida pelo Superior Tribunal de Justiça como mera formalidade (Mandado de Segurança n. 9392-DF). A Fetraf, inclusive, está credenciada no Ministério de Desenvolvimento Agrário, por meio dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais e Sindicatos de Trabalhadores na Agricultura Familiar, para emitir a Declaração de Aptidão (DAP) ao Pronaf. Diante desse ato de credenciamento, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Santa Catarina e a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Paraná (Fetaep) impetraram Mandado de Segurança (9392-DF 2003/0212224-0) suscitando a inexistência da Fetraf como entidade representativa de classe, em razão do princípio da unicidade.

Apesar do artigo 8º, inciso II, da Constituição Federal, vedar a criação de mais de uma entidade sindical representativa de categoria profissional ou econômica na mesma base territorial, o inciso I do referido dispositivo constitucional dispõe que ‘a

¹³⁰ A Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar nasceu de uma decisão tomada no I Encontro Nacional da Agricultura Familiar em Julho de 2004 em Brasília. A Fetraf-Brasil/CUT tem sua origem na luta efetiva dos agricultores e agriculturas familiares numa fase muito rica de debates e proposições baseadas no novo sindicalismo cutista (FETRAF, 2012).

¹³¹ PICOLOTTO, 2009, p. 24.

¹³² *Ibidem*, p. 24.

lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical'. [...] Cumpre registrar que a supracitada entidade [FETRAF-Sul] foi devidamente constituída por meio de registro no Cartório do Primeiro Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais, Títulos e Documentos e Registro Civil das Pessoas Jurídicas da Comarca de Chapecó-SC, conforme demonstra a certidão de fls. 161. Ademais, consoante a reiterada jurisprudência desta Corte Superior, 'a entidade sindical adquire personalidade jurídica com o registro em Cartórios de Registro de Títulos e Documentos e Registro Civil de Pessoas Jurídicas, sendo mera formalidade a exigência do registro junto ao Ministério do Trabalho e Emprego'¹³³.

Exsurge dos fundamentos da ministra Denise Arruda citados, primeiramente, que o Mandado de Segurança não é via adequada para impugnar a representatividade da Fetraf como uma entidade sindical (controle judicial posterior). A atual redação do art. 8º da Constituição Federal afasta a investidura sindical, ou seja, não há obrigatoriedade do reconhecimento do Estado para os sindicatos operarem. Essa dubiedade de entendimento do referido dispositivo legal quanto à obrigatoriedade ou mera formalidade do registro perante o Ministério do Trabalho¹³⁴ não será objeto de análise desta dissertação, em razão dos objetivos previamente traçados. A intenção é ressaltar que a Fetraf possui personalidade jurídica e respaldo político para operar como entidade sindical, apesar de não possuir carta sindical do Ministério do Trabalho. Nesse ponto, compreende-se a afirmação de Picolotto¹³⁵ ao afirmar que a Fetraf estabeleceu uma estrutura sindical paralela, “à revelia da legislação sindical”.

A Fetraf-Brasil/CUT articula suas propostas em torno de um Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário e seus objetivos principais são: fortalecer e ampliar a representação dos agricultores e agricultoras familiares do Brasil; unificar a ação sindical cutista, tendo como eixo central o fortalecimento da agricultura familiar; construir um projeto de desenvolvimento Sustentável e Solidário. Defende a construção da identidade da agricultura familiar em torno da temática de produção de alimentos para o consumo interno de forma moderna e eficiente, sob o ponto de vista econômico, social e ambiental, em oposição à

¹³³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança n. 9392-DF (2003/0212224-0). Impetrantes: Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Sul; Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Santa Catarina; Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Paraná. Impetrado: Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário. Relatora Ministra Denise Arruda. Primeira Seção. Brasília, DF, 24 nov. 2004. **Lex:** Jurisprudência do STJ. Brasília, DF, 17 de dez. 2004, p. 390. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em: 02 de abr. 2012.

¹³⁴ Nos termos da Súmula 677, do STF: “Até que lei venha a dispor a respeito, incumbe ao Ministério do Trabalho proceder ao registro das entidades sindicais e zelar pela observância do princípio da unicidade” (BRASIL, 2003).

¹³⁵ PICOLOTTO, 2009, p. 24.

pequena produção e ao agronegócio (*commodities* para exportação). Adota como lema “Agricultura Familiar: as mãos que alimentam a nação”¹³⁶.

A Fetraf-Sul vem buscando afirmar a identidade de agricultor familiar ao negar a identidade de pequeno produtor. Para tanto, vem estabelecendo uma diferenciação entre a *pequena produção* e a *agricultura familiar*, que implica as ‘diferentes concepções sobre o papel dos agricultores familiares’ na sociedade atual e nos projetos de futuro, a saber: Pequena produção revela uma formulação que deriva da compreensão de uma pequena produção capitalista incompleta e não desenvolvida. Ou seja, os pequenos agricultores são produtores atrasados e marginalizados no capitalismo, como são explorados fazem parte do proletariado agrícola e, portanto, são uma classe com ‘potencial revolucionário’ para construção de uma sociedade socialista. [...]. Já a expressão ‘agricultura familiar’ procura designar uma forma de produção moderna e mais eficiente sob o ponto de vista econômico, social e ambiental. [...] existem diferentes concepções sobre os rumos da sociedade entre os que acreditam no papel estratégico da agricultura familiar (Castilhos, 2003, p. 16)¹³⁷.

O modelo de agricultura proposto pelo sindicalismo da agricultura familiar fundamenta-se na construção da oposição entre a produção de *commodities* para exportação e a produção de ‘alimentos’ para o consumo interno. Segundo esta perspectiva, enquanto o setor do agronegócio (patronal) dedica-se à produção de *commodities* para exportação, a agricultura familiar se responsabiliza pela produção de alimentos para o ‘povo’ brasileiro¹³⁸.

A Contag, atualmente, defende também um Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, que engloba reforma agrária, direitos trabalhistas e sociais e o fortalecimento da agricultura familiar¹³⁹.

Para contrapor o modelo de desenvolvimento praticado atualmente no Brasil, com característica conservadora, excludente e concentradora de terra e renda, o Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (MSTTR) concebeu o Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PADRSS). O PADRSS concentra as bandeiras de luta do MSTTR que visam a democratização do acesso à terra, políticas públicas com igualdade de oportunidades e exercício pleno da cidadania – acesso à saúde, educação, lazer, cultura, habitação, segurança, dentre outro.

A luta por uma reforma agrária, ampla, massiva, de qualidade e participativa, busca garantir aos trabalhadores e trabalhadoras rurais o direito à terra, ao território e à soberania e segurança alimentar. Outra bandeira de luta é o fortalecimento da agricultura familiar para que seja, efetivamente, protagonista do desenvolvimento rural sustentável e solidário, com qualidade de vida, trabalho e renda nas unidades familiares de produção e nas comunidades. Nesse sentido, é estratégico que a agricultura familiar adote como prioridade a luta pelo direito de produzir alimentos saudáveis de modo sustentável, como forma de garantir a soberania e segurança alimentar da população e a preservação ambiental.

¹³⁶ Cf. FETRAF: Federação dos Trabalhadores Rurais na Agricultura Familiar. **Quem somos**. Disponível em: <<http://www.fetraf.org.br/site/>>. Acesso em: 11 jan. 2012.

¹³⁷ PICOLOTTO, Everton Lazzaretti. Movimentos sociais rurais no sul do Brasil: novas identidades e novas dinâmicas. **Revista IDEAS**. v. 1, n. 2, p. 60-77, jul./dez. 2007, p. 64 (grifos originais).

¹³⁸ *Ibidem*, p. 66.

¹³⁹ CONTAG: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura. **Bandeiras de Luta**. Disponível em: <<http://www.contag.org.br/>>. Acesso em: 11 jan. 2012.

O desenvolvimento que o MSTTR quer também reconhece as pessoas do campo e da floresta como sujeitos políticos que mobilizam, articulam e dinamizam a ação sindical para transformar as relações sociais e construir condições dignas de vida. Nesse item, estão incluídos os homens, mulheres, jovens, adultos e pessoas da terceira idade, na condição de agricultores(as) familiares, assalariados(as) rurais, assentados(as) e acampados(as) da reforma agrária, sem terra, ribeirinhos, quilombolas, dentre outros.

As políticas públicas integram o conjunto de bandeiras de luta do MSTTR. A CONTAG luta para universalizar os direitos sociais e assegurar aos sujeitos do campo e da floresta o acesso à saúde pública, educação, habitação, lazer, cultura, esporte, segurança, proteção infanto-juvenil, além de políticas em outras áreas, como o acesso à terra, ao crédito, à assistência técnica, e apoio à comercialização, por exemplo¹⁴⁰.

O MST organiza-se contemporaneamente em torno de três objetivos principais, que são: lutar pela terra, lutar pela reforma agrária e lutar por uma sociedade mais justa e fraterna. Internacionalmente, está vinculada à Via Campesina, que coordena organizações camponesas de pequenos e médios agricultores, trabalhadores agrícolas, mulheres rurais e comunidades indígenas e negras da Ásia, África, América e Europa. Uma das principais políticas da Via Campesina é a defesa da soberania alimentar¹⁴¹.

A Fetraf apoia a identidade da agricultura familiar, adotando as ideologias do paradigma do capitalismo agrário¹⁴², ao passo que a Via Campesina e o MST apoiam a identidade do camponês perante as ideologias do paradigma da questão agrária¹⁴³.

No final dos anos 1990, em função de sua articulação com a Via Campesina, o MST também reativou a categoria 'camponês', remetendo a um modo de vida, a um conjunto de valores a ser resgatado/preservado. Se o termo camponês muitas vezes aparece na literatura como expressão do atraso e de um modo de vida superado pela modernização, ele agora passa a ser reafirmado como expressão de valores ligados à preservação ambiental e da biodiversidade, à produção de alimentos, em especial para mercados locais, à soberania alimentar, à diversidade cultural e, principalmente, à crítica a um modelo de agricultura baseado no agronegócio (entendido como produção em larga escala, com base em monoculturas, altamente tecnificado, voltado para o mercado externo e controlado por grandes empresas de comercialização e produtoras de insumos). Sob essa perspectiva, no debate político, 'camponês' vem, em diversas circunstâncias, se opondo a 'agricultor familiar', na medida em que o MST reduz esse termo, utilizado quer pelo sindicalismo, quer pelas políticas públicas, à sua dimensão econômico-produtiva, com possibilidade de uma relação estreita com o agronegócio. Para o MST, o termo 'camponês' remete à utopia de uma sociedade mais igualitária e solidária¹⁴⁴.

¹⁴⁰ CONTAG, 2012.

¹⁴¹ Cf. PICOLOTTO, Everton Lazzaretti; DIESEL, Vivien. Agricultura familiar: de categoria analítica à projeto social? GT4 - Agricultura familiar e formas de organização do trabalho. In: I ENCONTRO DA REDE DE ESTUDOS RURAIS. *Anais...* Niterói, 04 a 07 de julho 2006.

¹⁴² O paradigma do capitalismo agrário será abordado no próximo subitem (1.3).

¹⁴³ O paradigma da questão agrária será abordado no próximo subitem (1.3).

¹⁴⁴ MEDEIROS, 2009, p. 5-6.

Atualmente, o campo político da agricultura familiar é composto por organizações sociais de diferentes naturezas organizativas: sindicatos (Fetraf-Brasil/CUT e congregados), cooperativas, ONGs e redes e articulações. Citam-se algumas cooperativas habilitadas pelo MDA no Estado de Goiás, como: Cooperativa Mista de Agricultores Familiares (Coopaf), Economia Solidaria e Produção Agroecologia de Rio Verde, Cooperativa Agropecuária dos Produtores Rurais de Itaberaí-GO (Coapri), Cooperativa Agropecuária dos Produtores Rurais e Agrícolas Familiar de Uruana (Cooper Uruana), Cooperativa Agropecuária Integrada dos Produtores Familiares do Assentamento Tijunheiro (Coperfat), Cooperativa Agropecuária Regional dos Produtores Rurais e Agricultores Familiares de Ceres (Cooperfamiliar), Cooperativa Mista Agropecuária do Rio Doce (Coparp), Cooperativa Mista dos Agricultores Familiares de Luiz Alves do Araguaia e Região (Coopermaf), Cooperativa Mista dos Agricultores Familiares de Pontalina (Comafap), Cooperativa Mista dos Agricultores Familiares do Assentamento Nova Aurora (Coopafana), Cooperativa Mista dos Agricultores Familiares do Vale do Bijuí (COOPERBIJUI)¹⁴⁵.

Guanziroli *et al.*¹⁴⁶, diante do debate sobre a eficiência da agricultura familiar no contexto globalizado e competitivo, afirmam que os agricultores familiares são sensíveis aos estímulos de mercado, capazes de absorverem tecnologia moderna e produzirem, de forma eficiente, alimentos e matérias-primas em quantidade e qualidade necessárias para a expansão do setor urbano-industrial, unindo eficiência econômica e social. Para o autor¹⁴⁷, sistemas complexos e ecologicamente equilibrados são viáveis economicamente se operados com base no trabalho familiar.

No aspecto alimentar, Carvalho¹⁴⁸ dispõe que a modernização se trata de um modelo de concentração fundiária e capital que diminui a mão de obra empregada e a participação do trabalho na distribuição da renda no complexo produtivo, deslocando a produção de alimentos para poucas empresas transnacionais, ensejando riscos à produção de alimentos em uma atividade que objetiva a segurança alimentar. Afirma¹⁴⁹ que a “revolução verde” agravou os problemas da fome e acentuou os conflitos sociais, resultando em uma situação ambígua, pois a quantidade de alimentos ultrapassava as necessidades da humanidade, e a fome convivia

¹⁴⁵ MDA, 2011.

¹⁴⁶ GUANZIROLI *et al.*, 2001.

¹⁴⁷ *Ibidem.*

¹⁴⁸ CARVALHO, Horácio Martins de. **O campesinato no século XXI: possibilidades e condicionantes do desenvolvimento do campesinato no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2005.

¹⁴⁹ *Ibidem.*

com as condições materiais para resolvê-la. Para esse autor, a questão da fome não estaria ligada à falta de alimentos, mas ao próprio modo de produção.

Nessa abordagem dualista do setor agrícola, incumbe ao Ministério da Agricultura, da Pesca e da Alimentação (Mapa) a obrigação de manter a competitividade do setor patronal e empresarial, bem como ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) a incumbência da reforma agrária e da promoção da agricultura familiar¹⁵⁰.

A adoção da agricultura familiar como protagonista do desenvolvimento rural está na necessidade de valorizar e ampliar o apoio aos produtores familiares, para que eles não sejam obrigados a evadirem do campo para buscar formas alternativas de sobrevivência. A caracterização da agricultura familiar, por sua diversidade e flexibilidade produtiva, como potencial produtora de alimentos, geração de emprego e melhoria da renda no meio rural, viabiliza um novo paradigma tecnológico em torno de pressupostos de sustentabilidade¹⁵¹ e segurança e soberania alimentar¹⁵².

A atual discussão sobre o papel da agricultura familiar em um projeto de desenvolvimento está sendo impulsionada pelo debate que envolve as temáticas de segurança alimentar, pobreza rural, desigualdade social e desenvolvimento sustentável, impelida por pesquisas e discussões políticas sobre o reconhecimento e importância da agricultura familiar como uma forma social de trabalho e produção.

Perante essas considerações, há diferentes posturas sobre o enfoque da agricultura familiar, isto é, como uma forma de produção camponesa e como resultado de um processo de modernização. Há inúmeros trabalhos e debates¹⁵³, especialmente na área de Geografia Agrária, envolvendo o camponês e o agricultor familiar, ora como sujeitos distintos, ora como sujeitos equivalentes, com base nas diferentes concepções do desenvolvimento do capitalismo no campo adotadas pelos paradigmas da questão agrária e do capitalismo agrário. A princípio,

¹⁵⁰ Cf. TONNEAU e SABOURIN, 2007.

¹⁵¹ Princípio do Desenvolvimento Sustentável previsto no art. 225 da Constituição Federal: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988).

¹⁵² O artigo 6º da Constituição Federal, constante no capítulo II, referente aos direitos sociais, foi recentemente alterado pela Emenda Constitucional nº 64/2010, incluindo como direito fundamental social a alimentação adequada. Essa alteração teve o condão de conferir ao direito à alimentação o status de direito inerente a dignidade da pessoa humana, inserindo-o na categoria dos direitos humanos: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64/2010)” (*Ibidem*).

¹⁵³ Esses debates que envolvem a temática do paradigma do capitalismo agrário e do paradigma da questão agrária serão abordados no próximo subitem (1.3), bem como os autores e suas respectivas obras acerca da temática.

ressalto que não é pretensão desta pesquisa esgotar os assuntos que envolvem os referidos paradigmas e sequer tentar elaborar hipóteses para resolver essa conflitualidade. Ao contrário, busca-se compreender quem são os agricultores familiares nas ideologias defendidas pelos paradigmas, as posições político-ideológicas dessas duas correntes, identificar qual dessas concepções influenciam as políticas públicas e, por fim, delimitar os referenciais teóricos que defendem o uso do termo ‘agricultura familiar’.

2.3 AGRICULTURA FAMILIAR E OS SEUS PARADIGMAS

Com as desigualdades resultantes do avanço capitalista na agricultura, emergem concepções distintas sobre a questão agrária¹⁵⁴ elegendo como elementos centrais o campesinato e o capital. Para a compreensão das diferentes teorias sobre o desenvolvimento do capitalismo do campo, destacam-se dois paradigmas que geram conflitualidades, quais sejam: o paradigma da questão agrária (PQA) e o paradigma do capitalismo agrário (PCA). Essa conflitualidade situa-se na forma de interpretar o desenvolvimento da agricultura, ou seja, como um movimento de destruição e (re)criação de relações sociais, para o PQA, ou como um movimento de metamorfose do campesinato em agricultor familiar, para o PCA¹⁵⁵.

O PQA defendido pelos teóricos do Centro Latino Americano de Ciências Sociais (Clacso), vinculado à Via Campesina¹⁵⁶, sustenta a criação e recriação do camponês, tendo como eixo central a luta pela reforma agrária e a resistência com as ocupações de terra. A questão agrária emerge como um problema estrutural do capitalismo, logo a luta pelo

¹⁵⁴ Sobre a questão agrária, Fernandes esclarece: “A questão agrária nasceu da contradição estrutural do capitalismo que produz simultaneamente a concentração da riqueza e a expansão da pobreza e da miséria. Essa desigualdade é resultado de um conjunto de fatores políticos e econômicos. Ela é produzida pela diferenciação econômica dos agricultores, predominantemente do campesinato, por meio da *sujeição da renda da terra ao capital* (Martins, 1981, p. 175). Nessa diferenciação prevalece a sujeição e a resistência do campesinato à lógica do capital. Na destruição do campesinato por meio da expropriação, ocorre simultaneamente a recriação do trabalho familiar através do arrendamento ou da compra de terra e, também; uma pequena parte é transformada em capitalista pela acumulação de capital, compra de mais terra e assalariamento” (FERNANDES, Bernardo Mançano. 27 anos do MST em luta pela terra. In: FERRANTE, Vera Lúcia Silveira Botta; WHITAKER, Dulce Consuelo Andreatta (Org.). **Reforma agrária e desenvolvimento: desafios e rumos da política de assentamentos rurais**. Brasília: Nead, MDA, 2008, p. 4).

¹⁵⁵ Cf. FERNANDES, 2008, p. 27-52.

¹⁵⁶ A Via Campesina, criada em 1992, é uma articulação que congrega diversas organizações camponesas da Ásia, África, América e Europa. No Brasil, estão vinculados à Via Campesina o MST, o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), a CPT e a ANMTR (FERNANDES, 2004).

capitalismo é compreendida como condição essencial para a minimização das desigualdades e superação do capitalismo. Nessa teoria, não há diferenças entre agricultura familiar e camponesa, por possuírem em seu eixo central a unidade familiar¹⁵⁷.

Nestes termos, Fernandes¹⁵⁸ explica que o PQA tem como elementos principais a renda da terra, as desigualdades sociais geradas pelo desenvolvimento do capitalismo e a diferenciação econômica do campesinato:

A formação do campesinato não acontece somente pela *reprodução ampliada das contradições do capitalismo*. A outra *condição* de criação e recriação do trabalho camponês é uma estratégia de *criação política do campesinato: a luta pela terra*. É por meio da *ocupação da terra* que historicamente o campesinato tem enfrentado a condição da *lógica do capital* (Fernandes, 2000, p. 279 *et seq.*). A ocupação e a conquista do latifúndio, de uma fração do território capitalista, significam a destruição – naquele território – da relação social capitalista e da criação e ou recriação da relação social familiar ou camponesa. Este é o seu ponto forte, que gera a possibilidade da formação camponesa, da sua própria existência, fora da *lógica da reprodução ampliada das contradições do capitalismo*¹⁵⁹.

O desenvolvimento do modo capitalista de produção no campo ocorre pela sujeição da renda da terra ao capital, seja pela compra da terra para explorar ou vender, seja pela subordinação à produção do tipo camponês¹⁶⁰. O capitalismo proletariza os camponeses, transformando-os em trabalhadores assalariados rurais no campo, no caso do agronegócio, ou em trabalhadores assalariados urbanos. Assim, a questão agrária é uma questão estrutural produzida pelo avanço do capital na agricultura. Estando a terra sob essa lógica mercadológica, insurge a luta dos camponeses a fim de impedir que a relação terra e trabalho, sustentada por relações não capitalistas, se transforme em ligações de especulação e exploração do trabalho, amparadas pelo sistema capitalista. Dessa forma, na mesma lógica capitalista, contraditoriamente, desenvolve-se relações não capitalistas, como são as relações camponesas de trabalho familiar no campo¹⁶¹.

Nesse contexto, o campesinato se recria através da luta contra o capital, enfrentando a lógica do agronegócio. O PQA entende que a luta pela terra e pela reforma agrária é a forma privilegiada da criação e recriação do camponês. É através dessa luta que o capitalismo rompe

¹⁵⁷ FELÍCIO, Munir Jorge. **Contribuição ao debate paradigmático da questão agrária e do capitalismo agrário**. 2011. 214 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia da FCT Unesp, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2011.

¹⁵⁸ FERNANDES, 2008, p. 11.

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 7.

¹⁶⁰ FELÍCIO, *op. cit.*

¹⁶¹ CAMACHO, Rodrigo Simão. O paradigma da questão agrária em questão: a questão agrária e a educação do campo. In: XIII Encuentro Internacional Humboldt - América Latina como Geografia: perspectivas de desenvolvimento nacional?, 2011, Dourados. XIII Encuentro Internacional Humboldt - América Latina como Geografia: perspectivas de desenvolvimento nacional?. **Anais...** Dourados: UFGD, 2011. v. 1. p. 1-11.

com as relações capitalistas dominantes, que ocorre na conquista da terra depois da ocupação e reivindicação dos movimentos sociais para a desapropriação. A conquista de um território por parte do campesinato significa a destruição das relações capitalistas de produção e recriação das relações econômicas familiares de produção camponesa – não-capitalistas. A sua recriação acontece na produção capitalista das relações não capitalista de produção e por meio da luta pela terra e pela reforma agrária¹⁶².

Na visão da questão agrária como um problema estrutural, a perspectiva para o campesinato está na superação do sistema capitalista, ou seja, na luta contra o capital. Citam-se como pesquisadores que consolidaram a gênese do paradigma da questão agrária¹⁶³ Alexander V. Chaynov¹⁶⁴, Rosa Luxemburg¹⁶⁵ e Teodor Shanin¹⁶⁶. Como teóricos contemporâneos: Jan Douwe Van Der Ploeg¹⁶⁷, Eric Sabourin¹⁶⁸, Armando Bartra¹⁶⁹, Marcel Mazoyer e Laurence Roudart¹⁷⁰, Ariovaldo Umbelino de Oliveira¹⁷¹, Delma Pessanha Neves¹⁷² e Bernardo Mançano Fernandes¹⁷³.

Para o PCA, surgido na década de 1990, defendido pelos teóricos do Centro Latinoamericano para El Desarrollo Rural (Rimisp), vinculado ao Banco Mundial, não há uma

¹⁶² CAMACHO, 2011.

¹⁶³ Cf. FELÍCIO, 2011.

¹⁶⁴ Obra de referência: **La organización de la unidad económica campesina**. Buenos Aires: Nueva Vision, 1974.

¹⁶⁵ Obra de referência: **A acumulação do capital**: estudo sobre a interpretação econômica do imperialismo. tradução de Moniz Bandeira. 3. ed. Rio de Janeiro Zahar, 1983.

¹⁶⁶ Obras de referência: **A definição de camponês**: conceituações e desconceituações. O velho e o novo em uma discussão marxista. Petrópolis: Vozes, 1980. (Estudos Cebrap); **La classe Incomoda**. Madrid: Alianza Editorial, 1983; Lições Camponesas. In: PAULINO, E. T.; FABRINI, J. E. (Orgs.). **Campesinato e territórios em disputas**. São Paulo: Expressão, 2008.

¹⁶⁷ Obra de referência: **Camponeses e impérios alimentares lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2008.

¹⁶⁸ Obra de referência: **Camponeses do Brasil entre a troca mercantil e reciprocidade**. Traduzido do francês por Leonardo Milani. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

¹⁶⁹ Obra de referência: **Apuntes sobre la cuestión campesina**. Mérida: Ed. Departamento de Estudios Económicos y Sociales – Centro de Investigaciones Regionales Dr. Hideyo Noguchi, Universidad de Yucatán, 1978. Artigo de referência: Marginales, Polifônicos, Trashumantes: os camponeses del milênio. In: FERNANDES, B. F.; MARQUES, M. I. M.; SUZUKI, J. C. (Orgs.). **Geografia agrária teoria e poder**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 85-103.

¹⁷⁰ Obra de referência dos autores Marcel Mazoyer e Laurence Roudart: **História das agriculturas do mundo**: do neolítico à crise contemporânea. São Paulo: Edunesp, 2010.

¹⁷¹ Obras e artigos de referências: **A agricultura camponesa no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 1997; **A geografia das lutas no campo**. 10. ed. São Paulo: Contexto, 2001; A longa marcha do campesinato brasileiro: movimentos sociais, conflitos e Reforma Agrária, **Estudos Avançados**, n. 43, v. 15, set./dez. 2001, p. 185- 206.

¹⁷² Obra de referência: **Processos de constituição e reprodução do campesinato no Brasil**: Formas tuteladas de condição camponesa. In: NEVES, Delma Pessanha; SILVA, Maria Aparecida de Moraes (Org.). São Paulo/Brasília: Edunesp, 2008. v. 1 e 2.

¹⁷³ Obra e artigo de referência: **Agricultura camponesa e/ou agricultura familiar**. ANPEGE, 2002; Disputas territoriais entre movimentos camponeses e agronegócio. In: AYERBE, Luis Fernando (Org.). **Territorialidades, conflitos e desafios à soberania estatal na América Latina**. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2012. v. 1, p. 203-230.

questão agrária compreendida de forma estrutural pelo PQA, mas uma questão conjuntural cuja problemática está no camponês, o qual é “(re)criado pelo próprio capital como parte dele próprio”, nos termos de Felício¹⁷⁴. A problemática se resolve com políticas que proporcionem a integração do campesinato na economia de mercado e na sociedade de consumo, transformando-o em agricultor familiar. Logo, compreende que agricultores familiares e camponeses são sujeitos distintos. Traz o camponês como sinônimo de atraso, resquícios do feudalismo e arcaico. Aborda a agricultura familiar como sinônimo de progresso, novo e moderno. Suas tendências internas são a agricultura familiar e o agronegócio. Defende a manutenção do sistema capitalista, no qual é inevitável o desaparecimento do camponês pela proletarianização ou pela metamorfose em um agricultor familiar¹⁷⁵.

As organizações dos movimentos da Contag e da Fetraf-SUL identificaram e receberam as influências do PCA. Com relação às políticas públicas, o referido paradigma também exerceu suas influências, como, por exemplo, no Pronaf. Por esses fundamentos, serão objeto de estudo mais detalhado as ideologias do PCA, pois influenciaram as políticas públicas em torno da agricultura familiar, que é objeto desta dissertação. Felício¹⁷⁶ enumera os autores que consolidaram a gênese do paradigma do capitalismo agrário, quais sejam: Henri Mendras¹⁷⁷ e Hugues Lamarche¹⁷⁸.

Entre os teóricos contemporâneos, destacam-se Ricardo Abramovay¹⁷⁹, José Eli Veiga¹⁸⁰, José Graziano da Silva¹⁸¹, Maria de Nazareth Baudel Wanderley¹⁸², Zander Navarro¹⁸³, Sérgio Schenider¹⁸⁴ e Marcel Jollivet¹⁸⁵.

¹⁷⁴ FELÍCIO, 2011, p. 7.

¹⁷⁵ *Ibidem*.

¹⁷⁶ *Ibidem*.

¹⁷⁷ Obras de referências: **La fin des paysans**: suivi d'une reflexion sur la fin des paysanes vingt ans apres. Paris: Actes Sud, 1984; **Sociétés paysannes**. Paris, A. Colin, 1976; Un shéma d'analyse de la paysannerie française. In: JOLLIVET, Marcel. (Dir). **Sociétés paysannes ou lutte de classes au village**. Paris: A. Colin, 1974. p. 11-38; **Sociedades camponesas**. Tradução de Maria Jose da Silveira Lindoso. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

¹⁷⁸ Obras de Hugues Lamarche: **A agricultura familiar**: comparação internacional. Vol. I. Campinas: Ed. da Unicamp, 1997; **A agricultura familiar**: comparação internacional. Vol. II. Campinas: Ed. da Unicamp, 1998.

¹⁷⁹ Obra de referência de Ricardo Abramovay: **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. 2. ed. Campinas: Ed. da Unicamp, 1998.

¹⁸⁰ Obras e artigos de referências: **O desenvolvimento agrícola**: uma visão histórica. São Paulo: Hucitec, 1991; Diretrizes para uma nova política agrária. In: SEMINÁRIO SOBRE REFORMA AGRÁRIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, ESTUDOS DO NEAD. São Paulo, 1998; **O que é reforma agrária**. 13 ed. São Paulo: Brasiliense, 1990.

¹⁸¹ Obras de referências de José Graziano Silva: **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. 2. ed. Campinas: Ed. da Unicamp, 1998; **A modernização dolorosa Estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil**. São Paulo: Zahar, 1981; **O que é questão agrária**. 17. ed. São Paulo: Brasiliense, 1993 (Coleção Primeiros Passos); **O novo rural brasileiro**. Campinas: Unicamp, 1999.

Conforme citado, as obras de Henri Mendras consolidam a gênese do PCA¹⁸⁶. O autor relata o desaparecimento do campesinato na agricultura francesa desde a década de 1950, com a industrialização da agricultura, resultado do processo de transformação do camponês em agente econômico, isto é, em agricultor moderno e produtor de mercadoria¹⁸⁷. Transformação que eliminou conceitualmente o camponês como “término de um tipo de sociedade milenar”¹⁸⁸.

Mendras¹⁸⁹ aborda o conflito entre a racionalidade camponesa e o sistema capitalista da seguinte forma: “a sociedade industrial volta-se contra o campesinato, do qual saiu, e o condena irremediavelmente, porque não pode tolerar algo que se rebele contra a sua racionalidade”. Os camponeses permaneceram, antes do seu total desaparecimento, como um problema político e social diante da lógica da sociedade industrial. Apesar do campesinato se desenvolver no capitalismo, o seu modo de vida não faz parte do sistema em razão de se articular em função do processo de desenvolvimento familiar¹⁹⁰. Mendras delimita a sociedade camponesa pelos seguintes traços:

¹⁸² Obras e artigos de referências Maria de Nazareth Wanderley: Raízes históricas do campesinato brasileiro. In: TEDESCO, João Carlos (Ed.). **Agricultura familiar: realidades e perspectivas**. Passo Fundo: Universidade de Passo Fundo, 1999. p. 23-56; A valorização da agricultura familiar e a reivindicação da ruralidade no Brasil. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 2, p. 29-37, 2000a; A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas – o rural como espaço singular e ator coletivo. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n. 15, p. 87-146, 2000b; Homenagem ao Professor Marcel Jollivet. **Raízes**, v. 21, n. 2, p. 184-192, 2002; Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidade. **Estudos Sociedade e Agricultura**, p. 42-61, 2003; O mundo rural brasileiro: acesso a bens e serviços e integração campo-cidade. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 17, n. 1, p. 60-85, 2009; A sociologia rural na América Latina: produção de conhecimento e compromisso com a sociedade. **Revista ALASRV - Nueva Época. Análisis Latinoamericano del Medio Rural**, n. 5, p. 17-44, 2010; GRUPO DE ESTUDOS Agrários da Unicamp. **O camponês: um trabalhador para o Capital**. Campinas: Unicamp, 1979.

¹⁸³ Obras de referência: Agricultura familiar no Brasil: entre a política e as transformações da vida econômica. In: GASQUES, José Garcia; VIEIRRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro; NAVARRO, Zander (Orgs.). **A agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas**. Brasília: Ed. do Ipea, 2010. p.185-209.

¹⁸⁴ Obras de referência do autor Sérgio Schneider sobre o paradigma: **A pluriatividade na agricultura familiar**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003; Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 3, p. 551-531, jul./set. 2010.

¹⁸⁵ Obras de referências: **Pour une agriculture diversifiée**. Paris: Editions L'Harmattan, 1988; Les collectivités rurales françaises. In: MENDRAS, Henri (Dir.) **Étude comparative de changement social**. Paris, A. Colin, 1971.

¹⁸⁶ Obras de referências: **La Fin des paysans: suivi d'une reflexion sur la fin des paysans vingt ans apres**, Paris: Actes Sud, 1984; **Sociétés paysannes**. Paris: A. Colin, 1976. Un schéma d'analyse de la paysannerie française. In: JOLLIVET, Marcel. (Dir.) **Sociétés paysannes ou lutte de classes au village**. Paris: A. Colin, 1974. p. 11-38; **Sociedades camponesas**. Tradução de Maria Jose da Silveira Lindoso. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

¹⁸⁷ MENDRAS, Henri. **La Fin des paysans: suivi d'une reflexion sur la fin des paysans vingt ans apres**. Paris: Babel, 1991.

¹⁸⁸ *Idem*. **Sociedades camponesas**. Tradução de LINDOSO, Maria Jose da Silveira. Rio de Janeiro: Zahar, 1978, p. 12.

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 246.

¹⁹⁰ *Ibidem*.

- um sistema econômico que funciona segundo a lógica da auto-subsistência, a qual não distingue produção e consumo;
- a confusão família-empresa dá um papel central ao grupo doméstico;
- a coletividade local forma uma sociedade de interconhecimento (...);
- a tradição comanda todos os atos;
- a coletividade local, estando incluída em uma sociedade englobante, goza de uma autonomia relativa em relação a esta;¹⁹¹

Segundo este autor¹⁹², na economia capitalista a força de trabalho pode ser definida sob a forma de capital, que, conjuntamente com o produto gerado pelo trabalho, são aplicados objetivando o lucro. Essa lógica não se aplica no modo de vida camponês, pois este consiste em um sistema no qual a terra, o trabalho e os meios de produção se articulam em função do processo de desenvolvimento familiar.

Com a industrialização da agricultura francesa, ocorrida a partir dos anos 1950, ocorreram mudanças na sociedade camponesa que, para continuar existindo, foi se recriando e inventando alternativas e perspectivas, conforme afirma Mendras. Essas perspectivas consistem na integração do camponês ao mercado, transformando-se em agricultor familiar, ou seja, em um novo agente econômico, capaz de incorporar tecnologia e de integrar a sua produção ao mercado¹⁹³.

Nesse contexto, as teses de Mendras¹⁹⁴ se coadunam com as de Lamarche¹⁹⁵, também considerado um dos autores que consolidaram a gênese do PCA. As suas concepções comuns residem na desintegração do campesinato provocada pela industrialização da agricultura. Mendras¹⁹⁶ adota a tese de extinção do modo de vida camponês, em razão de sua transformação em agricultor familiar ao incorporar tecnologia e se integrar ao mercado. Lamarche¹⁹⁷ trabalha com uma perspectiva evolucionista, tendo como referência os graus de integração ao mercado, partindo do modelo original (camponês) para o modelo ideal (empreendimento familiar). Essa concepção de Lamarche também foi adotada por Wanderley¹⁹⁸, teórica contemporânea do PCA.

¹⁹¹ MENDRAS, Henri. **O que é a sociologia?** Tradução de STUCKENBRUCK, Albert. Barueri: Manole, 2004, p. 192.

¹⁹² *Idem*, 1991.

¹⁹³ *Ibidem*.

¹⁹⁴ *Idem*, 1978 e 1991.

¹⁹⁵ LAMARCHE, Hugues. **A agricultura familiar: comparação internacional. Uma realidade multiforme.** 2. ed. Campinas: Ed. da Unicamp, 1997. V. 1.

¹⁹⁶ MENDRAS, *op. cit.*

¹⁹⁷ LAMARCHE, *op. cit.*

¹⁹⁸ WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidade. **Estudos Sociedade e Agricultura**, 2003, p. 55.

Abramovay¹⁹⁹ não reconhece o camponês como classe social, buscando fundamentos na obra de Marx. Mendras²⁰⁰, em suas obras, relata o desaparecimento do camponês diante do capitalismo na agricultura francesa. Lamarche²⁰¹ procura, em um estudo comparativo, estabelecer características de um tipo único e ideal de camponês, todavia afirma que as explorações familiares agrícolas “não constituem um grupo social homogêneo, ou seja, uma forma social que corresponda a uma classe social no sentido marxista do termo”²⁰². Lamarche²⁰³ afirma que todo explorador agrícola francês teve um antepassado camponês transmitindo-lhe traços característicos desse modelo de exploração. Assim, o autor relata que, em 1967, Mendras²⁰⁴ previu a extinção dos camponeses da agricultura francesa e, de fato, eles praticamente desapareceram do território francês 18 anos depois, contudo outros modelos de exploração familiar persistiram. Lamarche²⁰⁵ estabelece distinção entre exploração camponesa e exploração familiar. Aduz que todas as formas de exploração familiar da agricultura não estão compreendidas em um único modelo, compondo-se de um grupo social heterogêneo, portanto, apesar de a exploração camponesa ser familiar, “nem todas as explorações familiares são camponesas”.

Nesses termos, Lamarche²⁰⁶ define exploração familiar como uma unidade de produção agrícola em que propriedade e trabalho estão intimamente ligados à família, que se divide em diferentes classes sociais de acordo com as condições objetivas de produção. Por esse motivo, a exploração familiar não pode ser compreendida em um modo de produção específico, como, por exemplo, a exploração camponesa ou empresa de produção.

Em seu estudo comparativo na França, no Canadá, Tunísia, Polônia e Brasil, Lamarche²⁰⁷ conclui que a agricultura familiar é uma realidade multiforme. Explica que a maioria das explorações familiares na França advém do modelo camponês, que também aparece como fundamento da sociedade agrária brasileira, em consequência do tipo de colonização ocorrida no sul do Brasil. Aduz que seria um equívoco interpretar que todos os exploradores que se referem a um modelo anterior são idênticos, ou seja, possuem os mesmos

¹⁹⁹ ABROMOVAY, 1998a.

²⁰⁰ MENDRAS, 1978 e 1991.

²⁰¹ LAMARCHE, 1997.

²⁰² *Ibidem*, p. 18.

²⁰³ *Ibidem*, p. 15.

²⁰⁴ MENDRAS, 1991.

²⁰⁵ LAMARCHE, *op. cit.*, p. 16

²⁰⁶ *Ibidem*, p. 15 e 20.

²⁰⁷ *Ibidem*, p. 17.

valores e ambições para o futuro. Este modelo anterior Lamarche²⁰⁸ denomina de “modelo original”, no qual o produtor encontra suas referências históricas. Para essa situação esperada e imaginada para o futuro, o autor dá o nome de “modelo ideal”, na França identificado como ‘empreendimento familiar’, isto é, um trabalho familiar com produção destinada ao mercado. Assim, compreende um eixo escalonado, tendo, em um extremo, o “modelo original” e o “modelo ideal”, em outro, de acordo com o grau de integração da exploração familiar ao mercado²⁰⁹. Todavia, esses eixos não são identificados como pontos de partida e de chegada, pressupondo uma evolução obrigatória da exploração. Entre esses extremos, existem múltiplas situações intermediárias, sendo que a evolução se dará em um contexto natural e sociopolítico particular propício à realização de projetos no contexto das relações do modelo de exploração com a economia de mercado²¹⁰.

Nesse contexto, Lamarche²¹¹ traz a concepção de “bloqueio” e de “ruptura”. Se a exploração familiar encontra-se em uma situação que não lhe permite almejar um “modelo ideal”, encontra-se em uma situação de “bloqueio”, como, por exemplo, ante a ausência de créditos para a melhoria de sua produção para atingir uma integração com o mercado. Caso a exploração familiar encontre-se em uma situação que não é mais viável o seu acesso ao “modelo ideal”, em razão do modelo de sociedade dominante, tendo como única saída o desaparecimento, encontra-se em uma situação de “ruptura”. Conclui o autor que, no Brasil, a situação do explorador familiar seria de “bloqueio”, em razão de ausência de créditos específicos para a categoria social.

Nesse contexto de análise, duas noções devem ser levadas em consideração: as noções de bloqueio e de ruptura. A noção de bloqueio corresponde a uma situação dada que não permite ao chefe da exploração colocar em prática estratégias tendo em vista atingir o *Modelo Ideal*. [...] é também o caso dos pequenos exploradores franceses, canadenses, brasileiros ou tunisianos, aos quais recusa-se o fornecimento de créditos para a melhoria de sua estrutura de produção, porque eles não apresentam garantias financeiras e suficientes.

A noção de ruptura corresponde antes a um antagonismo profundo entre o *Modelo Ideal* e o modelo dominante preconizado pela sociedade global. Pode-se dizer que houve ruptura para a exploração camponesa nas sociedades industrializadas, como houve ruptura para as explorações privadas em certas sociedades socialistas [...]. Uma acumulação de lugares de bloqueio pode desembocar em um ponto de ruptura, ou seja, em uma situação na qual, não sendo mais viável o acesso ao ‘*Modelo Ideal*’, a única saída possível oferecida é o desaparecimento da exploração.²¹²

²⁰⁸ LAMARCHE, 1997, p. 18-21.

²⁰⁹ *Idem*. **A agricultura familiar**: comparação internacional. Do mito à realidade. 2. ed. Campinas: Ed. da Unicamp, 1998. v. 2, p. 304.

²¹⁰ *Idem*, 1997, 1998.

²¹¹ *Idem*, 1997, p. 20.

²¹² *Ibidem*, p. 20 (grifos originais).

Essa visão de Lamarche²¹³ demonstra os elementos de continuidade entre o camponês e a agricultura familiar nos pontos de ruptura e bloqueio. As alterações provindas da expansão capitalista na agricultura não desapareceram com as explorações camponesas, na reflexão de modelos originais e ideais. Não obstante, Lamarche²¹⁴ afirma que “é pouco provável” que as unidades de produção familiar dos modelos originais, referindo-se ao camponês, possam desenvolver-se, fortalecer-se e reproduzir-se no quadro de uma economia de mercado, mantendo suas bases de funcionamento ancoradas em produção de subsistência ou sobrevivência, conservação e crescimento do patrimônio familiar.

Em uma abordagem mais global do funcionamento das unidades de produção familiar, Lamarche identifica um modelo alternativo denominado ‘agricultura familiar moderna’, que ocupava, na época, 45% das unidades brasileiras estudadas pelo autor e 43% da totalidade das unidades de produção do modelo “agricultura familiar moderna”²¹⁵. O “produtor familiar moderno” funcionava como estabelecimento “de tipo camponês, com mais técnica e mais necessidades”²¹⁶. Caracteriza-se como uma unidade de produção menos intensiva, financeiramente pouco comprometida, retraída em relação ao mercado, tem a maior parte de suas produções reutilizadas nas necessidades de produção e/ou autoconsumidas pela família, não comercializa totalmente sua produção e utiliza mão de obra externa²¹⁷. Do ponto de vista de afeição patrimonial, o agricultor familiar moderno se aproxima da postura empresarial e se afasta do modelo camponês²¹⁸.

A presença desse modelo de agricultura familiar, na compreensão de Lamarche, deriva de uma histórica específica e de um contexto político particular e desamparado de política agrícola “voluntária”, que, na concepção do autor, “não nos parece construído e deseja, seja pelos responsáveis políticos ou pelos próprios agricultores”²¹⁹. Tal afirmativa de Lamarche possui vínculo com a história agrária brasileira.

Por fim, Lamarche conclui que a “agricultura familiar moderna” define-se como “uma entidade sociológica própria, próxima da empresa do ponto de vista das lógicas familiares, e da agricultura camponesa do ponto de vista da dependência”, todavia, “opõe-se totalmente ao

²¹³ LAMARCHE, 1997.

²¹⁴ *Idem*, 1998, p. 304 e 311.

²¹⁵ *Ibidem*, p. 312 e 330.

²¹⁶ *Ibidem*, p. 314.

²¹⁷ *Ibidem*, p. 314.

²¹⁸ *Ibidem*, p. 315.

²¹⁹ *Ibidem*, p. 332.

modelo de funcionamento do tipo empresa familiar”²²⁰. Esse modelo de agricultura identificada por Lamarche, no Brasil, encontrava-se, na época, em fase de ‘bloqueio’, isto é, impossibilitado de atingir o ‘Modelo Ideal’, em razão da ausência de créditos (políticas agrárias) para a melhoria de sua estrutura de produção para maior integração ao mercado²²¹.

Perante essas teses de Lamarche²²², Abramovay, teórico contemporâneo do PCA, compreende o campesinato na noção de ruptura, tendo em vista que a expansão do capitalismo na agricultura aniquila o modo de vida camponês, de modo que a agricultura familiar: “não pode ser explicada pela herança histórica camponesa”²²³.

Em 1992, Abramovay publicou a obra intitulada *Paradigmas do capitalismo agrário*, que se tornou referência para o estudo em questão. Abramovay²²⁴, no ângulo marxista, analisa a dicotomia entre a permanência ou o desaparecimento das formas de produção familiar valendo-se dos estudos de Lenin, que aborda as relações de produção no campo e suas implicações no desenvolvimento do capitalismo na Rússia na transição do século XIX para o XX, e Kautsky, que analisa o desenvolvimento da agricultura na Europa Ocidental na segunda metade do século XIX.

Abramovay²²⁵ afirma que o camponês só pode ser definido pela tragédia de seu destino social: “ele será fatalmente extinto pela própria dinâmica da diferenciação entre os produtores (Lênin) bem como será incapaz de resistir à concorrência das grandes empresas agrícolas (Kautsky)”. As mudanças sofridas pela produção familiar na agricultura são tão profundas que não se encaminharam no intuito de diferenciação social e não permitiram que as características centrais da produção camponesa permanecessem.

Na opinião de Abramovay²²⁶, os camponeses podem ser compreendidos como uma sociedade parcial, de natureza incompleta da racionalidade econômica, integrada parcialmente a mercados incompletos, representando um modo de vida caracterizado pela personalização dos vínculos sociais, e o ambiente em que se desenvolve a agricultura familiar contemporânea será “exatamente aquele que vai asfixiar o camponês, obrigá-lo a despojar de suas características constitutivas, minar as bases objetivas e simbólicas de sua reprodução social”.

²²⁰ LAMARCHE, 1998, p. 317.

²²¹ *Idem*, 1997, p. 20.

²²² *Idem*, 1997 e 1998.

²²³ ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. 2. ed. Campinas: Ed. da Unicamp, 1998a, p. 21.

²²⁴ *Ibidem*.

²²⁵ *Ibidem*, p. 23.

²²⁶ *Ibidem*, p. 131.

A agricultura familiar, fenômeno generalizado nos países capitalistas, por ser altamente integrada ao mercado, capaz de incorporar os principais avanços técnicos e de responder às políticas governamentais, “não pode ser explicada pela herança histórica camponesa”, por possuírem naturezas distintas. O agricultor familiar corresponde a uma profissão totalmente integrada ao mercado, em consonância com o desenvolvimento capitalista, diferente do campesinato, que é um modo de vida²²⁷.

Além disso, consoante Abramovay²²⁸, a agricultura familiar não surgiu de forma espontânea, sendo que o “Estado foi determinante na moldagem da atual estrutura social do capitalismo agrário das nações centrais”, por meio de políticas deliberadamente talhadas para reduzir o preço dos alimentos, a fim de liberar recurso do orçamento doméstico dos assalariados urbanos para a aquisição de produtos industriais.

Abramovay²²⁹ define a agricultura familiar como atividade “[...] em que a gestão, a propriedade e a maior parte do trabalho vêm de indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou de casamento”, como base de um projeto economicamente viável, tendo como preocupação fundamental a renda, diversificação, integração a mercados de clientela e diversificação:

A agricultura familiar é aquela em que a gestão, a propriedade e a maior parte do trabalho vêm de indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou de casamento. Que esta definição não seja unânime e muitas vezes tampouco operacional é perfeitamente compreensível, já que os diferentes setores sociais e suas representações constroem categorias científicas que servirão a certas finalidades práticas: a definição de agricultura familiar para fins de atribuição de crédito pode não ser exatamente a mesma daquela estabelecida com finalidades de quantificação estatística num estudo acadêmico. O importante é que estes três atributos básicos (gestão, propriedade e trabalho familiares) estão presentes em todas elas.²³⁰

Nesse contexto, observa-se que Abramovay²³¹ traz para o debate a diferença entre o campesinato e a agricultura familiar. As sociedades camponesas se apoiam em mercados incompletos, de cultura parcial, tendo a pobreza como uma de suas bases sociais. Todavia, o capitalismo é avesso a qualquer tipo de sociedade e cultura parcial, além de ser capaz de aniquilar um modo de vida que não se adapte ao sistema. Nesses termos, para o camponês sobreviver, deverá integrar-se a um mercado completo, ao sistema capitalista, por um

²²⁷ ABRAMOVAY, 1998a, p. 21.

²²⁸ *Ibidem*, p. 21.

²²⁹ *Idem*, Debates - Agricultura Familiar e serviço público: novos desafios para a extensão rural. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, v. 15, n. 1, p. 137-157, jan./abr. 1998b, p. 146.

²³⁰ *Ibidem*, p. 146.

²³¹ *Ibidem*.

processo denominado de metamorfose, no qual o campesinato deixa de ser um modo de vida para ser uma profissão, e o camponês torna-se um agricultor profissional, rompendo com seus laços sociais, transformando-se em agricultor familiar.

Ressaltam-se, também, como referencial teórico do PCA as obras de Wanderley²³². A autora desenvolve a hipótese de que os agricultores familiares no Brasil têm uma história camponesa, utilizando a expressão “raízes camponesas da agricultura familiar”²³³. A agricultura camponesa possui como base a unidade de produção gerida pela família, que se expressa em práticas sociais e que se orienta por uma lógica de funcionamento específica. Essas práticas sociais envolvem uma associação entre patrimônio, trabalho e consumo, no seio da família. A agricultura familiar também possui como eixo central a unidade de produção gerida pela família, que define as estratégias de produção e de reprodução em um novo contexto econômico e social. A agricultura camponesa é uma das formas sociais da agricultura familiar, fundada na relação entre propriedade, trabalho e família²³⁴.

Nesse íterim, Wanderley²³⁵ utiliza a expressão “no agricultor familiar há um camponês adormecido”, de Marcel Jollivet, sociólogo francês. Retoma a proposta formulada por Hugues Lamarche²³⁶ de que os agricultores familiares são portadores de uma tradição que afirma serem capazes de se adaptar às condições modernas de produção, inserindo-se no mercado.

Para compreender o modo de vida dos camponeses, Wanderley²³⁷ analisa essa classe social no contexto da história brasileira, ao contrário de Abramovay²³⁸, que sustenta o conceito clássico de camponês em suas concepções. Wanderley²³⁹ afirma que o camponês é responsável pela subsistência de sua família mediante a construção e reprodução do patrimônio familiar. No campesinato, a família é o fundamento da forma social de produção, por ser proprietária dos meios de trabalho e responsável direta pelo esforço necessário à realização dos seus objetivos. Ela tem como projeto de vida e trabalho a fartura, reivindica o seu reconhecimento e seu modo de vida, constrói vínculos múltiplos e permanentes com a sociedade nas trocas mercantis e nos campos de trabalho. Todavia, o seu lugar na sociedade

²³² Obras citadas na nota de rodapé n. 182.

²³³ WANDERLEY, 2003, p. 55.

²³⁴ *Ibidem*.

²³⁵ *Ibidem*, p. 47.

²³⁶ LAMARCHE, 1997 e 1998.

²³⁷ WANDERLEY, *op cit*.

²³⁸ ABRAMOVAY, 1998a.

²³⁹ WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. A sociologia rural na América Latina: produção de conhecimento e compromisso com a sociedade. **Revista ALASRV – Nueva Época**. Análisis Latinoamericano del Medio Rural, n. 5, p. 17-44, 2010.

camponesa é visto em duas esferas distintas, como elemento residual destinado a desaparecer e como potencial para assumir novas responsabilidades na sociedade contemporânea.

A agricultura familiar não é uma categoria social recente, apesar de se manifestar como novidade e renovação, com o significado e a abrangência que lhe têm sido atribuídos nos últimos anos no Brasil, segundo Wanderley²⁴⁰. A agricultura familiar é um conceito genérico que incorpora uma diversidade de situações específicas e particulares, uma das quais corresponde ao campesinato, que se constitui como um modelo específico de produzir e de viver em sociedade. Estas transformações do chamado agricultor familiar moderno não produzem uma ruptura total e definitiva com as formas ‘anteriores’, gestando, antes, um agricultor portador de uma tradição camponesa que lhe permite adaptar-se às novas exigências da sociedade. Nesse ponto, Wanderley²⁴¹ diverge das ideologias de Abramovay²⁴², pois este compreende que o processo de transformação dos camponeses em agricultores familiares provocaria mudanças tão profundas que destruiria a personalização de seus laços sociais, havendo uma ruptura total e definitiva de suas características centrais de produção ao deixar ser um modo de vida para se tornar um profissional – agricultor familiar.

Wanderley²⁴³ defende a hipótese de que os agricultores familiares, especificamente no Brasil, têm, em sua grande maioria, uma “história camponesa”, não correspondendo a uma “invenção moderna produzida exclusivamente pela ação do Estado”, sem embasamento histórico, ponto em que também se contrapõe à afirmação de Abramovay²⁴⁴, que defende que a agricultura familiar “não pode ser explicada pela herança histórica camponesa”, com o fundamento que o “Estado foi determinante na moldagem da atual estrutura social do capitalismo agrário das nações centrais”.

Nos termos de Lamarche²⁴⁵, Wanderley²⁴⁶ fundamenta sua ideologia das raízes camponesas do agricultor familiar na dupla referência “à continuidade e à ruptura” e na referência ao “modelo original” e ao “modelo ideal”. Explica que o fato de o camponês conseguir se adaptar às condições modernas da produção agrícola e da vida social afetou a

²⁴⁰ WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Raízes históricas do campesinato brasileiro. In: TEDESCO, João Carlos (Ed.). **Agricultura familiar**: realidades e perspectivas. Passo Fundo: Universidade de Passo Fundo, 1999. p. 23-56.

²⁴¹ *Ibidem*.

²⁴² ABRAMOVAY, 1998a.

²⁴³ WANDERLEY, 2003, p. 55.

²⁴⁴ ABRAMOVAY, *op. cit.*, p. 21.

²⁴⁵ LAMARCHE, 1997 e 1998.

²⁴⁶ WANDERLEY, *op. cit.*

lógica tradicional. Conclui que o agricultor familiar construiu sua própria história recorrendo à sua experiência camponesa para se adaptar aos novos desafios do desenvolvimento rural.

Assim, Wanderley²⁴⁷ afirma que o agricultor familiar “guarda ainda muitos de seus traços camponeses, tanto porque ainda tem que enfrentar os velhos problemas, nunca resolvidos, como porque, fragilizado, nas condições da modernização brasileira, continua a contar, na maioria dos casos, com suas próprias forças”.

Observa-se que, com o processo de industrialização e urbanização, surgem duas vertentes dentro do PCA. A primeira sustenta o desaparecimento completo das sociedades rurais camponesas, na ótica da “decomposição do campesinato”, e a transformação do agricultor em uma profissão específica, não mais um “modo de vida”. Assim, o agricultor familiar denominado “moderno” é analisado como resultado da iniciativa do próprio Estado, posição definida por Abramovay²⁴⁸. A segunda sustenta que as transformações provenientes desses processos sociais não ensejam uma ruptura completa entre o campesinato e o agricultor familiar moderno, pois neste ainda persistirá a tradição que recebeu de seus antepassados, corrente definida por Wanderley²⁴⁹.

Na visão de Lamarche²⁵⁰ encontram-se os pontos que fundamentam as concepções de Wanderley²⁵¹ e Abramovay²⁵². Para o último autor, o agricultor familiar não possui vínculo ou herança do campesinato, pois esta classe social, com a modernização da agricultura, perderá seus atributos e deixará de existir. Identifica-se, nessa concepção, a situação de “ruptura” trazida por Lamarche²⁵³. Para Wanderley²⁵⁴, a origem da agricultura familiar está na tradição da agricultura camponesa, mas o agricultor familiar não seria uma mera reprodução do campesinato tradicional. Já nessa concepção observam-se as situações de “modelo original” e de “modelo final” trazidas por Lamarche²⁵⁵.

Diante dessa abordagem, conclui-se que a agricultura familiar se distingue das formas camponesas, ainda que se adote a afirmação de que suas raízes históricas estejam no campesinato, em razão de sua viabilidade e persistência em um ambiente capitalista e de sua

²⁴⁷ WANDERLEY, 1999, p. 52.

²⁴⁸ ABRAMOVAY, 1998a.

²⁴⁹ WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas – o rural como espaço singular e ator coletivo. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n. 15, p. 87-146, 2000b.

²⁵⁰ LAMARCHE, 1997 e 1998.

²⁵¹ WANDERLEY, 2003.

²⁵² ABRAMOVAY, *op. cit.*

²⁵³ LAMARCHE, *op. cit.*

²⁵⁴ WANDERLEY, *op. cit.*

²⁵⁵ LAMARCHE, *op. cit.*

capacidade de atingir um potencial produtivo, respeitando as questões ambientais, e alcançar espaço reconhecido como responsável por um novo desenvolvimento rural. Também se observa que as políticas públicas e os movimentos da Contag e Fetraf receberam as influências das ideologias do PCA, contribuindo para o desenvolvimento político, emancipação social e reconhecimento jurídico da agricultura familiar, por intermédio de uma democracia participativa.

2.4 IDENTIFICAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL: PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA FAO/INCRA

Um dos primeiros documentos dedicados a identificar e caracterizar o agricultor familiar foi o Projeto de Cooperação Técnica FAO/Incra, UFT/BRA/036/BRA, em 1994, que realizou estudos com base nos dados do Censo Agropecuário do IBGE de 1985²⁵⁶. Wilkinson²⁵⁷ afirma que o estudo realizado pelo convênio FAO/Incra difundiu a categoria do “produtor familiar”, rompendo com as noções de campesinato e tornando-se a âncora de um modelo econômico “mais equitativo (na distribuição de renda) e mais eficiente (no abastecimento alimentar mais barato)”, por demonstrar que a produção familiar é responsável por uma parte substancial dos bens alimentares, apesar do viés que apresenta em favor da grande propriedade em todos os mecanismos de modernização.

O estudo “Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável para a Produção Familiar”, considerado a primeira publicação do Projeto, teve como objetivo elaborar uma proposta para aumentar a eficiência do processo de reforma agrária e definir uma estratégia e instrumentos de políticas públicas para a agricultura familiar, bem como avaliar os custos dos assentamentos²⁵⁸.

O referido estudo identificou duas categorias de agricultura existentes no universo agrário, ou seja, o “modelo patronal” e o “modelo familiar”, enumerando suas características.

²⁵⁶ FAO: Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação; INCRA: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Convênio de Cooperação Técnica INCRA/FAO. **Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável para a Produção Familiar**. Relatório final do projeto UFT/BRA/036. Brasília: FAO; INCRA, 1994. (versão resumida).

²⁵⁷ WILKINSON, John. **Mercados, redes e valores: o novo mundo da agricultura familiar**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2008, p. 72.

²⁵⁸ Cf. FAO; INCRA, *op. cit.*

A classificação feita pela pesquisa está em consonância com a desigualdade social existente em todo o contexto histórico brasileiro entre os grandes e pequenos proprietários, da mesma forma que com o binômio latifúndio-minifúndio, agora reinventado e reclassificado nos termos ‘modelo patronal’ e ‘modelo familiar’.

O modelo patronal teria os seguintes atributos: completa separação entre gestão e trabalho; organização centralizada; ênfase na especialização; ênfase em práticas agrícolas padronizáveis; trabalho assalariado predominante e tecnologias dirigidas à eliminação das decisões de “terreno” e “de momento” (intuitivas ou de senso comum)²⁵⁹.

De forma oposta, seriam os seguintes os predicados do modelo familiar: trabalho e gestão intimamente relacionados; direção do processo produtivo assegurada diretamente pelo agricultor e sua família; ênfase na diversificação; ênfase na durabilidade dos recursos e na qualidade de vida; trabalho assalariado complementar; decisões imediatas, adequadas ao alto grau de imprevisibilidade no processo produtivo²⁶⁰.

Essa estrutura bimodal, marcada por dois modelos produtivos essencialmente distintos, agricultores patronais e familiares, seria resultado da desigualdade consolidada pela modernização no setor agropecuário.

Em 1996, a FAO/Incrá divulgou novos dados no documento “Perfil da Agricultura no Brasil: Dossiê Estatístico”, em que também utilizou o censo agropecuário de 1985²⁶¹. O estudo adota um conceito específico de agricultura familiar, qual seja: aquela em que a família realiza a gestão da unidade produtiva; os investimentos realizados são feitos por indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou de casamento; a destinação majoritária do tempo de trabalho familiar deve ocorrer no estabelecimento; a propriedade dos meios de produção pertence à família e em seu interior que se realiza sua transmissão em caso de falecimento ou de aposentadoria dos responsáveis pela unidade produtiva²⁶².

O documento identificou critérios com base na gestão do estabelecimento e subdividiu os modelos em três grupos. No “modelo patronal” ou a “agricultura patronal”, observou-se a existência das seguintes modalidades diferenciadas pela forma de gestão: *agribusiness*: integração vertical das atividades no agroindustrial, agroindústria com gestão empresarial; agricultura patronal de base empresarial: uso intensivo de tecnologias, alta produtividade, gestão empresarial; e agricultura patronal de base fundiária: latifúndio, gestão não

²⁵⁹ FAO; INCRA, 1994.

²⁶⁰ *Ibidem*.

²⁶¹ *Idem*. **Perfil da agricultura no Brasil**: dossiê estatístico. Brasília: FAO; INCRA, 1996.

²⁶² *Ibidem*.

empresarial, agropecuária extensiva e nem sempre produtiva, tendo a terra como capital principal²⁶³.

Em adendo, retornando ao contexto histórico brasileiro, trata-se do grande proprietário, agora denominado “modelo patronal”, que se subdivide de acordo com o grau de interação no sistema capitalista em agroindustrial, agricultor moderno e latifundiário. Os dois primeiros estão integrados na gestão empresarial, consoante o eixo central do Estatuto da Terra, ou seja, transformação das unidades agrícolas em empresas rurais, com a gradual extinção do latifúndio.

Quanto ao ‘modelo familiar’ ou a ‘agricultura familiar’, identificaram-se outras três modalidades de distintas gestões, quais sejam: agricultura familiar consolidada – integração ao mercado, com acesso a inovações tecnológicas e políticas públicas, maioria funcionando em padrões empresariais, podendo estar integrada ao agronegócio, formada por cerca de 1,1 milhão de estabelecimentos e representa 26,5% do total das gestões; agricultura familiar em transição – com acesso parcial à tecnologia e ao mercado, sem acesso à maioria das políticas e programas governamentais, não consolidados como empresas, com amplo potencial para a viabilização econômica, formada por aproximadamente 1,0 milhão de estabelecimentos e representam 23,5% do total das gestões; e agricultura familiar periférica – inadequação em termos de infraestrutura, dependente de programas de reforma agrária, crédito, pesquisa, assistência técnica e extensão rural e comercialização, formada por cerca de 2,2 milhões de estabelecimentos e representam 50% do total das gestões²⁶⁴.

O Relatório demonstra que a agricultura familiar compreende amplas unidades produtivas organizadas sob o regime de trabalho familiar de ordem econômica, social, política e tecnológica diferentes. Os graus de inserção no mercado e o uso das tecnologias agrícolas na gestão produtiva classificam esses produtores entre os extremos, isto é, em pequeno proprietário familiar moderno, pequeno proprietário ou camponeses e assentados. O primeiro grupo compõe-se de unidades agrícolas familiares em empresas rurais; o segundo, apesar de estar integrado ao mercado e com potencialidade produtiva, ainda não se consolidou como empresa rural; e o último, a unidade familiares proletarizada ou em assentamentos, possui menor grau de integração e infraestrutura precária.

²⁶³ FAO; INCRA, 1996.

²⁶⁴ *Ibidem*.

Destaca-se, nas teses de Abramovay²⁶⁵, que a unidade familiar identificada como “periférica” é a sociedade que se apoia em mercados incompletos, de cultura parcial, tendo a pobreza como uma de suas bases sociais e sem capacidade de se adaptar ao sistema capitalista.

O debate da agricultura familiar como protagonista do desenvolvimento rural baseou-se nos dados trazidos pelo estudo FAO/Incrá, que atribui à agricultura familiar condições mais favoráveis de competitividade ao ser comparada com a agricultura patronal, no que se refere aos rendimentos e à capacidade de empregar mão de obra. Elegem-se como público-alvo os agricultores familiares identificados na pesquisa como “em transição”, por apresentarem potencialidade de serem transformados em “empresas familiares viáveis”, nos termos de Carneiro²⁶⁶, ao incorporarem tecnologia e racionalidade econômica voltadas ao mercado.

Os agricultores familiares em transição, indicados pelas pesquisas para serem beneficiados com políticas públicas, referem-se ao pequeno proprietário familiar em crise que não se consolidou em empresa rural. Esta classe foi prioridade do governo ao instituir o Pronaf²⁶⁷ como uma política de crédito, em princípio por serem aptos a se qualificarem tecnologicamente e por terem capital suficiente para satisfazer as exigências e garantias dos bancos. Os agricultores familiares periféricos, assentados e camponeses proletarizados, não serão abarcados pela política de crédito, mas, na teoria, por outras políticas sociais. Nesses termos, afirma Guanzioli: “Este grupo apresenta poucas perspectivas de subsistência e desenvolvimento no contexto das políticas agrícolas e agrárias passíveis de serem implementadas no país. Depende, de fato, de políticas sociais principalmente”²⁶⁸.

Nesse ponto, também se relacionam as concepções de Lamarche²⁶⁹ quanto à referência ao “modelo original” (periféricos) e ao “modelo ideal” (consolidados), e as noções de “bloqueio” e de “ruptura”. A “agricultura familiar moderna”, também identificada por Lamarche²⁷⁰, corresponderia, em tese, aos agricultores familiares em transição. Ao identificar quem seria o público-alvo de políticas públicas, houve uma seletividade no acesso ao crédito

²⁶⁵ ABRAMOVAY, 1998a.

²⁶⁶ CARNEIRO, Maria José. Agricultores familiares e pluriatividade: tipologias e políticas. In: COSTA, Luiz Flávio Carvalho; MOREIRA, Roberto José; BRUNO, Regina (Ed.). **Mundo rural e tempo presente**. Rio de Janeiro: Mauad, 1999.

²⁶⁷ Decreto n. 1946, de 1996.

²⁶⁸ GUANZIOLI, Carlos E. **Reforma agrária e globalização da economia: o caso Brasil**. UTF/BRA/036/BRA. Brasil, 1998. Disponível em <<http://www.incrá.gov.br/index.php/servicos/publicacoes/livros-revistas-e-cartilhas>>. Acesso em: 11 jan. 2012, p. 16.

²⁶⁹ LAMARCHE, 1997 e 1998.

²⁷⁰ *Idem*, 1998, p. 312.

aos agricultores familiares, com exclusão dos agricultores menos capitalizados. Ao serem excluídas, as unidades familiares periféricas estão na situação de ‘bloqueio’, à mercê de outras políticas para manterem-se no âmbito rural ou fadadas ao êxodo.

Compreende-se que, para o Governo, a expressão agricultura familiar abarca todos os pequenos proprietários familiares identificados e caracterizados na pesquisa da FAO/Incrá, termo empregado nas políticas sem distinção entre esta categoria e os camponeses, consoante os debates teóricos referidos anteriormente, apesar de compreender a existência própria de ambos.

Para Tonneau e Sabourin²⁷¹, a agricultura familiar, com o intento de atingir resultados, implementou projetos diferenciados para se adaptar às condições locais, como, por exemplo, inseriu-se nos CAIs, por meio de relações contratuais com as grandes empresas do setor agroalimentar, fato que reforça e consolida o lugar dos estabelecimentos familiares nos diversos mercados, “quer em complementaridade com as agroindústrias, quer desenvolvendo cadeias curtas de produtos específicos”.

Guanziroli *et al.*²⁷², em análise das pesquisas elaboradas pelo Convênio FAO/Incrá, demonstram algumas vantagens da agricultura familiar sobre a patronal que justificariam a necessidade de políticas agrárias para o setor de produção familiar, como, por exemplo, o fato de que as unidades familiares se apresentam mais produtivas e integradas de forma satisfatória ao meio ambiente, mais eficientes no uso de crédito rural, por produzirem com menos recursos, além de ser a principal geradora de postos de trabalho no meio rural.

Após a instituição do Pronaf²⁷³, o projeto FAO/Incrá divulgou o estudo “Novo Retrato da Agricultura Familiar: o Brasil Redescoberto”²⁷⁴, que tem como finalidade caracterizar os agricultores familiares com base em suas relações sociais de produção e superar a tendência “de atribuir um limite máximo de área ou de valor de produção à unidade familiar” associando-a, de forma equivocada, à “pequena produção”²⁷⁵. O objetivo principal era estabelecer as diretrizes para “contribuir na elaboração de uma nova estratégia de desenvolvimento rural para o Brasil”²⁷⁶.

²⁷¹ TONNEAU; SABOURIN, 2007, p. 282.

²⁷² GUANZIROLI *et al.*, 2001.

²⁷³ Decreto n. 1.946 de 1996.

²⁷⁴ FAO: Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação; INCRA: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Convênio de Cooperação Técnica INCRA/FAO. In: GUANZIROLI, Carlos Enrique; CARDIM, Silvia Elizabeth de C. S. (Ed.). **Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto**. Brasília: Ed. da FAO; INCRA, 2000.

²⁷⁵ *Ibidem*.

²⁷⁶ *Ibidem*, p. 8.

Algumas características diferenciaram o estudo de 1999 dos anteriores²⁷⁷, destacando-se “um aprofundamento da metodologia anteriormente elaborada”, o que permitiu a identificação dos principais sistemas de produção característicos dos diversos tipos de agricultores nas diferentes unidades geográficas, como municípios e unidades da federação, sobretudo relacionados ao cálculo da renda da unidade familiar²⁷⁸.

Algumas características distinguem o atual estudo do anterior, entre as quais destacam-se:

- a) ampliação do escopo do trabalho, com a inclusão de procedimentos metodológicos que permitem identificar os principais sistemas de produção característicos dos diversos tipos de agricultores, nas diferentes unidades geográficas (municípios, microrregiões geográficas, unidades da federação, grandes regiões e País);
- b) reavaliação crítica da metodologia anterior, com alteração dos procedimentos metodológicos relativos à delimitação do universo familiar, sobretudo os relacionados ao cálculo da renda da unidade familiar e à determinação da quantidade de trabalho não familiar;
- c) ampliação das características associadas aos agricultores familiares, com a seleção de um grande número de variáveis disponíveis, o que ensejou a construção de uma base de dados municipais e de um conjunto de tabelas estatísticas básicas, agregadas por unidades da federação, grandes regiões e País;
- d) ampla discussão acerca da metodologia a ser adotada, tendo em vista a experiência acumulada, o maior tempo disponível e o maior número de pessoas envolvidas na sua elaboração;
- e) maior interatividade na operacionalização da metodologia, em virtude do acesso, ainda que restrito, aos microdados do Censo Agropecuário do IBGE,²⁷⁹

Na pesquisa, o universo familiar foi caracterizado pelos estabelecimentos que atendiam simultaneamente as seguintes condições: a direção dos trabalhos do estabelecimento era exercida pelo produtor; e o trabalho familiar era superior ao trabalho contratado. Estabeleceu-se um limite máximo para a área total dos estabelecimentos familiares, denominada “área máxima regional”²⁸⁰, apenas com a finalidade de evitar a inclusão de grandes proprietários (latifúndios): “ainda que do ponto de vista conceitual a agricultura familiar não seja definida a partir do tamanho do estabelecimento, cuja extensão máxima é determinada pelo que a família pode explorar com base em seu próprio trabalho associado à tecnologia de que dispõe”²⁸¹.

Segundo a pesquisa, a categoria familiar era 7,5 vezes maior que o número da patronal, sendo a quantidade de terra ocupada por essa 2,3 vezes superior a ocupada por aquela. Além

²⁷⁷ FAO; INCRA, 1994 e 1996.

²⁷⁸ *Idem*, 2000, p. 8.

²⁷⁹ *Ibidem*, p. 8.

²⁸⁰ Essa área varia por região. No Norte corresponde a 1.122,0 hectares; no nordeste 694,5 hectares; no sudeste 384,0 hectares; no sul 280,5 hectares; e no centro-oeste 769,5 hectares (FAO; INCRA, 2000, p. 74).

²⁸¹ *Ibidem*, p. 10.

disso, a agricultura familiar utilizava os recursos de forma mais eficiente que a patronal, pois, apesar de possuir menor proporção de terras e financiamento, produzia e empregava mais. Observa-se, também, uma desproporcionalidade no financiamento rural entre agricultores familiares e patronais, além disso, em todas as regiões, a participação dos estabelecimentos familiares no crédito rural é inferior ao percentual do VBP pelo qual são responsáveis²⁸².

A pesquisa apresenta ainda uma tipologia dos agricultores familiares de acordo com seus graus de desenvolvimento socioeconômico, como a inserção no mercado, a transformação e o beneficiamento de produtos agrícolas no interior do estabelecimento e o autoconsumo, associada aos tipos A, B, C e D, respectivamente, agricultores capitalizados, em processo de capitalização, em descapitalização e descapitalizados²⁸³.

Tipo A – agricultores capitalizados – representam 406.291 estabelecimentos (8,4% do total), ocupam 6,8% da área, absorvem 11,7% do financiamento total da agricultura, responsáveis por 19,2% de todo o VBP Nacional.

Tipo B – agricultores em processo de capitalização – representam 993.751 estabelecimentos (20,4% do total), ocupam 9,6% da área, absorvem 6,2% do financiamento total da agricultura, responsáveis por 11,1% de todo o VBP Nacional.

Tipo C – agricultores em descapitalização – representam 9823.547 estabelecimentos (16,9% do total), ocupam 5,2% da área, absorvem 1,9% do financiamento total da agricultura, responsáveis por 3,6 % de todo o VBP Nacional.

Tipo D – agricultores descapitalização – representam 1.915.78 estabelecimentos (39,4% do total), ocupam 8,9% da área, absorvem 5,6% do financiamento total da agricultura, responsáveis por 4,1 % de todo o VBP Nacional²⁸⁴.

Abandonou-se a classificação dos agricultores familiares em periféricos, em transição e consolidados anteriormente proposta. Essa nova classificação em grupos influenciou na reconfiguração do Pronaf, por meio da Resolução n. 2629/1999²⁸⁵, para adequar as regras de financiamento à realidade de cada segmento.

Essas pesquisas foram referência na formulação de políticas públicas ao identificar, caracterizar e propor instrumentos para a consolidação de uma política específica, institucionalizada a partir da criação do Pronaf, incitando discussões sobre o papel da agricultura familiar no desenvolvimento rural brasileiro.

²⁸² FAO; INCRA, 2000.

²⁸³ *Ibidem*.

²⁸⁴ *Ibidem*, p. 41.

²⁸⁵ BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução n. 2.629**, de 10 de agosto de 1999. Altera e consolida as normas aplicáveis aos financiamentos rurais ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO À AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL: UMA PERCEPÇÃO JURÍDICA

Este capítulo tem como eixo central a temática políticas públicas em torno da agricultura familiar consideradas instrumento de fortalecimento e reconhecimento dessa categoria como sujeito de direito. A agricultura familiar, como objeto de política pública no Brasil, surge na década de 1990, com a implantação do Pronaf, acarretando modificações importantes na constituição de outras políticas para o setor e a criação da Lei n. 11.326/2006.

Desenvolve-se a temática de políticas públicas sobre a perspectiva do Estado Democrático de Direito. O regime brasileiro da Constituição Federativa do Brasil de 1988 funda-se no princípio democrático²⁸⁶, tendo como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político, destinados a assegurar uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais, promover o bem de todos²⁸⁷. Exsurge do texto constitucional a opção de um regime democrático indireto ou representativo, em que o exercício do poder é cometido aos representantes eleitos (representação democrática) pelo povo, que detém o poder político (soberania popular).

O Estado Democrático de Direito possui na sua essência uma preocupação em “transformação do *status quo*”, isto é, em “intervenções que impliquem diretamente uma alteração na situação da comunidade”, nos termos de Streck e Morais²⁸⁸, tendo como objetivo a concretização da igualdade e reestruturação das próprias relações sociais, buscando garantir condições mínimas de vida ao cidadão e à comunidade²⁸⁹.

O Estado Democrático de Direito tem um conteúdo transformador da realidade, não se restringindo, como o Estado Social de Direito, a uma adaptação melhorada das condições sociais de existência. Assim, o seu conteúdo ultrapassa o aspecto material de concretização de uma vida digna ao homem e passar a agir simbolicamente como fomentador da participação pública quando o democrático qualifica o Estado, o que irradia os valores da democracia sobre todos os seus elementos constitutivos e, pois, também sobre a ordem jurídica. E mais, a ideia de democracia contém e implica,

²⁸⁶ Cf. art. 1º da Constituição Federal.

²⁸⁷ Cf. art. 3º da Constituição Federal.

²⁸⁸ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 92.

²⁸⁹ *Ibidem*, p. 92-4, 97.

necessariamente, a questão da solução do problema das condições materiais de existência (grifos originais)²⁹⁰.

Na perspectiva trabalhada por Streck e Morais²⁹¹, o Estado Democrático de Direito carrega em si um caráter reestruturador da sociedade, impondo à ordem jurídica e à atividade estatal um conteúdo utópico de “transformação da realidade”. A lei aparece como instrumento de transformação da sociedade, não estando mais atrelada inelutavelmente à promoção da atuação estatal. A finalidade pretendida é a constante reestruturação das próprias relações sociais.

Quanto à conceituação de ‘democracia’, Silva²⁹² afirma que “é um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história”²⁹³. Streck e Morais²⁹⁴ enumeram duas características²⁹⁵ que distinguem a democracia de outras formas sociais e políticas:

Em primeiro lugar, a democracia é a única sociedade e o único regime político que considera o *conflito legítimo*, uma vez que não só trabalha politicamente os conflitos de necessidades e de interesses, como procura instituí-los como direitos e, como tais, exige que sejam reconhecidos e respeitados. Mais do que isto, nas sociedades democráticas, indivíduos e grupos organizam-se em associações, movimentos sociais e populares, classes se organizam em sindicatos, criando um contrapoder social que, direta ou indiretamente, limita o poder do Estado; em segundo lugar, a democracia é a sociedade verdadeiramente histórica, isto é, aberta ao tempo, ao possível, às transformações e ao novo²⁹⁶.

A democracia consiste em um ideal a ser efetivado e conservado no curso da história brasileira, marcada por lutas em prol da justiça social, igualdade de direitos e de prestações sociais. A democracia consagra um processo de afirmação da participação popular e de

²⁹⁰ STRECK; MORAIS, 2003, p. 93.

²⁹¹ *Ibidem*, p. 93-4.

²⁹² José de Afonso da Silva aduz que democracia não é um “conceito estático, absoluto, como algo absoluto que há que instaurar-se de uma vez e assim perdurar para sempre [...] é um processo dialético que vai rompendo os contrários, as antíteses, para, a cada etapa da evolução, incorporar conteúdo novo, enriquecido de novos valores [...] a cada nova conquista, abrem-se outras perspectivas, descortinam-se novos horizontes ao aperfeiçoamento humano, a serem atingidos” (SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 128-9).

²⁹³ *Ibidem*, p. 126.

²⁹⁴ STRECK; MORAIS, *op. cit.*

²⁹⁵ Importante ressaltar que os autores Streck e Morais (*Ibidem*, p. 100) consideram que a conceituação democracia é uma tarefa “quase impossível”, com base na seguinte perspectiva: “o termo ‘democracia’, com o passar do tempo, foi transformado em um “estereótipo, contaminado por uma anemia significativa (Warat). Daí que parece acertado dizer que a razão está com Claude Lefort, para quem a democracia é uma constante invenção, isto é, deve ser inventada cotidianamente. É nessa esteira que Marilena Chauí diz que ‘A democracia é invenção porque, longe de ser a mera conservação de direitos, é a criação ininterrupta permanente do social e do político’”.

²⁹⁶ *Ibidem*, p. 100-1 (grifos originais).

garantia dos direitos fundamentais, tendo como objetivo a igualdade social, absorvendo as contradições decorrentes da diversidade socioeconômica, com base no assentamento jurídico de condições mínimas de vida ao cidadão. Incumbe ao Estado a proteção e promoção destes direitos, utilizando políticas públicas para atender o interesse público (da coletividade), a proteção dos direitos fundamentais e como instrumento de transformação social²⁹⁷.

O Estado Democrático de Direito assegura valores de uma “sociedade pluralista”²⁹⁸, cuja concepção implica reconhecer e aceitar diversas classes, categorias sociais, econômicas, culturais e ideológicas, ao acolher uma sociedade conflitiva, de interesses contraditórios e antinômicos, em busca da superação dos conflitos e integração social. Esse princípio pluralista confere ao indivíduo a liberdade de expressão, crença, opinião, de optar entre as multiplicidades de meios de vida e de afiliar-se a comunidades de acordo com os seus propósitos e ideais²⁹⁹. Nesses termos, salienta Silva: “[...] a Constituição consagra, como um de seus princípios fundamentais, o princípio pluralista, o que vale dizer encaminha-se para a construção de uma *democracia pluralista*”³⁰⁰. Perante esse contexto, compreende-se o agricultor familiar como um sujeito imerso em uma sociedade pluralista, que emerge em um contexto histórico de lutas por justiça social e igualdade, na busca da construção de uma sociedade democrática, visando ser reconhecido como sujeito de direitos e prestações positivas do Estado para alcançar e conservar direitos fundamentais.

Assim, na primeira seção analisa-se a importância do estudo jurídico das políticas públicas, estabelecendo uma interdisciplinaridade com os conceitos e tipologias abordadas na Ciência Política. Essas considerações iniciais têm como finalidade proporcionar uma compreensão da temática e sua análise nos termos propostos por esta pesquisa voltada ao estudo da agricultura familiar como objeto jurídico.

Na segunda seção, abordam-se as políticas agrárias com assento constitucional e, especificamente, as políticas destinadas à agricultura familiar, de caráter emancipador por incorporar essa categoria social como sujeito de direitos.

²⁹⁷ Premissas formuladas a partir das leituras sobre O Estado Democrático de Direito, na obra **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**, dos autores Lênio Luiz Streck e José Luis Bolzan de Moraes (2003, p. 92-9), bem como da obra de José Afonso da Silva, intitulada **Curso de Direito Constitucional Positivo**, Capítulo III – Do Princípio Democrático e Garantia dos Direitos Fundamentais (2009, p. 123-46).

²⁹⁸ Cf. Preâmbulo da Constituição Federal: “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias [...]” (BRASIL, 1998).

²⁹⁹ SILVA, 2009, p. 143-5.

³⁰⁰ *Ibidem*, p. 143 (grifos originais).

Na terceira seção, analisa-se a política de crédito específica para o agricultor familiar, o Pronaf, detalhando os fatores que influenciaram a sua criação bem como o reconhecimento que ela deu àquela categoria social, os seus objetivos, beneficiários, modificações e críticas, sua regulamentação legal e as resoluções do Banco Central do Brasil pertinentes.

A última seção versa a respeito da Lei n. 11.326/2006, demonstrando sua importância na institucionalização da agricultura familiar, por consolidar conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação das políticas públicas específicas a essa categoria social.

3.1 DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

O Estado exerce uma função política que lhe permite coordenar grupos e indivíduos com o objetivo de alcançar fins determinados, por meio de decisões políticas, para assegurar a concepção dos objetivos fundamentais, alterando substancialmente as condições de vida da população. Dallari³⁰¹ estabelece três dualismos fundamentais para a consecução desse objetivo, quais sejam: necessidade e possibilidade; indivíduos e coletividade; liberdade e autoridade.

Necessidade e possibilidade. É preciso, antes de mais nada, identificar as necessidades preponderantes do povo, considerando como tais as aspirações de progresso, em sentido amplo, ou então o conjunto das condições e dos elementos que asseguram a sobrevivência dos indivíduos e dos grupos sociais em condições compatíveis com a natureza humana. Não basta, entretanto, a identificação dessas necessidades, pois se elas indicam a orientação a tomar devem, porém, ser atendidas de conformidade com os meios disponíveis em cada Estado. De acordo com as possibilidades é que se deverá estabelecer a organização, bem como as etapas a serem atingidas até a consecução dos objetivos mais altos.

Indivíduos e coletividade. Outro ponto importante a ser considerado, na tomada de decisões políticas, é a conciliação entre as necessidades dos indivíduos e as da coletividade. Reconhecendo o indivíduo como o valor mais alto, em função do qual existem a sociedade e o Estado, pode parecer natural dar-se preferência, invariavelmente, às necessidades individuais. É preciso ter em conta, no entanto, que o indivíduo não existe isolado e que a coletividade é a soma dos indivíduos. Assim, não se há de anular o indivíduo quando precedência sistemática à coletividade, mas também será inadequada a preponderância automática do individual, pois ela poderá levar à satisfação de um indivíduo ou de apenas alguns, em detrimento das necessidades de muito ou de quase todos, externadas sob a forma de interesse coletivo.

³⁰¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

Liberdade e autoridade. Na escolha dos meios de satisfação das necessidades será necessário, não raro, determinar limitações à liberdade individual a fim de aumentar a eficácia dos meios disponíveis. Além disso, para que a dinâmica social se oriente no sentido de um fim determinado, será preciso coordenar a atuação dos indivíduos e dos grupos sociais, sendo indispensável, portanto, o estabelecimento e a preservação de uma ordem, o que implica a possibilidade de coagir. Este é um dos mais difíceis problemas das decisões políticas: o encontro do equilíbrio entre a liberdade e a autoridade. Mantendo-se a liberdade ilimitada, como um valor supremo que não será bem difícil a preservação da ordem e, conseqüentemente, da coordenação em função de fins. Entretanto, se essa consideração levar ao excesso de restrições à liberdade, para que seja assegurada com a máxima eficácia a preservação da ordem, esta acaba perdendo o caráter de meio para se converter em fim. E então será uma ordem maléfica, por se constituir um empecilho à consecução dos valores fundamentais da pessoa humana, entre os quais se inscreve a liberdade³⁰².

Uma das formas de atuação do Estado são as políticas públicas direcionadas para intervir em problemas relevantes, de acordo com as necessidades identificadas, estabelecendo as possibilidades para a consecução dos objetivos, conciliando os interesses dos indivíduos e da coletividade, com equilíbrio entre a liberdade e a autoridade. A política pública se relaciona com a cidadania, por estar direcionada às necessidades da sociedade, visando a concretização dos direitos fundamentais enumerados na Constituição Federal.

Logo, política pública trata-se de uma intervenção do Estado na sociedade, utilizando o “direito como instrumento de implementação”, consoante afirmação de Grau³⁰³, bem como de Derani³⁰⁴ de que “a base da política é o direito”.

A expressão políticas públicas designa todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder público na vida social. E de tal forma isso se institucionaliza que o próprio direito, neste quadro, passa a manifestar-se como uma política pública – o direito é também, ele própria, uma política pública³⁰⁵.

O exercício da cidadania, aliado às políticas públicas, apresenta-se como um instrumento de ação estatal com finalidade de transformar a sociedade, almejando a concretização da igualdade e reestruturação das próprias relações sociais para a consolidação de um Estado Democrático de Direito. A criação de determinada política pública específica a um grupo social acarreta o surgimento de titulares de direitos específicos que, anteriormente, eram apenas titulares de direitos abstratos.

³⁰² DALLARI, 2012, p. 130-11.

³⁰³ GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e direito pressuposto**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 27.

³⁰⁴ DERANI, Cristiane. Política pública e a norma política. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Ed.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 135.

³⁰⁵ GRAU, *op. cit.*, p. 26.

A necessidade de se compreender as políticas públicas como categoria jurídica tem como fundamento teórico a concretização dos direitos humanos e a garantia dos direitos, consoante explana Bucci: “a necessidade de compreensão das políticas públicas como categoria jurídica se apresenta à medida que se buscam formas de concretização dos direitos humanos, em particular os direitos sociais”³⁰⁶. Logo, essa compreensão reside na essência das políticas, isto é, na necessidade de concretizar e priorizar direitos, por meio de prestações positivas, materializados por um instrumento jurídico (portarias, leis, decretos etc), por isso pode-se concebê-la como um fenômeno político e jurídico.

As políticas públicas são formas de atuação do Estado visando à realização dos direitos fundamentais, sociais, econômicos e culturais previstos na Constituição Federal, com o objetivo de efetivar os fundamentos da República³⁰⁷. O Brasil, em virtude de sua formação histórica, é um país marcado por altos índices de desigualdade social, cuja população não consegue exercer sua dignidade humana, razão pela qual depende extremamente de políticas públicas para superar esse quadro social e efetivar as normas constitucionais. Nesse sentido, coadunam os pensamentos de Massa-Arzabe e Santos:

Hoje é indissociável à noção de Estado a ação sobre os rumos da sociedade, ação esta que deve estar direcionada a buscar o aprimoramento da via em comum como requisito de legitimidade e legitimação. É também assentado que o Estado deve valer-se do direito para tanto, fazendo inscrever os objetivos a serem alcançados em normas jurídicas, sejam elas constitucionais, sejam infraconstitucionais. [...] cuja materialização é implementada por meio de políticas públicas econômicas e sociais [...] o direito e política sempre estiveram umbilicalmente ligados, constituindo as duas faces de uma mesma moeda [...] o tema políticas públicas também pertence ao direito, não podendo ser considerado seara exclusiva da ciência da administração ou da ciência política³⁰⁸.

As políticas públicas tornaram-se uma categoria de interesse para o direito há aproximadamente vinte anos, havendo pouco acúmulo teórico a respeito, o que desaconselha a busca de conclusões acabadas. Ademais, não é um tema ontologicamente jurídico, mas é originário da ciência política, em que sobressai o caráter eminentemente dinâmico e funcional, que contrasta com a estabilidade e generalidade jurídicas. A noção de políticas públicas emergiu como tema de interesse para o direito com a configuração *prestacional* do Estado³⁰⁹.

³⁰⁶ BUCCI, 2006, p. 3, 5.

³⁰⁷ Cf. art. 3º da Constituição Federal.

³⁰⁸ MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Ed.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 51-2.

³⁰⁹ SANTOS, Marília Lourido dos. Políticas públicas (econômicas) e controle. **Revista de Informação Legislativa**, v. 40, n. 158, 2003, p. 265-278. Disponível em: <www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/862>. Acesso em: 11 jan. 2012, p. 267.

A adoção de políticas públicas como forma de atuação representa as prioridades do Estado para a realização de objetivos determinados e de certos fins ligados aos direitos sociais, nos quais se incluem os direitos econômicos. Para abordar as políticas públicas que envolvem a agricultura familiar, é necessária a compreensão do significado do termo ‘políticas públicas’ por meio de um embasamento teórico na literatura emergente das ciências políticas, em uma abordagem interdisciplinar³¹⁰.

Há várias definições de políticas públicas no âmbito da ciência política, com significados distintos, entre os quais destacam-se aqueles que as entendem como programa de ação (atividade) e como categoria política (norma). Esse dois aspectos do conceito de políticas públicas são abordados por Comparato³¹¹, da seguinte maneira:

A primeira distinção a ser feita, no que diz respeito à política como programa de ação, é de ordem negativa. Ela não é uma norma nem um ato, ou seja, ela se distingue nitidamente dos elementos da realidade jurídica, sobre os quais os juristas desenvolveram a maior parte de suas reflexões, desde os primórdios da *iurisprudencia* romana. Esse ponto inicial é de suma importância para os desenvolvimentos a serem feitos a seguir, pois, tradicionalmente, o juízo de constitucionalidade tem por objeto, como sabido, apenas normas e atos.

Mas, se a política deve ser claramente distinguida das normas e dos atos, é preciso reconhecer que ela acaba por englobá-los como seus componentes. É que a política aparece, antes de tudo, como uma atividade, isto é, um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado. O conceito de atividade, que é também recente na ciência jurídica, encontra-se hoje no centro da teoria do direito empresarial (em substituição ao superado "ato de comércio") e constitui o cerne da moderna noção de serviço público, de procedimento administrativo e de direção estatal da economia.

A política, como conjunto de normas e atos, é unificada pela sua finalidade. Os atos, decisões ou normas que a compõem, tomados isoladamente, são de natureza heterogênea e submetem-se a um regime jurídico que lhes é próprio³¹².

Saraiva³¹³ e Santos³¹⁴ conceituam políticas públicas como programas de ações que englobam a categoria política. Vejamos:

³¹⁰ Sobre a pesquisa interdisciplinar, Bittar (2012, p. 37), explica que não há área do direito que não esteja em conexão com outros campos do saber, sendo que é a partir desta abertura de fronteiras entre as diversas áreas do conhecimento, que se torna possível incrementar e fomentar o desenvolvimento de uma sabedoria mais apropriada na forma de se produzirem juízos normativos e juízos decisórios no âmbito do direito. Bucci (2006, p. 2) complementa que a interdisciplinaridade permite a seus pesquisadores “voltar os olhos às demandas sociais que fundamentam a construção das formas jurídicas”.

³¹¹ COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Interesse Público**, n. 16. Disponível em: <www.amdjus.com.br/doutrina/constitucional/23.htm>. Acesso em: 11 jan. 2012, p. 6.

³¹² *Ibidem*, p. 6.

³¹³ SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. **Políticas públicas**, Brasília, v. 1, p. 21-42, 2006.

³¹⁴ SANTOS, 2003.

[...] é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos³¹⁵.

Do que foi dito, nota-se que a noção de políticas públicas centra-se em três elementos: a) a busca por metas, objetivos ou fins; b) a utilização de meios ou instrumentos legais; e c) a temporalidade, ou seja, o prolongamento no tempo. Esses elementos formam uma noção dinâmica de atividade, pela qual se definem políticas públicas como a “coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente (ou economicamente) relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 1997, p. 91) ou simplesmente como o *conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado*³¹⁶.

Bucci concebe políticas públicas como “programas de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados, [...] visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização dos objetivos socialmente relevante e politicamente determinados”³¹⁷.

Em razão de sua complexidade, típica da atividade político-administrativa, não há um conceito jurídico de políticas públicas, todavia, o direito:

[...] deve estar apto a descrever, compreender e analisar, de modo a integrar à atividade política os valores e métodos próprios do universo jurídico. Além disso, a política carrega elementos estranhos às ferramentas conceituais jurídicas, tais como os dados econômicos, históricos e sociais de determinada realidade que o Poder Público visa atingir por meio do programa de ação³¹⁸.

Nesse sentido, incumbe ao direito materializar as políticas públicas dentro do quadro institucional jurídico, por intermédio de resoluções, portarias, decretos e outros instrumentos. Os parâmetros da política devem estar em consonância com os princípios e garantias constitucionais, visando efetivar os fundamentos da República³¹⁹. As políticas públicas são conjuntos ordenados de atos, isto é, programas de ação governamental dirigidos à concretização de direitos, que devem ser compreendidos no âmbito jurídico.

Ademais, compete ao direito transformar a realidade social e construir uma nova ordem social, como salienta Grau: “o direito atua também como instrumento de mudança

³¹⁵ SARAIVA, 2006, p. 29.

³¹⁶ SANTOS, 2003, p. 268.

³¹⁷ BUCCI, 2006, p. 39.

³¹⁸ *Ibidem*, p. 46.

³¹⁹ Cf. art. 3º da Constituição Federal.

social, interagindo em relação a todos os demais níveis – ou estruturas regionais – da estrutura social global³²⁰.

No caso específico do Pronaf, a materialização da política pública para a agricultura familiar ocorreu com a Resolução BCB/CMN n. 2191/1995³²¹ e, posteriormente, com o Decreto n. 1.946/1996. Ambos dispositivos encontram-se revogados, sendo, atualmente, regulamentada apenas por resoluções do BCB/CMN.

A política agrária é uma modalidade de política pública com assento constitucional. Incumbe ao estado intervir nas atividades agrárias mediante políticas públicas, concretizando direitos específicos, de modo a garantir recursos e condições de sobrevivência no âmbito rural, emancipando categorias sociais esquecidas no processo de desenvolvimento do País. Essas políticas oscilam de acordo com o momento histórico vivenciado pelas categorias sociais.

Nesse âmbito, a narrativa histórica relata que, com o Golpe Militar e a implantação do Estatuto da Terra, os grandes proprietários foram os escolhidos para serem beneficiados com políticas agrárias específicas (crédito rural), por visarem estas o desenvolvimento do meio rural e estarem voltadas à modernização do latifúndio com o fim de transformá-lo em empresas rurais, centrando metas na elevação dos índices de produtividade³²².

Na agricultura brasileira anterior à década de 1990, não havia políticas diferenciadas e com abrangência nacional, com perspectiva ampliada do meio rural e de todos os segmentos sociais que o integram. As políticas para o meio rural coincidiam com os objetivos setoriais, pautando-se em instrumentos de crédito agrícola. O reconhecimento e a legitimação da agricultura familiar como sujeitos de direito concretos se estabeleceu por meio do Pronaf, primeira política destinada a essa categoria social, tendo na sua essência a importância desempenhada pelos movimentos sociais que discutem a reforma agrária, por meio de inclusão social, apresentando-se como alternativa de alterações do quadro de exclusão e pobreza no espaço agrário. Apenas com a promulgação da Lei n. 11.326/2006, a agricultura familiar foi reconhecida juridicamente e institucionalizadas as diretrizes para as políticas específicas ao seu fortalecimento.

Leis e mais leis não resolvem a questão social, pois muitas delas não saem do papel, ou são inviáveis de ser cumpridas, por falta ou má distribuição de recursos orçamentários. As políticas públicas são responsáveis por grande parte de seu

³²⁰ GRAU, 2008, p. 17.

³²¹ BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução n. 2.191**, de 24 de agosto de 1995. Crédito Rural – Institui o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

³²² Cf. MOREIRA, 1986.

sucesso, ou não; são as chamadas funções objetivas sociais que recaem sobre o solo, sobre a incorporação do sujeito, nas políticas de manutenção da organização da atividade agrária³²³.

Nesse contexto histórico, observa-se a importância dos novos movimentos sociais no processo de elaboração das políticas públicas, pois eles exigiram atuação mais dinâmica do Estado na identificação das necessidades relacionadas à inclusão social relativa à propriedade rural. Após a elaboração de políticas públicas e, conseqüentemente, a inserção da agricultura familiar no ordenamento jurídico oficial, esses novos sujeitos históricos emergentes continuam a luta no intuito de concretizar os direitos reconhecidos pelo Estado. Logo, a participação popular continua sendo essencial na preservação e efetivação dos objetivos almejados, configurando o exercício da democracia participativa.

O Incra, em conjunto com a FAO, desenvolveu estudo e determinou diretrizes voltadas à formulação de políticas públicas direcionadas às necessidades dos agricultores familiares, em razão de sua importância na agricultura brasileira para um processo de desenvolvimento socioeconômico, parâmetro que foi utilizado para a formulação do Pronaf³²⁴.

Há inúmeras classificações de políticas públicas, e serão tratadas aqui apenas as mais conhecidas, com o intuito de interligá-las com o objeto de estudo. Uma das tipologias que possuem referência na literatura especializada é a desenvolvida por Theodor Lowi em quatro formatos, caracterizados quanto à forma e aos efeitos dos meios de implementação aplicados, aos conteúdos das políticas e ao modo de resolução dos conflitos políticos, quais sejam: políticas distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas³²⁵.

As políticas distributivas consistem na distribuição de recursos da sociedade a regiões ou segmentos sociais específicos, beneficiam um grande número de destinatários e não acarretam custos para outros grupos, e, por isso, caracterizam-se por um baixo grau de conflito no seu processo. As políticas redistributivas consistem na redistribuição de renda, com deslocamento de recurso das camadas sociais mais abastadas para as camadas pobres, conhecidas como políticas “Robin Hood” e caracterizadas pelo conflito. As políticas

³²³ MANIGLIA, Elisabete. **As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009, p. 81.

³²⁴ FAO; INCRA, 1994, 1996, 2000. Análise realizada no capítulo 1, item 1.4.

³²⁵ Afirmções extraídas das obras de: SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006; FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: MOTA, José Aroudo (Ed.). **Planejamento e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, jun. 2000, p. 211-259; SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato Dos; LEAL, Rogério Gesta (Ed.). **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008. T. 8, p. 2307-2331.

regulatórias criam normas para o funcionamento de serviços e instalação de equipamentos públicos, trabalham com ordens, proibições, decretos e portarias, atendem a interesses particulares e restritos e os conflitos dependem da configuração concreta das políticas. As políticas constitutivas ou estruturadoras definem os procedimentos gerais das políticas, como suas estruturas, regras e condições gerais³²⁶.

Ante essa classificação, cita-se a política agrícola como exemplo de política distributiva. Assim, a primeira e principal política pública destinada à agricultura familiar, o Pronaf, também é uma política distributiva, por se tratar de crédito rural, nos termos da Lei n. 4.829/1965, de acordo com linhas específicas apresentadas pelo Programa. Um exemplo de política redistributiva são as políticas fundiárias, como a Reforma Agrária.

Outras classificações de políticas públicas que merecem destaque são as políticas sociais e as econômicas apresentadas por Schmidt³²⁷ e Saraiva³²⁸. As políticas sociais referem-se a áreas sociais como saúde, educação, habitação, seguridade e assistência social³²⁹. Os objetivos de uma política de crescimento econômico podem ser delimitados como aumento da produção, melhoria quantitativa e estrutural da população, modernização das atividades produtivas, aumento do comércio e da mobilidade de bens, de capital e de trabalho³³⁰.

As políticas econômicas atuam em diversas esferas, com abrangência macro (política monetária, política fiscal, política cambial, comercial e rendas, por exemplo), de atuação regional (a exemplo dos programas de desenvolvimento regional e políticas de incentivos fiscais,) e aquelas de perfil setorial³³¹. A última categoria abrange as políticas agrárias, entre essas o programa de crédito para a agricultura familiar.

3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITO AGRÁRIO

O direito agrário tem como base o estudo da atividade agrária e depende de políticas públicas, elaboradas com respeito e observância aos princípios agrários, destinadas a fomentar

³²⁶ Cf. SOUZA, 2006; FREY, 2000; SCHMIDT, 2008.

³²⁷ SCHMIDT, 2008.

³²⁸ SARAIVA, 2006.

³²⁹ SCHMIDT, *op. cit.*

³³⁰ SARAIVA, *op. cit.*

³³¹ Cf. FREY, 2000.

essas atividades. Borges³³² destaca que se a ação governamental não se fizer presente nas atividades agropecuárias e não agropecuárias exercidas no âmbito rural por meio de políticas agrárias, o desenvolvimento econômico transformar-se-á em “ilhas de progresso e ilhas de retrocesso”. Logo, imprescindível uma ação de planejamento do poder público e intervenções nas atividades rurais por meio de políticas públicas denominadas políticas agrárias.

A Constituição Federal disciplina a política agrária³³³ nos artigos 184 a 191, que compõem o Capítulo III – Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, do Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira. Enumera como institutos constitucionais da política agrária o imposto sobre a propriedade territorial rural (art. 153, VI), a reforma agrária (arts. 184 a 186) e a política agrícola ou política de desenvolvimento rural (arts. 187 a 191).

O art. 187 da Constituição Federal dispõe que a política agrícola, ou política de desenvolvimento rural, “será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como os setores de comercialização, de armazenagem e de transportes”. Para sua efetivação, especifica os seguintes mecanismos: I – desenvolvimento de instrumentos creditícios e fiscais; II – preços combatíveis com os custos de produção e garantia de comercialização; III – incentivo à pesquisa e à tecnologia; IV – assistência técnica e extensão rural; V – seguro agrícola; VI – cooperativismo; VII – eletrificação rural e irrigação; VIII – habilitação para o trabalhador rural³³⁴.

A política agrária está constitucionalizada com o objetivo de efetivar os fundamentos da República³³⁵, pois abrange institutos que são capazes de promover transformações econômicas e sociais a garantir o desenvolvimento nacional, o bem estar da sociedade, a redução das desigualdades sociais e a melhoria da qualidade de vida. Tanto que a política agrária não se restringe aos interesses do produtor rural ou a instrumentos creditícios, mas aos interesses da coletividade, ao estimular uma produção que vise à melhoria do padrão de vida das populações rurais, à adequada conservação do solo e à preservação do meio ambiente, além da promover o acesso à terra aos que se interessam em cultivá-la. Assim, o direito agrário tem um papel importante na promoção da dignidade da pessoa humana.

³³² BORGES, Paulo Torminn. **Institutos básicos do direito agrário**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 17.

³³³ Apesar de o Estatuto da Terra e a Constituição Federal mencionarem o termo política agrícola, a doutrina agrarista, conforme afirma Marques (2009, p. 150), defende o emprego da expressão política agrária, por envolver um conteúdo mais abrangente.

³³⁴ Cf. art. 187 da Constituição Federal.

³³⁵ Cf. art. 3º, inc. II, da Constituição Federal.

Essa concepção pode ser observada na afirmação de Borges³³⁶ de que a consolidação de políticas agrárias gera uma “harmonia social”, “uma sociedade justa”, isto é, “aquela que oferece a cada homem condições de vida digna”.

Conforme relatado, a partir da década de 1960 ocorreram modificações no modelo de desenvolvimento econômico, que incentivou e viabilizou, por meio de créditos rurais, pacotes tecnológicos para o aumento da produção e exportação de produtos voltados à modernização da agricultura. Esses recursos eram direcionados aos grandes proprietários integrados à cadeia produtiva e neles concentrados, em detrimento dos pequenos.

Essa era a política agrária adotada na época, centralizada na promoção do crescimento econômico, na imposição de pacotes tecnológicos, no aumento da produção, no incentivo à monocultura e em alta utilização de produtos químicos para o manejo do solo, visando a uma transformação dos agricultores, particularmente os mais capitalizados, em empresas rurais³³⁷. Essa política entrou em crise³³⁸ no início dos anos 1980 e apenas nos anos 1990 foram intensificados debates sobre a necessidade de uma nova política pública que atingisse os ensejos da Constituição Federal de 1988, impulsionados pelos movimentos sociais, pelos estudos dirigidos pelo convênio da FAO/Incra³³⁹, por preocupações com o meio ambiente e com a segurança alimentar³⁴⁰.

Nesse contexto, insurgem políticas públicas voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar como precursora de um novo modelo de desenvolvimento rural, que deverá ser planejada e executada de acordo com as diretrizes constitucionais. A primeira e principal política pública se institucionaliza por intermédio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar³⁴¹, considerada uma política de crédito (investimento e custeio). O Pronaf é considerado um marco para uma nova trajetória de políticas agrárias, por institucionalizar políticas específicas aos agricultores familiares, alguns pequenos produtores agropecuários e assentados de reforma agrária.

Outras políticas também foram construídas para incentivar a agricultura familiar diante da proposta de um projeto alternativo de desenvolvimento rural que integrasse a reforma agrária e

³³⁶ BORGES, 1995, p. 24.

³³⁷ Cf. GUANZIROLI *et. al.*, 2001.

³³⁸ Cf. MOREIRA, 1986, p. 12: “A forma clássica do binômio latifúndio-minifúndio já não é mais compatível, dada a estrutura urbano-industrial alcançada pelo desenvolvimento do capitalismo, com as necessidades desse desenvolvimento. Todavia, a nova forma deve ser aquela que atenda a uma dupla demanda: a demanda urbano-industrial em crescimento e a de liberar o latifúndio dessa tarefa pouco rentável que é a especialização na produção alimentícia”.

³³⁹ FAO; INCRA, 1994, 1996, 2000.

³⁴⁰ WANDERLEY, 2010.

³⁴¹ Decreto n. 1946, de 28 de junho de 1996.

o fortalecimento da agricultura familiar, como: Alimentação Escolar³⁴², Agroindústrias³⁴³, Assistência Técnica³⁴⁴, Biodiesel³⁴⁵, Garantia-Safra³⁴⁶, Mais Alimentos³⁴⁷, Aquisição de Alimentos³⁴⁸, Garantia de Preços para a Agricultura Familiar³⁴⁹, Redes Temáticas de Ater³⁵⁰, Seguro da Agricultura Familiar³⁵¹, Sistema Único da Atenção à Sanidade Agropecuária³⁵² e Talentos do Brasil³⁵³.

³⁴² A Lei n. 11.947/2009 determina a utilização de, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a alimentação escolar na compra de produtos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (de acordo com o artigo 14) (MDA, 2011).

³⁴³ O Programa apóia a inclusão dos agricultores familiares no processo de agroindustrialização e comercialização da sua produção, de modo a agregar valor, gerar renda e oportunidades de trabalho no meio rural, garantindo a melhoria das condições de vida das populações beneficiadas (*Ibidem*).

³⁴⁴ O principal objetivo dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) é melhorar a renda e a qualidade de vida das famílias rurais, por meio do aperfeiçoamento dos sistemas de produção, de mecanismo de acesso a recursos, serviços e renda, de forma sustentável (*Ibidem*).

³⁴⁵ Diante da importância da contribuição que as energias renováveis, especialmente os biocombustíveis, podem dar para a inclusão produtiva e a geração de renda no campo, insere-se o desempenho da agricultura familiar no papel das cadeias de energias renováveis do país (*Ibidem*).

³⁴⁶ É uma ação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) voltada para os agricultores e agricultoras familiares localizados na região Nordeste do país, na área norte do Estado de Minas Gerais, Vale do Mucuri, Vale do Jequitinhonha e na área norte do estado do Espírito Santo – área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), majoritariamente Semiárida – que sofrem perda de safra por motivo de seca ou excesso de chuvas (MDA, 2011).

³⁴⁷ Destina recursos para investimentos em infraestrutura da propriedade rural e, assim, cria as condições necessárias para o aumento da produção e da produtividade da agricultura familiar. O limite de crédito é de R\$130 mil por ano agrícola, limitado a R\$200 mil no total, que podem ser pagos em até dez anos, com até três anos de carência e juros de 2% ao ano. Para projetos coletivos, o limite é de R\$500 mil (*Ibidem*).

³⁴⁸ É uma ação do Governo Federal para colaborar com o enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil e, ao mesmo tempo, fortalecer a agricultura familiar. Para isso, o programa utiliza mecanismos de comercialização que favorecem a aquisição direta de produtos de agricultores familiares ou de suas organizações, estimulando os processos de agregação de valor à produção (*Ibidem*).

³⁴⁹ Garante às famílias agricultoras que acessam o Pronaf Custeio ou o Pronaf Investimento, em caso de baixa de preços no mercado, um desconto no pagamento do financiamento correspondente à diferença entre o preço de mercado e o preço de garantia do produto (*Ibidem*).

³⁵⁰ Integram-se à nova dinâmica da assistência técnica e extensão rural pública baseada na cooperação entre Governo Federal e as organizações governamentais e não governamentais, institucionalizada no Sistema Brasileiro Descentralizado de Ater (Sibrater) (*Ibidem*).

³⁵¹ Ação dirigida exclusivamente aos agricultores familiares que contratam financiamentos de custeio agrícola no Pronaf, o Seguro da Agricultura Familiar (Seaf) foi instituído no âmbito do Proagro e atende a uma reivindicação histórica do agricultor: produzir com segurança e com relativa garantia de renda. Assim, o Seaf não se limita a cobrir todo o valor financiado, o seguro garante 65% da receita líquida esperada pelo empreendimento financiado (*Ibidem*).

³⁵² É um sistema unificado e coordenado pela União, com participação dos Municípios e Estados, por meio de adesão. Produtos inspecionados por qualquer instância do sistema Suasa podem ser comercializados em todo o território nacional. Esse novo sistema de inspeção sanitária permite a legalização e implementação de novas agroindústrias, o que facilita a comercialização dos produtos industrializados localmente no mercado formal em todo o território brasileiro. Com isso, melhor do que o sistema de inspeção anterior, o Suasa impulsiona a geração de postos de trabalhos e de renda entre as famílias envolvidas no processo produtivo (*Ibidem*).

³⁵³ Promove e estimula a troca de conhecimentos, valorizando a identidade cultural, promovendo a geração de emprego e renda e agregando valor à produção de grupos de artesãos rurais. Desenvolvido pelo MDA/SAF, o Talentos do Brasil apoia a estruturação de grupos produtivos de forma sustentável, focada no mercado e na gestão participativa (*Ibidem*).

Destaca-se, também, que o fortalecimento da agricultura familiar se integra como um dos objetivos a serem alcançados pela Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN)³⁵⁴. Não obstante, apenas com a Lei n. 11.326/2006 a agricultura familiar obteve reconhecimento jurídico e, por sua relevância, será objeto de estudo neste capítulo, conjuntamente com o Pronaf.

3.3 PRONAF: UMA POLÍTICA PÚBLICA PARA A AGRICULTURA FAMILIAR

3.3.1 Caracterização do Pronaf

Retornando à literatura de políticas públicas, especialmente quanto ao seu processo de origem, RUA³⁵⁵ afirma que, em grande parte, elas se iniciam por demandas dirigidas pelos novos atores sociais ou por novos problemas. Novos atores são aqueles “que já existiam antes mas não eram organizados; quando passam a se organizar para pressionar o sistema político, aparecem como novos atores políticos”. Diante dessa conceituação, podemos observar que os agricultores familiares detêm as características desses novos atores sociais que, apesar de existirem no contexto histórico brasileiro, se organizaram a partir da década de 1990 e pressionaram o Governo, reivindicando o seu reconhecimento como sujeito de direitos.

Destacam-se dois fatores decisivos para o reconhecimento da agricultura familiar como objeto de políticas públicas e de alteração dos rumos do desenvolvimento rural, como o movimento sindical dos trabalhadores rurais e os estudos realizados pela FAO/Incra³⁵⁶. O movimento sindical dos trabalhadores, ligado à Contag e ao DNTR/CUT, reorganizou e direcionou suas reivindicações em torno da ideia de “reconversão e reestruturação produtiva”

³⁵⁴ Nos termos do art. 4º do Decreto n. 7.272, de 25 de agosto de 2010.

³⁵⁵ RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria I. V. de (Orgs.). **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998, p. 233.

³⁵⁶ Ambos fatores foram abordados no capítulo 1, itens 1.2 e 1.4.

³⁵⁷ dos agricultores familiares, que seriam afetados pela abertura comercial da economia com a criação do Mercosul. Essas reivindicações ganharam destaque nas Jornadas Nacionais de Luta, que, a partir de 1995, passaram a ser denominadas “Grito da Terra Brasil”³⁵⁸.

Para Abramovay³⁵⁹, é unânime, na literatura, a constatação de que o Pronaf correspondeu a uma virada significativa nas políticas públicas voltadas ao meio rural no Brasil provindas de pressão social patrocinada pelo movimento sindical de trabalhadores rurais: “não há dúvida de que a expansão do crédito para a agricultura familiar foi uma das mais importantes conquistas recentes das lutas sociais no campo”.

Os estudos da FAO/Incrá definiram com precisão conceitual a agricultura familiar e demonstraram extrema desigualdade no acesso às políticas públicas pelos grupos patronal e não patronal, além de estabelecerem diretrizes que deveriam nortear a formulação de políticas públicas específicas para esta categoria, as quais serviram de base para o Pronaf.

Logo, o processo de elaboração e consolidação do Pronaf está relacionado com ambos os fatores³⁶⁰, ou seja, as pressões do movimento sindical rural e as diretrizes traçadas pelos estudos da FAO/Incrá³⁶¹. Alguns autores, como Gómez e Thomaz Júnior³⁶², incluem um terceiro fator relacionado ao reconhecimento da agricultura familiar vinculado ao Banco Mundial³⁶³, que elaborou recomendações ao governo brasileiro visando alterações profundas nos objetivos e consolidação de uma agricultura com “um perfil diferente”. As propostas do Banco Mundial foram divulgadas no documento Brasil: o Gerenciamento da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e dos Recursos Naturais, publicado em 1993³⁶⁴.

³⁵⁷ Segundo Silva e Braatz (*apud* SCHNEIDER, 2003, p. 30), a reconvenção implica “[...] um processo de reestruturação competitiva de uma economia de um setor, de um ramo de atividade, ou de uma unidade de produção, tornada mais vulnerável devido à integração ou à abertura de mercados. O termo reconversão está relacionado a modificações e redirecionamentos induzidos e/ou conseqüentes das mudanças estruturais dos mercados. Estas mudanças são originárias de três situações básicas: a) a abertura crescente e gradativa do mercado; b) a formação de blocos econômicos e; c) a modificação das relações de produção/mercados”.

³⁵⁸ SCHNEIDER, 2003.

³⁵⁹ ABRAMOVAY, Ricardo. **O futuro das regiões rurais**. 2. ed. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2009, p. 111.

³⁶⁰ Ressalta-se que esses fatores não aconteceram de forma paralela, mas contextos históricos diferentes, todavia ambos tiveram a sua importância para a construção de políticas públicas para a agricultura familiar.

³⁶¹ Cf. SCHNEIDER, Sérgio. CAZELLA, Ademir Antônio; MATTEI, Lauro. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, Sérgio; SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (Org.). **Políticas Públicas e participação social no Brasil Rural**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004, p. 2.

³⁶² GÓMEZ, Jorge R. Montenegro; THOMAZ JÚNIOR, Antonio. Novo sentido da luta de classes e do controle social no meio rural. Uma contribuição à geografia do conflito capital x trabalho. In: THOMAZ JÚNIOR, Antonio (Org.). **Dinâmica geográfica do trabalho no século XXI: limites explicativos, autocrítica e desafios teóricos**. São Paulo: UNESP, 2009. V. 11, apêndice 3, p. 77-92.

³⁶³ Relatório n. 11738-BR, de 27 de maio de 1993 (*ibidem*).

³⁶⁴ GÓMEZ; THOMAZ JÚNIOR, *op. cit.*, p. 80.

As pressões econômicas, sociais e políticas realizadas pelo Banco Mundial referem-se a uma necessidade de se implantar políticas de erradicação de pobreza, de manutenção dos estoques de alimentos para evitar crises de abastecimento e de promoção da sustentabilidade como forma de garantir os interesses hegemônicos dos países capitalistas centrais. No referido relatório, enaltece-se o papel das pequenas propriedades capazes de utilizarem de forma racional os recursos naturais escassos e gerarem empregos, além de aconselhar a criação de programas de créditos específicos à agricultura familiar³⁶⁵.

Nesses termos, a expressão ‘agricultura familiar’ aparece no relatório do Banco Mundial como protagonista de um desenvolvimento econômico e social que se propõe a reduzir os níveis de pobreza, alterar os paradigmas de produção tecnológicos diante da sustentabilidade ambiental e melhorar as condições de vida.

O Pronaf constitui um marco histórico na intervenção do Estado perante a agricultura que sempre privilegiou os grandes proprietários e é considerado uma exceção inovadora ao reconhecer e legitimar a importância econômica e social da agricultura familiar. A intervenção do Estado nas atividades agrárias por meio de políticas públicas apresenta-se como um instrumento de mudança social para garantir a sobrevivência dos agricultores familiares, resultando no reconhecimento dessa categoria como sujeito de direito:

A expressão políticas públicas designa todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder público na vida social. E de tal forma isso se institucionaliza que o próprio direito, nesse quadro, passa a manifestar-se como uma política pública – o direito é também, ele próprio, uma política pública.³⁶⁶

Antes da criação do Programa, não existia uma política pública voltada aos agricultores familiares, sendo eles, conjuntamente com os pequenos agricultores, enquadrados, nas normas do Manual de Crédito Rural do Ministério da Agricultura, como “mini-produtores”, disputando créditos com os grandes proprietários. Em 1994, também em consequência das reivindicações, o governo de Itamar Franco criou o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap), que operava com os recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES). Schneider, Cazella e Mattei³⁶⁷ explicam que o

³⁶⁵ Cf. HESPANHOL, Rosângela Aparecida de Medeiros. O programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar - Pronaf: uma avaliação preliminar. **Caderno Prudentino de Geografia**, Presidente Prudente, v. 1, n. 22, p. 41-59, 2000. BRUNO, Regina Angela Landim; DIAS, Marcelo Miná. **As políticas públicas de crédito para os assentamentos rurais no Brasil**. Relatório de consultoria. Rio de Janeiro, agosto de 2004.

³⁶⁶ GRAU, 2008, p. 22.

³⁶⁷ SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2004.

Provap seria o “embrião” do Pronaf, cuja importância consiste na transição de uma política pública diferenciada por categorias de produtores rurais.

No final do ano de 1995, o Governo Federal desenvolve o Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Planaf), reconhecendo a importância desta categoria. Embora não tenha sido lançado oficialmente, o plano nacional constituiu uma orientação sobre política pública institucionalizada como um “Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar” (Decreto n. 1.946/1996) e foi considerado a principal política pública do governo federal para apoiar os agricultores familiares³⁶⁸. A partir do surgimento do Pronaf, o sindicalismo rural brasileiro, sobretudo aquele localizado nas regiões Sul e Nordeste, reforçou a defesa das propostas do Planaf, que vislumbravam o compromisso do Estado com a categoria específica dos agricultores familiares³⁶⁹.

Hespanhol³⁷⁰ destaca os objetivos principais do Programa inseridos no ‘documento de criação’ do Pronaf, consistentes em propiciar condições para o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e melhoria da renda, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida e a ampliação do exercício da cidadania por parte dos agricultores familiares.

O Decreto n. 1946, de 28 de junho de 1996, institui o Pronaf com o objetivo central de apoiar o desenvolvimento rural, mediante o fortalecimento e expansão da agricultura familiar, o que representa o reconhecimento e a legitimação do Estado em relação às especificidades dos agricultores familiares.

Em termos operacionais, o Pronaf trabalha com linhas de créditos, sendo que as taxas de juros correspondentes a cada linha são definidas anualmente pelo Plano Safra da Agricultura Familiar divulgado entre os meses de junho e julho. Inicialmente, o Pronaf destinava-se apenas ao crédito, sendo posteriormente ampliado para áreas de comercialização, assistência técnica e extensão rural e de seguro agrícola. Nesse sentido, selecionou-se o Pronaf, primeira e principal política pública destinada a agricultura familiar, para uma análise mais detalhada de suas diretrizes, princípios, linhas de crédito, público-alvo e análise de críticas, fazendo uma correlação com os estudos realizados pelo convênio FAO/Incr³⁷¹ gênese dessa política de crédito.

³⁶⁸ SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2004. HESPANHOL, R., 2000.

³⁶⁹ Cf. SCHNEIDER, 2003.

³⁷⁰ HESPANHOL, R., op. cit.

³⁷¹ FAO; INCRA, 1994, 1996, 2000. Abordagem realizada no capítulo 1, item 1.4.

3.3.2 Pronaf: uma política de crédito

O Crédito Rural é um instituto da Política Agrária previsto na Constituição Federal³⁷² com a finalidade de incentivar o produtor rural. O Pronaf, por ser uma política de crédito, orienta-se nos termos da Lei n. 4.829, de 05 de novembro de 1965, que “institucionaliza o crédito rural”. O crédito rural é definido³⁷³ como um suprimento de recursos financeiros para aplicação em atividades agropecuárias com o fim de possibilitar o fortalecimento econômico dos produtores rurais.

Art. 2º Considera-se crédito rural o suprimento de recursos financeiros por entidades públicas e estabelecimentos de crédito particulares a produtores rurais ou a suas cooperativas para aplicação exclusiva em atividades que se enquadrem nos objetivos indicados na legislação em vigor.

Art. 3º São objetivos específicos do crédito rural:

I - estimular o incremento ordenado dos investimentos rurais, inclusive para armazenamento, beneficiamento e industrialização dos produtos agropecuários, quando efetuado por cooperativas ou pelo produtor na sua propriedade rural;

II - favorecer o custeio oportuno e adequado da produção e a comercialização de produtos agropecuários;

III - possibilitar o fortalecimento econômico dos produtores rurais, notadamente pequenos e médios;

IV - incentivar a introdução de métodos racionais de produção, visando ao aumento da produtividade e à melhoria do padrão de vida das populações rurais, e à adequada defesa do solo.

Preconiza a Lei da Política Agrícola que os objetivos do crédito rural são: estimular os investimentos rurais para produção, extrativismo não predatório, armazenamento, beneficiamento e instalação de agroindústria, quando esta for realizada por produtor rural ou suas formas associativas; favorecer o custeio oportuno e adequado da produção, do extrativismo não predatório e da comercialização de produtos agropecuários; incentivar a introdução de métodos racionais no sistema de produção, visando ao aumento da produtividade, à melhoria do padrão de vida das populações rurais e à adequada conservação do solo e preservação do meio ambiente; propiciar, na modalidade de crédito fundiário, a aquisição e regularização de terras pelos pequenos produtores, posseiros e arrendatários e trabalhadores rurais; e desenvolver atividades florestais e pesqueiras³⁷⁴.

³⁷² Art. 187, inc. I, da Constituição Federal.

³⁷³ Consoante os artigos 2º e 3º da Lei 4.829/1965.

³⁷⁴ Cf. artigo 48 da Lei n. 8.171, de 17 de janeiro de 1991.

Em especial, os objetos do crédito rural destinados ao agricultor familiar ou empreendedor familiar³⁷⁵ consistem em estimular a geração de renda e o melhor uso da mão de obra familiar, por meio do financiamento de atividades e serviços rurais agropecuários e não agropecuários, desde que desenvolvidos em estabelecimento rural ou áreas comunitárias próximas, inclusive o turismo rural, a produção de artesanato e assemelhados, além disso poderá ser destinado à construção ou reforma de moradias no imóvel rural e em pequenas comunidades rurais³⁷⁶.

O Decreto³⁷⁷ n. 58.380/1996 dispõe que os financiamentos rurais restringem-se às modalidades de custeio³⁷⁸, investimento³⁷⁹ e comercialização³⁸⁰. Perante a legislação, o Pronaf se trata de um programa de crédito diferenciado por ter um público-alvo específico denominado ‘agricultores familiares’. Esses beneficiários do programa são classificados de acordo com sua receita, com o objetivo de fortalecer-lhes a capacidade produtiva e de promover um desenvolvimento sustentável mediante a concessão de crédito com taxas diferenciadas, financiando atividades agropecuárias ou não agropecuárias. Possui como finalidade primordial a geração de empregos, melhoria da renda e redução da pobreza e da desigualdade social.

Salienta-se que, a princípio, o Pronaf foi criado para atingir apenas os agricultores familiares identificados pelos estudos realizados pela FAO/Incra³⁸¹ como “em transição”, isto é, o pequeno proprietário familiar em crise, por estar integrado ao mercado e ter potencialidade produtiva, todavia, não havia se consolidado como empresa rural, por isso necessitaria de uma política de crédito específica. Estaria em estado de “bloqueio”, nos termos

³⁷⁵ Termos da Lei n. 11.326/2006.

³⁷⁶ Cf. art. 48 §1º e §2º, Lei n. 8.171/1991.

³⁷⁷ Regulamenta a Lei n. 4.829/1965 e institucionaliza o crédito rural.

³⁷⁸ A modalidade de custeio é destinada ao suprimento de capital de trabalho para atender as atividades agrícola, pecuária ou de industrialização (Art. 11, inc. I, do Decreto n. 58.380/1996).

³⁷⁹ A modalidade de investimento destina-se à formação em bens de serviços de capital fixo (benfeitorias de longo período de depreciação, por exemplo, a fundação de culturas permanentes; construção, reforma ou ampliação de benfeitorias e instalações permanentes; aquisição de máquinas e equipamentos de longa duração; eletrificação rural; e obras de irrigação e drenagem ou de recuperação do solo) ou semifixo (benfeitorias de curto e médio períodos de depreciação, por exemplo: inversões para aquisição de animais de grande, médio e pequeno porte, destinados à criação, recriação, engorda ou serviço; máquinas, implementos, veículos, equipamentos e instalações de desgastes em curto e médio prazos, utilizáveis nessas atividades) (Art. 11, inc. II, do Dec. n. 58.380/1996). As modalidades de custeio e investimento também poderão incluir recursos para a manutenção do pequeno e médio agricultor e sua família, destinados a suprir as suas necessidades básicas (medicamentos, agasalhos, roupas etc.) e produção para sua subsistência (Art. 11, §1º, do Dec. n. 58.380/1996).

³⁸⁰ A modalidade comercialização tem como objetivo facilitar aos produtores rurais, diretamente ou por intermédio de suas cooperativas, a negociação de suas safras, podendo ser concedidos para cobrir despesas inerentes à própria comercialização (armazenamento, transportes, impostos etc.) ou mediante operações para garantia de preços mínimos fixados pelo Governo Federal (art. 10 e art. 11, inc. III, do Dec. 58.380/1996).

³⁸¹ FAO; INCRA, 1996.

de Lamarche³⁸². Posteriormente, o Pronaf passou por modificações para inserir em seu rol de beneficiários os agricultores familiares “periféricos”³⁸³, ou seja, assentados e camponeses proletarizados’. Não obstante, ressalta-se que os relatórios do convênio da FAO/Incrá afirmaram que os periféricos precisariam de políticas sociais além do crédito rural.

3.3.3 Pronaf: as resoluções do Banco Central do Brasil

As regras, finalidades e condições do crédito rural estão estabelecidas no Manual de Crédito Rural (MCR) elaborado pelo Banco Central do Brasil. A primeira Resolução do Banco Central que estabeleceu as regras de financiamento ao agricultor familiar foi a n. 2.191³⁸⁴, de 24 de agosto de 1995, atualmente revogada por outras resoluções. A Resolução definiu como beneficiários os agricultores que atendessem simultaneamente os seguintes requisitos, comprovados mediante Declaração de Aptidão (DAP): explorar parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro; não manter empregado permanente, sendo admitido o recurso eventual à ajuda de terceiros, quando a natureza sazonal da atividade agrícola o exigir; não deter, a qualquer título, área superior a quatro módulos fiscais, quantificados na legislação em vigor (ou até seis módulos quando a atividade for pecuária); que, no mínimo, 80% (oitenta por cento) de sua renda bruta anual seja proveniente da exploração agropecuária ou extrativa; e resida na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximos³⁸⁵.

Consoante exposto, o Governo Federal seguiu as recomendações dos relatórios provindos do Projeto de Cooperação Técnica FAO/Incrá³⁸⁶ e UFT/BRA/036/BRA, que trouxeram elementos para a caracterização da agricultura familiar e instrumentos para a consolidação de políticas públicas para essa categoria de produção, priorizando como público-alvo os agricultores familiares em transição.

³⁸² LAMARCHE, 1997, p. 20.

³⁸³ Cf. Guanziroli (1998, p. 16): “Este grupo apresenta poucas perspectivas de subsistência e desenvolvimento no contexto das políticas agrícolas e agrárias passíveis de serem implementadas no país. Depende, de fato, de políticas sociais principalmente”.

³⁸⁴ Cf. BRUNO e DIAS, 2004: as regras de financiamento foram estabelecidas pelo Voto n.103 do CMN e pela Resolução n. 2.191 de 24/08/1995, do Banco Central. Até 1996, antes de adquirir *status* de programa governamental, o Pronaf era designado de Planaf.

³⁸⁵ Cf. art. 2º, inc. I, da Resolução n. 2.191 de 24/08/1995.

³⁸⁶ Estudos provindos do Projeto de Cooperação Técnica FAO/Incrá (1994 e 1996).

Esse caráter seletivo e excludente, segundo Bruno e Dias, estava justificado nos seguintes termos:

aquela em que a porção mais significativa do esforço do PLANAF deve ser concentrada, dado o risco de os agricultores desta modalidade regredirem para o estado da agricultura familiar periférica e o seu potencial para serem promovidos para a modalidade de agricultura familiar consolidada³⁸⁷.

Os autores³⁸⁸ acrescentam que os agricultores familiares periféricos não seriam aptos a responder aos estímulos das iniciativas de promoção de desenvolvimento, dependendo de outras políticas de intervenção pública.

Em análise das características dos beneficiários do Pronaf citadas, observa-se similaridades quanto ao conceito de agricultura familiar apresentado nesses estudos³⁸⁹, especialmente no trabalho e gestão intimamente relacionados com a unidade familiar e o trabalho assalariado complementar.

Não obstante, a seletividade aos recursos do Pronaf está ligada a fatores estruturais como renda, propriedade (área máxima de quatro a seis módulos) e integração ao mercado, beneficiando, nos primeiros anos, apenas os agricultores mais capitalizados. Apesar de não alterar esses quesitos de seletividade, a partir de 1999 outros beneficiários menos capitalizados foram incluídos para o acesso às políticas públicas. Logo, transparece o caráter produtivista desta política, por ter como viés as noções de produção e rentabilidade, perceptível em seu critério de seleção de acordo com o nível de mercantilização dos beneficiários.

Após ser implantado, o Pronaf sofreu inúmeras alterações por meio de resoluções do Banco Central do Brasil inseridas no Manual de Crédito Rural, de acordo com o Plano Safra da Agricultura Familiar³⁹⁰, fator considerado por Mattei³⁹¹ um processo de ajuste contínuo que gera instabilidades na condução da política e, também, uma coalizão ao redor da definição de um projeto adequado para a agricultura familiar do País. As alterações consistiram em aumento do volume e disponibilização de crédito, redução das taxas de juro, ampliação dos

³⁸⁷ BRUNO; DIAS, 2004, p. 30.

³⁸⁸ *Ibidem*.

³⁸⁹ Estudos provindos do Projeto de Cooperação Técnica FAO/Inra (1994 e 1996).

³⁹⁰ As condições de acesso ao Crédito Pronaf, formas de pagamento e taxas de juros correspondentes a cada linha são definidas, anualmente, a cada Plano Safra da Agricultura Familiar, divulgado entre os meses de junho e julho (MDA, 2011).

³⁹¹ MATTEI, Lauro. Mudanças nas regras de financiamento do Pronaf. **Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura - OPPA**, Rio de Janeiro, n. 17, mar. 2008.

limites de financiamento, alterações de prazos de pagamento, novas linhas de crédito, ampliação dos beneficiários e outras.

No governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o Pronaf foi implementado apenas na modalidade de financiamentos de custeio. Em 1997, manteve-se a modalidade de custeio e incluíram-se as de investimento, infraestrutura e serviços municipais, capacitação e profissionalização, pesquisa e extensão rural, dando maior dimensão ao Programa³⁹².

A partir de 1999, ocorreu uma importante mudança institucional, o Programa deixou de fazer parte do Ministério da Agricultura, vinculado que estava à Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), e foi incorporado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), agora vinculado à Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), ganhando novos espaços na esfera pública federal e visibilidade perante a sociedade³⁹³. Essa estruturação do Executivo separa em setores as políticas públicas de desenvolvimento rural, agrícola, social e ambiental de uma política específica a um público delimitado, como os agricultores familiares³⁹⁴.

Nesse período, destaca-se a Resolução n. 2629, de 10 de agosto de 1999, que alterou e consolidou as normas aplicáveis aos financiamentos rurais sob amparo do Pronaf. Essa resolução promoveu modificações no grupo de beneficiários do Programa, que passaram a ser classificados em quatro grupos, A, B, C e D, de acordo com a renda bruta anual e participação da mão de obra familiar do estabelecimento. Também ampliou o rol dos beneficiários com a inclusão dos agricultores periféricos, ao acrescentar os agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), agricultores familiares e trabalhadores rurais que residem na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural, pescadores artesanais, extrativistas e aquicultores.

- a) Grupo A: agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária que não contrataram operação de investimento no limite individual permitido pelo Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (PROCERA);
- b) Grupo B: agricultores familiares e trabalhadores rurais que: I - explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro ou concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária; II - residem na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximos; III - não dispõem, a qualquer título, de área superior a quatro módulos fiscais, quantificados segundo a legislação em vigor; IV - obtêm renda familiar oriunda da exploração agropecuária ou não agropecuária do estabelecimento; V - tem o trabalho familiar como base na exploração do estabelecimento; VI - obtêm renda bruta anual familiar de até R\$1.500,00 (um mil e quinhentos reais), excluídos os proventos de aposentadoria rural;

³⁹² Cf. SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2004.

³⁹³ *Ibidem*.

³⁹⁴ Cf. TONNEAU; SABOURIN, 2007.

c) Grupo C: agricultores familiares e trabalhadores rurais que: I - explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro ou concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária; II - residem na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximos; III - não dispõem, a qualquer título, de área superior a quatro módulos fiscais, quantificados segundo a legislação em vigor; IV - obtêm, no mínimo, 80% (oitenta por cento) da renda familiar da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento; V - têm o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, utilizando apenas eventualmente o trabalho assalariado, de acordo com as exigências sazonais da atividade agropecuária; VI - obtêm renda bruta anual familiar acima de R\$1.500,00 (um mil e quinhentos reais) e até R\$8.000,00 (oito mil reais);

d) Grupo D: agricultores familiares e trabalhadores rurais que: I - explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro ou concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária; II - residem na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximos; III - não dispõem, a qualquer título, de área superior a quatro módulos fiscais, quantificados segundo a legislação em vigor; IV - obtêm, no mínimo, 80% (oitenta por cento) da renda familiar da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento; V - têm o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, podendo manter até dois empregados permanentes, sendo admitido ainda o recurso eventual à ajuda de terceiros, terceiros, quando a natureza sazonal da atividade o exigir; VI - obtêm renda bruta anual familiar acima de R\$8.000,00 (oito mil reais) e até R\$27.500,00 (vinte e sete mil e quinhentos reais).

2 - São também beneficiários e se enquadram nos Grupos "B", "C" ou "D" de acordo com a renda e a caracterização da mão de obra utilizada:

a) pescadores artesanais que: I - se dediquem à pesca artesanal, com fins comerciais, explorando a atividade como autônomos, com meios de produção próprios ou em regime de parceria com outros pescadores igualmente artesanais; II - formalizem contrato de garantia de compra do pescado com cooperativas, colônias de pescadores ou empresas que beneficiem o produto;

b) extrativistas que se dediquem à exploração extrativista vegetal ecologicamente sustentável;

c) aqüicultores que: I - se dediquem ao cultivo de organismos que tenham na água seu normal ou mais freqüente meio de vida; II - explorem área não superior a dois hectares de lâmina d'água ou ocupem até 500 m³ (quinhentos metros cúbicos) de água, quando água, quando a exploração se efetivar em tanque-rede.³⁹⁵

Essa classificação em grupos decorreu da publicação do estudo realizado pelo convênio FAO/Incrá³⁹⁶ que sugeriu uma nova segmentação dos agricultores familiares beneficiários do Pronaf em grupos distintos e adequação das regras de financiamento à realidade de cada segmento³⁹⁷. Os beneficiários do grupo A seriam os assentados pelo processo de reforma agrária; do grupo B, os agricultores familiares de baixa produção e pouco potencial de produção (periféricos); do grupo C, os agricultores familiares com capacidade limitada de investimentos e com potencial de produção (em transição); e, do grupo D, os agricultores familiares estabilizados economicamente (consolidados). A Resolução n.

³⁹⁵ Resolução n. 2629, de 10 de agosto de 1999.

³⁹⁶ Estudos provindos do Projeto de Cooperação Técnica FAO/Incrá (1994 e 1996).

³⁹⁷ Cf. SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2004.

2.629/1999 permaneceu em vigor até 30 de junho de 2008³⁹⁸, diante das novas regras incorporadas no Manual de Crédito pela Resolução n. 3.559/2008.

Além dessas mudanças, sintetizam-se as seguintes reformulações do Pronaf no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002): em 1996 – criação do Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais, para melhorar as condições de produção e de infraestrutura nos municípios rurais (economia local); em 1997 – Criação do Pronaf Especial (“Pronafinho”)³⁹⁹, para agregar os agricultores familiares do grupo C, com o objetivo de direcionar parte dos recursos de custeio aos agricultores mais necessitados, tendo como fator determinante “Uma greve de fome realizada por agricultores com fortes vínculos com o MST, no momento da visita do Papa ao Brasil”⁴⁰⁰; em 1998 – criação do Pronaf Agroindústria com o objetivo de financiar projetos de grupos de agricultores; em 2002 – criação do Pronaf Florestal⁴⁰¹.

Bruno e Dias⁴⁰² sintetizam em cinco as principais alterações ocorridas no Programa durante o governo Lula (2003-2010): criação de novas modalidades e linhas de crédito; mudanças nas características e nos requisitos de enquadramento; alterações nas finalidades, nos limites, prazos, carências, rebates e encargos financeiros das diversas linhas; criação de novos serviços e mecanismos de apoio à execução do Pronaf; e mudanças conceituais.

No referido período, o Pronaf passou por novas reformulações. Transferiu-se o gerenciamento da modalidade do Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais para a Secretaria de Desenvolvimento Territorial⁴⁰³ (SDT), além de incorporar uma dimensão territorial nas estratégias dessa linha, no intuito de promover maior integração em um projeto de desenvolvimento territorial. O resultado mais visível dessa mudança, segundo Mattei⁴⁰⁴, é que os municípios deixaram de ser a unidade de referência desta linha de crédito e, em seu lugar, passou-se a beneficiar iniciativas de caráter regional que incorporassem a noção de “desenvolvimento territorial”.

As linhas de Infraestrutura e Serviços Municipais e Capacitação dos Agricultores Familiares deixaram de fazer parte do Pronaf com a implementação do Programa de

³⁹⁸ Cf. art. 1º da Resolução n. 3559, de 28 de março de 2008.

³⁹⁹ Cf. Resolução n. 2.436, de 21 de outubro de 1997.

⁴⁰⁰ Cf. ABRAMOVAY, Ricardo; VEIGA, José Eli da. **Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. Texto para discussão n. 641. Convênio FIPE/IPEA 07/97. Brasília: IPEA, abril de 1999 p. 28.

⁴⁰¹ Resolução n. 3.001, de 24 de julho de 2002.

⁴⁰² BRUNO; DIAS, 2004, p. 60.

⁴⁰³ Decreto n. 5.033, de 05 de abril de 2004.

⁴⁰⁴ MATTEI, 2008, p. 3.

Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat)⁴⁰⁵, cujas ações orçamentárias passaram a compor o atual Programa Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária, no PPA 2012-2015⁴⁰⁶.

Essa política de desenvolvimento territorial implementada pela SDT integra as ações do MDA para o fortalecimento da agricultura familiar, de acordo com as seguintes diretrizes: fortalecer os processos produtivos e econômicos dos territórios, organizando a oferta e demanda de produtos da agricultura familiar nas diferentes escalas e nos diversos espaços de comercialização e apoiando os empreendimentos associativos e cooperativos e a ação das redes socioeconômicas territoriais; e contribuir para a inclusão socioprodutiva, a erradicação da extrema pobreza e o fortalecimento e promoção da agricultura familiar⁴⁰⁷.

Destaca-se outra importante mudança, consistente na ampliação das finalidades da política pública para atividades não agropecuárias, exploradas mediante emprego direto da força de trabalho do produtor e sua família, fato que justificou a criação e reestruturação das modalidades das seguintes de linha de crédito: Custeio⁴⁰⁸; Investimento⁴⁰⁹; Pronaf Agroindústria⁴¹⁰; Pronaf Agroecologia⁴¹¹; Pronaf Eco⁴¹²; Pronaf Floresta⁴¹³; Pronaf Semi-Árido⁴¹⁴; Pronaf Mulher⁴¹⁵; Pronaf Jovem⁴¹⁶; Pronaf Custeio e Comercialização de

⁴⁰⁵ Plano Plurianual do Governo Federal: PPA 2004-2007 e PPA 2008-2011.

⁴⁰⁶ MDA, 2011.

⁴⁰⁷ *Ibidem*.

⁴⁰⁸ Destinado ao financiamento das atividades agropecuárias e de beneficiamento ou industrialização e comercialização de produção própria ou de terceiros agricultores familiares enquadrados no Pronaf (*Ibidem*).

⁴⁰⁹ Destinado ao financiamento da implantação, ampliação ou modernização da infraestrutura de produção e serviços, agropecuários ou não agropecuários, no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas (*Ibidem*).

⁴¹⁰ Linha para o financiamento de investimentos, inclusive em infraestrutura, que visam o beneficiamento, o processamento e a comercialização da produção agropecuária e não agropecuária, de produtos florestais e do extrativismo, ou de produtos artesanais e a exploração de turismo rural (*Ibidem*).

⁴¹¹ Linha para o financiamento de investimentos dos sistemas de produção agroecológicos ou orgânicos, incluindo-se os custos relativos à implantação e manutenção do empreendimento (*Ibidem*).

⁴¹² Linha para o financiamento de investimentos em técnicas que minimizam o impacto da atividade rural ao meio ambiente, bem como permitam ao agricultor melhor convívio com o bioma em que sua propriedade está inserida (*Ibidem*).

⁴¹³ Financiamento de investimentos em projetos para sistemas agroflorestais; exploração extrativista ecologicamente sustentável, plano de manejo florestal, recomposição e manutenção de áreas de preservação permanente e reserva legal e recuperação de áreas degradadas (*Ibidem*).

⁴¹⁴ Linha para o financiamento de investimentos em projetos de convivência com o semi-árido, focados na sustentabilidade dos agroecossistemas, priorizando infraestrutura hídrica e implantação, ampliação, recuperação ou modernização das demais infraestruturas, inclusive aquelas relacionadas com projetos de produção e serviços agropecuários e não agropecuários, de acordo com a realidade das famílias agricultoras da região Semiárida (*Ibidem*).

⁴¹⁵ Linha para o financiamento de investimentos de propostas de crédito da mulher agricultora (*Ibidem*).

⁴¹⁶ Financiamento de investimentos de propostas de crédito de jovens agricultores e agricultoras (*Ibidem*).

Agroindústrias Familiares⁴¹⁷; Pronaf Cota-Parte⁴¹⁸; Microcrédito Rural⁴¹⁹; e Pronaf Mais Alimentos⁴²⁰.

Cita-se, como outras alterações importantes, a incorporação de um novo grupo de beneficiários, denominado de Grupo E⁴²¹, e a redefinição das categorias dos beneficiários do Pronaf, mantendo-se apenas os grupos A, A/C e B e acrescentando as comunidades quilombolas e os povos indígenas, além de denominar todos os beneficiários de “agricultores familiares”⁴²².

Alguns marcos legislativos também podem ser destacados, como a Lei da Agricultura Familiar (Lei n. 11.326, de 24 de julho de 2006), a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei n. 11.346 de 15 de setembro 2006), a institucionalização da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Pnater) e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (PRONATER)⁴²³ e a promulgação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais⁴²⁴.

⁴¹⁷ Destinado aos agricultores e suas cooperativas ou associações para que financiem as necessidades de custeio do beneficiamento e industrialização da produção própria e/ou de terceiros (MDA, 2011).

⁴¹⁸ Financiamento de investimentos para a integralização de cotas-partes dos agricultores familiares filiados a cooperativas de produção ou para aplicação em capital de giro, custeio ou investimento (*Ibidem*).

⁴¹⁹ Destinado aos agricultores de mais baixa renda, permite o financiamento das atividades agropecuárias e não agropecuárias, podendo os créditos cobrirem qualquer demanda que possa gerar renda para a família atendida. Créditos para agricultores familiares enquadrados no Grupo B e agricultoras integrantes das unidades familiares de produção enquadradas nos Grupos A ou A/C (*Ibidem*).

⁴²⁰ Financiamento de propostas ou projetos de investimento para produção associados à açafraão, arroz, café, centeio, feijão, mandioca, milho, sorgo, trigo, erva-mate, apicultura, aquicultura, avicultura, bovinocultura de corte, bovinocultura de leite, caprinocultura, fruticultura, olericultura, ovinocultura, pesca e suinocultura” (*Ibidem*).

⁴²¹ Cf. art. 1º, inc. VIII, da Resolução n. 3206 de 24 de junho de 2004, o Grupo E abriga agricultores familiares mais capitalizados em comparação aos demais grupos, por obterem, no mínimo, 80% da renda familiar da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento e renda bruta anual familiar acima de R\$40.000,00 e até R\$ 60.000,00, incluída a renda proveniente de atividades desenvolvidas no estabelecimento e fora dele por qualquer componente da família e excluídos os benefícios sociais e proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais (BRASIL, 2004).

⁴²² Cf. Resolução n. 3559 de 28 de março de 2008: manteve na categoria A os assentados do PNRA e demais programas de crédito fundiário que contratariam o financiamento pela primeira vez e, caso já beneficiados pelo crédito, reclassificou-os na categoria A/C (egressos do grupo A), agrupou os excluídos dos grupos C, D e E na categoria denominada apenas de “agricultura familiar”, e classificou como agricultores familiares, para fins do Pronaf, os pescadores artesanais, extrativistas, sivilcultores, aquicultores, comunidades quilombolas e povos indígenas que explorem atividades produtivas agropecuárias ou não-agropecuárias no meio rural (BRASIL, 2008).

⁴²³ Lei n. 12.188, de 11 de janeiro de 2010.

⁴²⁴ Decreto n. 6.040, de 07 de fevereiro de 2007.

3.3.4 Pronaf: objetivos, finalidades e diretrizes atuais

Atualmente, prescreve o Manual de Crédito Rural⁴²⁵ que são beneficiários do Pronaf os agricultores e produtores rurais que compõem as unidades familiares de produção e preencham os seguintes requisitos mediante a apresentação de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP): mantenha a posse (arrendatário, parceiro, concessionário do PNRA ou permissionário de áreas públicas) ou propriedade do imóvel rural explorado; resida no estabelecimento ou em local próximo; não detenha área superior a quatro módulos fiscais, contíguos ou não; no mínimo 50% da renda bruta familiar seja originada da exploração; tenham o trabalho familiar como predominante na exploração, permitindo o trabalho de terceiros eventualmente e no máximo dois empregados permanentes; tenham obtido renda bruta familiar nos últimos 12 meses que antecedem a solicitação da DAP de até R\$160.000,00, incluindo a renda anual proveniente de atividades desenvolvidas por membros da família fora do estabelecimento (Capítulo 10, Seção 2, Item 1)⁴²⁶.

Também são considerados beneficiários do Pronaf, apesar de não serem considerados “agricultores familiares”⁴²⁷, os pescadores artesanais, extrativistas, silvicultores, aquicultores, integrantes de comunidades quilombolas, povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais, também mediante a apresentação de DAP e preenchimento dos requisitos estabelecidos no Manual (Capítulo 10, Seção 2, Item 2)⁴²⁸.

Todos esses beneficiários estão classificados nos seguintes grupos: grupo A – assentados pelo PNRA ou beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) que não contrataram operação de investimento sob a égide do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (Procera) ou que ainda não contrataram o limite de operações ou de valor de crédito de investimento para estruturação no âmbito do Pronaf; grupo B – beneficiários cuja renda bruta familiar anual não seja superior a R\$10.000,00 e que não contratem trabalho assalariado permanente; Grupo A/C – assentados pelo PNRA ou beneficiários do PNCF, que: I - tenham contratado a primeira operação no Grupo A; II - não

⁴²⁵ Atualizado pela Resolução n. 4.107, de 28 de junho de 2012, Altera as disposições do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), de que trata o Capítulo 10 do Manual de Crédito Rural (MCR), para aplicação a partir da Safra 2012/2013 (BRASIL, 2012).

⁴²⁶ BRASIL. Banco Central do Brasil. **Manual de Crédito Rural** - MCR. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?CREDRURAL>>. Acesso em 08 de agosto de 2012.

⁴²⁷ Ressalta-se que a Resolução n. 3.559/2008 denominava todos os beneficiários do Pronaf de “agricultores familiares”.

⁴²⁸ BRASIL, *op. cit.*

tenham contratado financiamento de custeio, exceto no próprio Grupo A/C (Capítulo 10, Seção 2, Item 3)⁴²⁹.

Para ter acesso ao Pronaf, é imprescindível a apresentação do DAP⁴³⁰, instrumento no qual ficará caracterizado se o agricultor desenvolve sua atividade mediante trabalho familiar ou possui as características dos outros beneficiários pelo Programa, para que seja direcionado às linhas de crédito e tenha o acesso à política pública. A Declaração é obtida no sindicato rural ou na Emater, e é fundamental para o planejamento e definição das condições de execução de um projeto agropecuário com assistência técnica.

As políticas públicas de crédito da agricultura familiar restringem-se às modalidades de custeio (Pronaf Custeio, Pronaf Custeio de Agroindústria Familiar e Microcrédito Produtivo Rural), investimento (Pronaf Mais Alimentos, Agroindústria, Floresta, Semi-árido, Mulher, Jovens, Agroecologia, Eco e Microcrédito Produtivo Rural) ou integralização de cotas-partes (Pronaf Cotas-Partes) (Capítulo 10, Seções 3 a 16)⁴³¹.

Extraí-se do Manual de Crédito Rural (MCR) que o Pronaf destina-se a estimular a geração de renda e melhorar o uso da mão de obra familiar por meio do financiamento de atividades e serviços rurais agropecuários e não agropecuários desenvolvidos em estabelecimento rural ou em áreas comunitárias próximas (Capítulo 10, Seção 1, Item 1)⁴³².

A finalidade principal do Pronaf era 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 de renda (art. 1º, D 1.946/1996). Ou seja, seu objetivo era fortalecer a agricultura familiar como categoria social, oferecendo

⁴²⁹ BRASIL, 2012.

⁴³⁰ Nos termos da Portaria n. 17/2010 – SAF: “Art. 1º A Declaração de Aptidão” ao Pronaf - DAP - é o instrumento que identifica os agricultores familiares e/ou suas formas associativas organizadas em pessoas jurídicas, aptos a realizarem operações de crédito rural ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf, em atendimento ao estabelecido no Manual de Crédito Rural - MCR, do Banco Central do Brasil. § 1º São também beneficiários e devem ser identificados por Declarações de Aptidão ao Pronaf para realizarem operações ao amparo do Programa: I - Pescadores artesanais que se dediquem à pesca artesanal, com fins comerciais, explorando a atividade como autônomos, com meios de produção próprios ou em regime de parceria com outros pescadores igualmente artesanais; II – Extrativistas que se dediquem à exploração extrativista ecologicamente sustentável; III - Silvicultores que cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes; IV – Aqüicultores que se dediquem ao cultivo de organismos que tenham na água seu normal ou mais freqüente meio de vida e que explorem área não superior a 2 (dois) hectares de lâmina d’água ou ocupem até 500 m³ (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanque-rede; V - Quilombolas que pratiquem atividades produtivas agrícolas e/ou não agrícolas, de beneficiamento e comercialização de seus produtos; VI - Indígenas que pratiquem atividades produtivas agrícolas e/ou não agrícolas, de beneficiamento e comercialização de seus produtos. § 2º As Declarações de Aptidão ao Pronaf registradas na base de dados da Secretaria da Agricultura Familiar constituem instrumento hábil de identificação dos agricultores familiares de modo a permitir-lhes o acesso às demais ações e políticas públicas dirigidas a essa categoria de produtores.” (MDA, 2011).

⁴³¹ BRASIL, *op. cit.*

⁴³² *Ibidem.*

financiamento, promovendo capacitação e proporcionando infraestrutura social e econômica a municípios e regiões vinculadas à agricultura familiar, nos termos de Tonneau e Sabourin⁴³³.

Aduz o Decreto n. 1.946/1996 que as diretrizes do Programa consistiam especialmente em: melhorar a qualidade de vida no segmento da agricultura familiar; proporcionar o aprimoramento das tecnologias empregadas; fomentar o aprimoramento profissional do agricultor familiar; adequar e implantar a infraestrutura física e social necessária ao melhor desempenho produtivo dos agricultores familiares; e atuar em função das demandas estabelecidas nos níveis municipal, estadual e federal pelos agricultores familiares e suas organizações⁴³⁴.

O Decreto n. 1.946/1996 foi revogado pelo Decreto n. 3.200, de 06 de outubro de 1999⁴³⁵, que acrescenta como uma das diretrizes do Pronaf o apoio as atividades voltadas para a verticalização da produção dos agricultores familiares, para o desenvolvimento de atividades rurais não agropecuárias, como o artesanato, a indústria caseira e o ecoturismo, e para o associativismo e o cooperativismo⁴³⁶. Com relação ao conceito de agricultores familiares, o Decreto estipula que, para seus efeitos, “os beneficiários de projetos de assentamento integrantes do Programa Nacional de Reforma Agrária são considerados agricultores familiares, desde que enquadrados nos parâmetros do Pronaf”⁴³⁷.

O Decreto n. 3200/1999 também se encontra revogado, por força do Decreto n. 3.508, de 14 de junho de 2000⁴³⁸, que acrescenta outra diretriz ao Pronaf, consistente em “incentivar e apoiar a organização dos agricultores familiares”⁴³⁹. Não obstante, o referido Decreto foi revogado pelo Decreto n. 3.992, de 30 de outubro de 2001⁴⁴⁰, o qual, destarte, não aborda sobre as finalidades, diretrizes, estrutura e outras disposições do Pronaf.

⁴³³ TONNEAU; SABOURIN, 2007.

⁴³⁴ Cf. art. 2º, do Dec. 1.946/1996.

⁴³⁵ Decreto n. 3.200 de 06 de outubro de 1999, dispõe sobre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural – CNDR e sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, e dá outras providências: “Art. 5º. O PRONAF, instituído pelo Decreto n. 1.946, de 28 de junho de 1996, com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, passa a reger-se pelas disposições deste Decreto. [...] Art. 15. Fica revogado o Decreto n. 1.946, de 28 de junho de 1996 [...]”.

⁴³⁶ Cf. art. 7º, inc. X, do Dec. 3.200/1999.

⁴³⁷ Cf. art. 8º do Dec. 3.200/1999.

⁴³⁸ Decreto n. 3.508/2000 dispõe sobre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS, e dá outras providências: “Art. 16. O PRONAF tem por finalidade promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares e passa a reger-se pelas disposições deste Decreto. [...] Art. 23. Revoga-se o Decreto no 3.200, de 6 de outubro de 1999”.

⁴³⁹ Art. 8º, inc. XI, do Dec. 3.508/2000.

⁴⁴⁰ Decreto n. 3.992/2001 dispõe sobre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS, e dá outras providências: “Art. 12. Revoga-se o Decreto no 3.508, de 14 de junho de 2000”.

O Decreto n. 3.992/2001 está revogado pelo Decreto n. 4.854, de 08 de outubro de 2003⁴⁴¹. É o atualmente vigente, e, infelizmente, não aborda as finalidades e diretrizes do Pronaf.

Está em andamento no Senado Federal⁴⁴² o Projeto de Lei da Câmara n. 27 de 2010 (origem PL 00443/2007), que “cria o Programa Nacional de Agricultura Familiar – Pronaf e dá outras providências”, por “necessidade de institucionalizar na lei um programa já existente”, haja vista que os decretos que regulamentavam o Pronaf foram revogados sucessivamente por outros decretos que apenas dispõem sobre a composição, estrutura, competência e funcionamento do CNDRS, deixando de abordar sobre os objetivos e condições de execução do Pronaf.

O Projeto de Lei traz apenas cinco artigos, que dispõem sobre os objetivos (art. 1º), o enquadramento de produtores rurais como agricultores familiares (art. 2º), das fontes de recurso (art. 3º), competências institucionais (art. 4º) e prazo da vigência da lei (art. 5º)⁴⁴³.

Para o referido Projeto de Lei, considera-se agricultor familiar aquele que satisfazer simultaneamente aos seguintes requisitos: explorar parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro ou concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária; não deter, a qualquer título, área superior a quatro módulos fiscais; utilizar predominantemente o trabalho familiar, admitindo-se a ajuda de terceiros quando a natureza da atividade exigir; residir na propriedade ou em aglomerado rural ou urbano (art. 2º)⁴⁴⁴. O último requisito não corresponde aos elementos conceituais trazidos pela Lei 11.326/2006.

Seus ‘novos’ objetivos seriam: favorecer o acesso e viabilizar a permanência dos agricultores familiares no mercado, tornando-os competitivos; fomentar o desenvolvimento tecnológico; profissionalizar os agricultores familiares perante os novos padrões tecnológicos; ofertar alternativas de financiamento adequado; fortalecer e direcionar outros serviços de apoio para o desenvolvimento da agricultura familiar; adequar a infraestrutura física e social para melhorar o desempenho produtivo e a qualidade de vida da população rural; ajustar às

⁴⁴¹ Decreto n. 4.854/2003 dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS, e dá outras providências: “Art. 14. Ficam revogados o Decreto no 3.992, de 30 de outubro de 2001”.

⁴⁴² Desde o dia 10 de maio de 2012, encontra-se na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Na referida Comissão, a matéria foi retirada da Pauta da 38ª Reunião Ordinária, em 12 de setembro de 2012, a pedido do Relator Senador Inácio Arruda, para reexame. Encontra-se, desde a referida data, na posse do Relator.

⁴⁴³ BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei da Câmara n. 27, de 2010 (n. 443/2007, na Casa de origem, da Deputada Sandra Rosado). Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, e dá outras providências. **Diário [do] Senado Federal**. Poder Executivo, Brasília, DF, 13 abril 2010. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=96398> Acesso em: 02 out. 2012.

⁴⁴⁴ BRASIL, 2010.

políticas públicas as necessidades da agricultura familiar; contribuir para a redução da pobreza no meio rural, através de ocupações produtivas e melhoria da renda de agricultores familiares⁴⁴⁵.

Destaca-se desses objetivos a expressão “novos padrões tecnológicos” e a profissionalização do agricultor, que estão ligados com a ideia de empresa rural, de financiamento e incorporação de tecnologia moderna, no sentido de transformar os agricultores familiares em empreendedores rurais consolidados. Concepções que coadunam com os estudos da FAO/Incra que destacavam a necessidade de políticas públicas para impulsionar os agricultores familiares em “transição”, que antes do Pronaf estavam em situação de bloqueio⁴⁴⁶, para se estabelecessem como “consolidados”⁴⁴⁷. Todavia, os atuais objetivos do Pronaf, que possuem semelhanças com o do Projeto de Lei, espelham fatores criticados nas pesquisas avaliativas, em razão da ausência de preocupação de fomentar um padrão de desenvolvimento que promova a sustentabilidade ambiental, garanta segurança alimentar e contribua com a redução da pobreza e desigualdade social.

3.3.5 Pronaf: críticas à concepção e ao funcionamento

Desde a criação de Pronaf, surgiram inúmeros estudos analisando seus impactos, avanços e limitações⁴⁴⁸. As principais críticas ao Programa têm-se direcionado a aspectos envolvendo a distribuição do crédito rural, o modelo de financiamento adotado e o perfil de desenvolvimento rural sustentável, explicitados a seguir.

⁴⁴⁵ Cf. art. 1º do Projeto de Lei da Câmara n. 27, de 2010.

⁴⁴⁶ Nos termos de Lamarche (1997, p. 20), se a exploração familiar encontra-se em uma situação que não lhe permite almejar um “modelo ideal” (agricultura familiar consolidada), encontra-se em uma situação de “bloqueio”, ante a ausência de política de créditos que incentive e melhore sua produção para atingir uma integração com o mercado.

⁴⁴⁷ Insurge do relatório da FAO/Incra (1996) que a agricultura familiar consolidada possuía integração ao mercado, com acesso a inovações tecnológicas e políticas públicas, maioria funcionando em padrões empresariais, podendo estar integrada ao agronegócio. Enquanto que a agricultura familiar em transição possuía acesso parcial à tecnologia e ao mercado, sem acesso à maioria das políticas e programas governamentais, não consolidados como empresas, com amplo potencial para a viabilização econômica.

⁴⁴⁸ Em estudo realizado por Mattei (2010, p. 21), em levantamento geral (1996 a 2006) foram identificadas e catalogadas 144 trabalhos técnicos e científicos realizados pelos mais diversos pesquisadores e analistas de políticas públicas do país.

3.3.5.1 Distribuição do crédito rural

Alentejano⁴⁴⁹, ao analisar a distribuição do crédito do Pronaf no ano de 1999, concluiu por haver uma limitação e centralização dos créditos em regiões mais capitalizadas: “pois, as operações (80% do total) concentraram-se em apenas 5 estados – sendo que três desses localizados na região Sul, ou seja, onde estão os agricultores familiares mais modernizados, muito dos quais integrados às agroindústrias”.

Segundo Aquino e Schneider⁴⁵⁰, essa situação perdura nas distribuições de crédito realizadas pelo Pronaf entre os anos de 1996 a 2008, haja vista que quase metade do montante de crédito emprestado pelo Programa se concentrou nos três estados da região Sul do País, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, particularmente. A região Nordeste, que contava com a metade dos potenciais beneficiários, captou somente 1/5 do total de recursos aplicados. Esses dados revelam o viés concentrador e privilegiado que marca a política de crédito do Pronaf em toda a sua trajetória histórica, ao beneficiar os agricultores mais capitalizados e capazes de oferecer garantias aos bancos (grupos D e E). A proposta inicial do Pronaf não era atender os agricultores familiares de forma homogênea, sendo esse caráter seletivo e excludente caracterizado como “vício de origem”.

Esse “vício” mencionado por Aquino e Schneider⁴⁵¹ refere-se às menções anteriores sobre a institucionalização do Pronaf para atender apenas os agricultores familiares em transição e não os periféricos⁴⁵², pois estes necessitariam de outras políticas além de crédito rural. Apesar de que, a partir de 1999, os beneficiários do Pronaf foram ampliados para

⁴⁴⁹ ALENTEJANO, Paulo Roberto R. O que há de novo no rural brasileiro? In: MARTINS, Sérgio (Ed.). **Terra Livre**. São Paulo: Associação dos Geógrafos Brasileiros, 2000, p. 94.

⁴⁵⁰ AQUINO, Joacir Rufino de; SCHNEIDER, Sergio. (Des)Caminhos da política de crédito do pronaf na luta contra a pobreza e a desigualdade social no Brasil rural. In: I CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA A POBREZA E A DESIGUALDADE. Artigo apresentado no GT03: Estado, políticas públicas e desenvolvimento. **Anais...** Natal: UFRN, 2010, p. 9.

⁴⁵¹ *Ibidem*.

⁴⁵² Insurge do relatório da FAO/Incrá (1996) três modalidades distintas de gestões da agricultura familiar, sendo classificadas em: agricultura familiar consolidada que possuía integração ao mercado, com acesso a inovações tecnológicas e políticas públicas, maioria funcionando em padrões empresariais, podendo estar integrada ao agronegócio; agricultura familiar em transição que possuía acesso parcial à tecnologia e ao mercado, sem acesso à maioria das políticas e programas governamentais, não consolidados como empresas, com amplo potencial para a viabilização econômica; e agricultura familiar periférica que em razão da inadequada infraestrutura dependeria de programas de reforma agrária, crédito, pesquisa, assistência técnica e extensão rural e comercialização, isto é, unidade familiares proletarizada ou em assentamentos, com menor integração e infraestrutura.

atender os agricultores familiares periféricos. De acordo com as avaliações, na prática, o Pronaf acabou beneficiando a agricultura familiar consolidada – mais capitalizados.

Essa distribuição desigual dos recursos do Pronaf, segundo Aquino e Schneider⁴⁵³, está associada a inúmeros problemas operacionais e sociopolíticos, como, por exemplo: os elevados obstáculos burocráticos impostos pelo sistema bancário aos agricultores familiares com níveis de renda inferiores; a maior organização dos agricultores mais capitalizados; as pressões de empresas agroindustriais às quais estes produtores estão vinculados; a concentração de agências bancárias e cooperativas de crédito nos estados da região Sul; e a desarticulação e baixa inserção social dos produtores do Norte e do Nordeste.

Nesse sentido, Mattei⁴⁵⁴, em estudo a respeito do Pronaf no período de 1996 a 2006, também constatou uma excessiva concentração de recursos na regiões Sul e Sudeste do País e inserções menores na região Nordeste, permitindo concluir o privilégio dado às unidades familiares “mais eficientes” em detrimento das mais “fragilizadas”. Esses elementos coadunam com as constatações de Guanzioli⁴⁵⁵, em sua análise do Programa no período de 1999 a 2005, referentes aos beneficiários reais do programa, ou seja, na prática os beneficiários do Pronaf eram os estratos do grupo A (consolidados – “mais eficientes”) e não os agricultores do grupo B (em transição – “fragilizados”).

Em 2007, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)⁴⁵⁶ realizou uma avaliação das políticas do Governo Federal em relação ao desenvolvimento rural e indicou que ainda não existiriam informações seguras a respeito do real impacto do Pronaf na vida dos agricultores, permanecendo alguns desafios a serem superados.

O documento salienta também a relação entre a probabilidade de acesso às linhas de crédito, a escolaridade e as especificidades ecológicas: quanto maior a escolaridade e as condições ecológicas para o plantio, maior a probabilidade de acesso às linhas de crédito, aspecto que compromete o combate das desigualdades regionais e sociais⁴⁵⁷.

⁴⁵³ AQUINO; SCHNEIDER, 2010, p. 9.

⁴⁵⁴ MATTEI, 2010, p. 80.

⁴⁵⁵ GUANZIROLI, Carlos E. Pronaf dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **RER**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2007, p. 306.

⁴⁵⁶ Cf. Boletim IPEA n. 14: “Para uma avaliação da efetividade e dos impactos do Pronaf seria necessária a execução de um conjunto articulado de pesquisas e estudos, o que não tem sido feito. O fato de estar ainda apoiado nas estatísticas que têm mais de uma década de existência torna difícil até mesmo saber da suficiência, ou não, de cobertura do seu público-alvo”. (BRASIL; IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Desenvolvimento Rural: Políticas sociais – acompanhamento e análise. **Boletim IPEA**, n. 14, p. 160-184, fev. 2007. Disponível em: <<http://pdfc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/reforma-agraria/boletim-ipea-no-14-2007-desenvolvimento-rural>>. Acesso em: 11 jan. 2012, p. 170).

⁴⁵⁷ *Ibidem*, p. 171.

Um aspecto do programa que tem merecido cuidados especiais é o relativo a busca de um melhor equilíbrio na distribuição regional dos financiamentos concedidos. Desde 2003 há ocorrido significativa ampliação de operações nas Regiões Norte e Nordeste. Contudo, a consolidação da agricultura familiar nessas regiões enfrenta desafios que se encontram relativamente melhor equacionados nas demais regiões. Não só as ofertas de serviços de Ater são insatisfatórias, como boa parte dos agricultores tem dificuldades em absorver os ensinamentos. Segundo avaliação da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), a baixa ou a nula escolaridade põe em pauta a necessidade de se avançar os programas de educação para a população rural. No Norte do país, as especificidades ecológicas impõem um desafio extra: conciliar a preservação ambiental com a obtenção de recursos que garantam a sobrevivência e a reprodução da agricultura familiar. Também aqui há de se superar as fragilidades da Ater e o modelo de crédito que foi desenhado tendo em conta outra realidade⁴⁵⁸.

Apesar da diversificação das modalidades de crédito ocorridas no governo Lula, como Pronaf Jovens, Mulheres, Eco etc, Sabourin⁴⁵⁹ afirma que se trata de apoio de uma produção destinada ao mercado capitalista, sendo que nenhuma medida foi contemplada para fortalecer estratégias de autoconsumo, de venda direta ou de implementação de mercados locais de proximidade ou ainda de circuitos de cursos entre produtores e consumidores.

Os resultados das pesquisas avaliativas do Pronaf indicam que o Programa precisa de uma reestruturação significativa para que se torne menos concentrado e com capacidade para expandir para todas as regiões do País, contemplando um lastro maior de agricultores familiares e demais atores rurais beneficiários.

3.3.5.2 Modelo de financiamento do Programa

Ressaltam os autores Denardi⁴⁶⁰, bem como Conterato, Gazolla e Schneider⁴⁶¹, Mattei⁴⁶², Gazolla e Schneider⁴⁶³ e Aquino e Schneider⁴⁶⁴, em análises do Pronaf nos períodos

⁴⁵⁸ BRASIL, 2007, p. 171.

⁴⁵⁹ SABOURIN, Eric. Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula? **Sociedade e Estado**, Brasília, Brasília, v. 22, n. 3, set./dez. 2007, p. 723.

⁴⁶⁰ DENARDI, Reni Antônio. Agricultura familiar e políticas públicas: alguns dilemas e desafios para o desenvolvimento rural sustentável. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**. Porto Alegre, v. 2, 2001, p. 59.

⁴⁶¹ CONTERATO, Marcelo Antônio; GAZOLLA, Marcio; SCHNEIDER, Sérgio. A dinâmica agrícola do desenvolvimento da agricultura familiar no Alto Uruguai, Rio Grande do Sul: suas metamorfoses e reações locais. In: Tonneau, Jean Philippe; Sabourin, Eric (Ed.). **Agricultura familiar: interação entre políticas públicas e dinâmicas locais: ensinamentos a partir de casos**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2007.

⁴⁶² MATTEI, 2008, 2010.

⁴⁶³ GAZOLLA, Marcio; SCHNEIDER, Sergio. As duas caras do pronaf: produtivismo ou fortalecimento da produção para autoconsumo? In: XVIII CONGRESSO SOBER, Ribeirão Preto, julho 2005. **Anais...**, 2005.

⁴⁶⁴ AQUINO; SCHNEIDER, 2010.

compreendidos entre 1997 e 1999, 1996 e 2004, 1996 e 2008, 1996 e 2004, 1996 e 2008, respectivamente, que o modelo de financiamento do Programa é centralizado em pacotes tecnológicos tradicionais e voltado às *commodities*, influenciando os agricultores a uma especialização produtiva. Em estudos e pesquisas realizadas por regiões, observaram os autores que os principais empreendimentos financiados pelo crédito de custeio referem-se a implantação de lavouras de grãos e *commodities* como soja, milho, fumo e, em alguns casos, o feijão, caracterizadas pelo uso intensivo de fertilizantes químicos, agrotóxicos, sementes transgênicas, máquinas agrícolas e outras tecnologias. Na ordem de prioridades, encontram-se a bovinocultura de leite, em segunda escala, e o financiamento da fruticultura, em terceira escala. As atividades menos financiadas seriam a piscicultura, a aquisição de pequenas máquinas e equipamentos agrícolas e a implantação de agroindústrias familiares⁴⁶⁵.

Essa especialização em lavouras de grãos e *commodities* gerada pelo Pronaf abala a própria lógica de operação e reprodução social das unidades familiares, que tendem a funcionar com base em sistemas produtivos e atividades econômicas diversificadas, responsáveis pelo processo da externalização e do aumento do consumo intermediário de insumos modernos, e não com um elenco restritivo de operações de cultivo e de reprodução social. Esses sistemas fragilizaram a agricultura familiar regional e levaram-na a uma crescente dependência em relação ao padrão produtivista de desenvolvimento regional, reproduzindo as mesmas condições históricas⁴⁶⁶.

Nessa perspectiva, Gazolla e Schneider⁴⁶⁷ ressaltam que o Programa se propõe a ser uma política de desenvolvimento rural com ênfase na diversificação das atividades produtivas rurais, todavia, na prática, trata-se de uma política de desenvolvimento agrícola que continua a financiar a incorporação de tecnologias modernas e a incentivar as atividades produtivas e econômicas tradicionais e responsáveis pela fragilização dos agricultores familiares da região.

Nesse sentido, os financiamentos não visam estimular as atividades da agricultura familiar como uma estratégia de reprodução social das famílias, deixando de propiciar uma diversificação produtiva e econômica. Todavia, trata-se de um reflexo do “duplo movimento histórico, contínuo e dual por que vem passando a agricultura familiar”, comandado pelas organizações de representação política da agricultura familiar e pelos próprios agricultores familiares⁴⁶⁸.

⁴⁶⁵ Cf. CONTERATO; GAZOLLA; SCHNEIDER, *op. cit.*.

⁴⁶⁶ CONTERATO; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2007.

⁴⁶⁷ GAZOLLA; SCHNEIDER, 2005

⁴⁶⁸ CONTERATO; GAZOLLA; SCHNEIDER, *op. cit.*, p. 49.

Tais constatações revelam que, na prática, a política de crédito do Pronaf ainda não combina instrumentos de estímulo às atividades agrícolas com outros que fortaleçam e permitam a expansão das atividades não agrícolas e a pluriatividade das famílias de agricultores⁴⁶⁹. Esta interligação aos “insumos modernos”, também verificada por Mattei⁴⁷⁰, resulta na dependência econômica e social dos agricultores familiares de um padrão de desenvolvimento agrícola cuja sustentabilidade vem mostrando sinais de esgotamento.

Para Denardi⁴⁷¹, é necessária a criação de créditos e outros tipos de investimentos e financiamentos que promovam uma mudança no sistema de produção, isto é, que incentivem sistemas de produção diversificados e sustentáveis ou produtos orgânicos e diferenciados. Mattei⁴⁷² também afirma a necessidade de estimular a diversificação produtiva na agricultura familiar em uma perspectiva agrícola e não-agrícola.

Dessa forma, ao incentivar uma profissionalização e especialização produtiva, o Pronaf está integrando a agricultura familiar em um desenvolvimento rural padrão, destruindo as especificidades dessa categoria, além de agir de forma oposta a suas diretrizes principais consistentes em apoiar um desenvolvimento rural sustentável mediante o fortalecimento e expansão da agricultura familiar, respeitando seus sistemas produtivos e atividades econômicas diversificadas, tornando-a independente de tecnologias avançadas e de fertilizantes e mantendo-a como uma forma social de produção e trabalho centrada na unidade familiar.

3.3.5.3 Perfil de desenvolvimento rural sustentável

Em pesquisa a respeito dos impactos do Pronaf sobre as economias locais nas regiões Nordeste, Sudeste e Norte do Brasil no período de 1999 a 2005, os autores Mattei, Waquil e Conterato criticaram a retórica de sustentabilidade do Programa e o seu viés produtivista: “o sistema de financiamento da agricultura familiar precisa estimular fortemente práticas

⁴⁶⁹ Cf. AQUINO; SCHNEIDER, 2010.

⁴⁷⁰ MATTEI, 2008, p. 3.

⁴⁷¹ DENARDI, 2001, p. 59.

⁴⁷² MATTEI, 2010, p. 81.

produtivas que reduzam sistematicamente as dependências do padrão agrícola vigente que, além de estar assentado em insumos caros, é ambientalmente insustentável”⁴⁷³.

Em razão do próprio modelo de financiamento empreendido pelo Programa, voltado à especialização e produtividade de *commodities*, ele não conseguiu intervir em ações que alterassem o padrão de desenvolvimento agrícola para se promover um desenvolvimento efetivamente sustentável, por possuir um viés produtivista no centro de suas ações, uma vez que consolida entre os agricultores familiares uma produção voltada ao uso intensivo de insumos modernos, fertilizantes químicos, agrotóxicos e sementes selecionadas. Além disso, a preocupação com as questões ambientais aparece apenas como uma ‘retórica’, em razão da ausência de ações planejadas que priorizem o tema, nos termos de Mattei: “o uso generalizado dos insumos modernos que servem de parâmetro para o padrão vigente, não produzindo as mudanças necessárias para a construção de um modelo de desenvolvimento sustentável para as áreas rurais”⁴⁷⁴.

Nesse sentido também paira a crítica realizada por Domingues⁴⁷⁵ em estudo do Pronaf no ano de 2006, de forma que o programa estaria estimulando os agricultores familiares a reproduzirem uma agricultura insustentável, haja vista que o crédito é concedido de forma vinculada a pacotes agroquímicos que induziriam as famílias à especialização produtiva, degradação ambiental, dependência tecnológica e erosão cultural.

A transformação do modelo de concessão de crédito deveria passar a financiar o sistema de produção familiar, adotando a agroecologia como um novo paradigma para o desenvolvimento do meio rural.

3.3.5.4 Apontamentos críticos do Programa

Guanzirolí⁴⁷⁶, referindo-se à análise do período compreendido entre 1999 e 2005, identifica outros fatores que influenciaram negativamente o processo de geração de renda dos

⁴⁷³ MATTEI *et al.* Uma análise dos impactos do Pronaf sobre as economias locais nas regiões Nordeste, Sudeste e Norte do Brasil. In: XLV CONGRESSO DA SOBER: Conhecimento para Agricultura do Futuro. **Anais...**, 2007, p. 14.

⁴⁷⁴ MATTEI, 2010, p. 78-9.

⁴⁷⁵ DOMINGUES, Alexandre Pires. **Crédito Pronaf**: conquista, afirmação e reconhecimento. O processo de formulação de uma política pública. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2007.

⁴⁷⁶ GUANZIROLI, 2007.

agricultores familiares, destacando os seguintes: falta ou baixa qualidade de assistência técnica e de visão sistêmica dos técnicos; dificuldades no gerenciamento dos recursos do crédito; falta de integração aos mercados, de estrutura de comercialização e de agregação de valor.

Apesar dos avanços conseguidos pelos movimentos sociais rurais, as reivindicações da categoria social ainda continuam, pois, segundo Ferreira, Silveira e Garcia⁴⁷⁷, em análise do período de 1996 até 2000, “crédito de custeio sem investimentos, investimentos sem infraestrutura, financiamento sem a devida assistência técnica e a necessária capacitação dos agricultores” não produzem mudanças estruturais nem asseguram sustentabilidade aos agricultores familiares. Assim, para os autores, o Programa padece de algumas deficiências:

- não foi desenhado como um programa, ou seja, um conjunto articulado e integrado de intervenções com vistas a superar as causas fundamentais da situação desigual, desvantajosa e debilitada em que se encontra a agricultura familiar;
- não demarcou, com precisão, o que vem a ser fortalecimento da agricultura familiar, vindo a incorporar sucessivamente novas ações, sem estruturá-las de forma orgânica;
- não vem difundindo um conceito de fortalecimento compreensível aos seus beneficiários, que dimensione as expectativas em relação as possibilidades e limites da intervenção governamental;
- muitas das ações entendidas como necessárias ao fortalecimento da agricultura familiar são de responsabilidade de outros órgãos que, por sua vez, não conferem prioridade ao público-alvo do programa;
- o volume das ações que integram o PRONAF não alcança fortalecer, efetiva e integralmente, a grande maioria dos agricultores familiares.⁴⁷⁸

Delgado⁴⁷⁹ afirma ser necessária uma reavaliação da construção, do significado e dos espaços de atuação das políticas agrárias para o desenvolvimento rural, para a consolidação e a expansão da agricultura familiar. Ao sugerir uma mudança na postura da construção da política pública para a agricultura familiar, delimita orientações para essa reestruturação, como: uma perspectiva efetivamente diferenciada, no intuito de contemplar a ampla diversidade de experiências em curso e não simplesmente as encerrando em uma “camisa-de-força homogeneizadora e excludente”; inclusão de um componente importante de capacitação dos agricultores e de suas lideranças, para participarem, com conhecimento (da legislação, das

⁴⁷⁷ FERREIRA, Brancolina; SILVEIRA, Fernando Gaiger; GARCIA, Ronaldo Coutinho. A agricultura familiar e o Pronaf: contexto e perspectivas. In: GASQUES, José Garcia; CONCEIÇÃO, Júnia Cristina P. R. (Org.). **Transformações da agricultura e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2011, p. 534.

⁴⁷⁸ FERREIRA; SILVEIRA; GARCIA, 2011, p. 534.

⁴⁷⁹ DELGADO, Nelson Giordano. As relações entre a macroeconomia e a política agrícola. Provocações para um debate interrompido. **Estudos Sociedade e Agricultura**, p. 173-180, 14 out. 1999.

atribuições e objetivos etc.), dos mecanismos institucionais de implementação das políticas; estimular uma parceria entre as agências públicas e as organizações de agricultores⁴⁸⁰.

Diante desse contexto, observa-se que, apesar da importância do Pronaf como política pioneira que legitima o agricultor familiar como uma categoria econômica e social, há inúmeros desafios a serem suplantados e modificações urgentes a serem implantadas para alcançar os objetivos a que se propõe. As pesquisas demonstram que grande parte dos agricultores familiares tem dificuldade de expandir e garantir o sustento de sua família, porque ainda faltam programas compatíveis com suas condições econômicas e orientação técnica e canais de comercialização capazes de promover uma estrutura produtiva sustentável das unidades rurais familiares.

Ao se almejar formas sustentáveis de desenvolvimento rural com a consolidação de uma agricultura familiar, é necessário estabelecer condições mais adequadas de acesso ao crédito, com constantes orientações e reconfiguração da produção tecnológica adotada com elevada irracionalidade social e ecológica, em busca de uma produção que concilie a produtividade e a preservação dos recursos naturais.

Para as mudanças estruturais no perfil do desenvolvimento adotado, é imprescindível reconhecer a unidade familiar como um sistema de produção e estimular a sua estrutura produtiva sem alterar suas raízes e tentar integrá-la à lógica setorial e produtivista do padrão de desenvolvimento convencional ou inseri-la na “camisa de força” mencionada por Delgado⁴⁸¹. O eixo central seria a necessidade de garantir a reprodução social da agricultura familiar.

Para atingir a proposta de fortalecer a agricultura familiar com o fim de assumir um projeto de desenvolvimento sustentável através do Pronaf, necessita-se compatibilizar outros elementos além do crédito, isto é, outras políticas públicas. A ausência de planejamento, de assistência técnica, de técnicas aprimoradas para um manejo sustentável, autonomia de comercialização, condições mínimas de vida no campo (saneamento, educação, saúde etc) e de infraestrutura física e social e outros elementos que tornem segura a produção e a vida no campo da unidade familiar não serão resolvidos apenas com crédito. Por isso, é necessário reestruturar o Programa em sua base (diretrizes, objetivos e critérios de seleção dos beneficiários), de modo a causar mudanças efetivas nas condições de vida dos agricultores

⁴⁸⁰ DELGADO, 1999, p. 177.

⁴⁸¹ *Ibidem*, p. 177.

familiares e contribuir para a construção de um novo padrão de desenvolvimento rural no Brasil.

Portanto, urgente a revisão dos padrões de produção de alimentos para alterar as políticas de crédito e de assistência técnica. A finalidade primordial dessas alterações está em permitir a reprodução da agricultura familiar em condições de sustentar e desenvolver a unidade familiar como opção democrática e sustentável para a construção de um novo modelo agrário baseado na segurança alimentar, com respeito ao meio ambiente e à equidade social. Dessa forma, é fundamental reestruturar as ações de fortalecimento da agricultura familiar para que permitam ao modelo familiar diversificar as atividades, promover inclusão social e distribuição de renda, e ser viável econômica e ambientalmente, por meio da adoção de técnicas modernas mais adequadas.

3.4 AGRICULTURA FAMILIAR NA LEI N. 11.326/2006

O Pronaf é um marco nas políticas públicas de reconhecimento da agricultura familiar como sujeito de direito capaz de assumir um projeto de desenvolvimento rural, amparado nos dados e conceituações da FAO/Incrá. Destarte, havia necessidade de um estatuto que conceituasse a agricultura familiar para o ordenamento jurídico e delimitasse as diretrizes de uma política pública que tivesse como público-alvo essa categoria. Em adendo, o Pronaf, restrito a uma política de crédito rural, não conceitua a agricultura familiar, apenas enumera os seus beneficiários, relacionando-os aos fatores estruturais como renda e integração ao mercado, com caráter seletivo e excludente. Ademais, o Programa está regulamentado apenas pelas resoluções do BCB e do CMN.

A importância da aprovação de uma lei que institucionalize a agricultura familiar, determinando os princípios e diretrizes a nortear as políticas públicas voltadas a essa categoria foi um dos embasamentos do Projeto de Lei da Câmara n. 32 de 2006 (Projeto de Lei n. 3.952/2004). Vejamos:

No entanto, apesar de toda essa força, a falta de uma lei que determine as diretrizes gerais e que defina o que seja “agricultura familiar”, tem trazido inúmeros problemas à implementação das políticas necessárias para o efetivo fortalecimento do setor, tais como previdência, organização sindical, cooperativismo e instalação de agroindústrias. Só para citar um exemplo: o agricultor familiar que agrega qualquer valor à sua produção, como no caso da produção do açúcar mascavo, de doces ou de

outros produtos artesanais, passa a ser enquadrado pelo INSS como empregador rural, dificultando a obtenção de sua aposentadoria. Por sua vez, a Previdência Social, mesmo reconhecendo que tais agricultores não mudaram de categoria profissional, nada pode fazer, pela falta de uma legislação que defina o que seja o agricultor familiar.[...]

Na mesma direção das dificuldades que o setor enfrenta, ainda é possível citar o acesso a terras de baixo potencial produtivo, a insuficiência ou inoportunidade de crédito rural, tecnologias agropecuárias inadequadas, falta de assistência técnica e de meios para agregar valor à produção, precariedade de infra-estrutura produtiva e social, dificuldade de acesso a mercados, à educação básica e profissionalizante e aos serviços de saúde.⁴⁸²

A justificativa aqui transcrita estava relacionada com a contribuição dos agricultores familiares para o desenvolvimento econômico e social, com produções destinadas à alimentação da população brasileira e para a exportação. Diante dessas justificativas, sobreveio a Lei n. 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, tendo como eixo central delimitar os conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação das políticas públicas direcionadas à agricultura familiar e aos empreendimentos familiares rurais.

A Lei n. 11.326/2006 consolida o conceito de “agricultor familiar” e “empreendedor familiar rural” como aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: não detenha, a qualquer título, área maior que quatro módulos fiscais; utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo⁴⁸³; dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família⁴⁸⁴. Apenas em 2011 foram incluídos pela Lei n. 12.512 como beneficiários da Lei da Agricultura Familiar os silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores e povos indígenas⁴⁸⁵.

Nas delimitações conceituais, não há requisitos sobre renda familiar e quantidade máxima de empregados permanentes ou temporários, elementos essenciais para receber os

⁴⁸² BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei da Câmara n. 32 de 2006 (Projeto de Lei n. 3952/2004). Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário [do] Senado Federal**. Poder Executivo, Brasília, DF, 1º abril 2006. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=77188> Acesso em: 02 abr. 2012.

⁴⁸³ Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011. Redação anterior: “tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento” (BRASIL, 2006).

⁴⁸⁴ Cf. art. 3º da Lei 11.326/06.

⁴⁸⁵ Cf. §2º do art. 3º da Lei 11.326/06

benefícios do Pronaf. Quanto ao limite máximo para a área total dos estabelecimentos rurais, a legislação estipula a quantidade de quatro módulos fiscais⁴⁸⁶, em consonância com a quantidade determinada pelo Pronaf.

O fator tamanho da área rural foi condenado pelos estudos do projeto FAO/Incra⁴⁸⁷, pois, para os pesquisadores, a agricultura familiar não pode ser definida pelo tamanho do estabelecimento: “cuja extensão máxima é determinada pelo que a família pode explorar com base em seu próprio trabalho associado à tecnologia de que dispõe”⁴⁸⁸.

Os estudos realizados pela FAO/Incra caracterizam o agricultor familiar ou a agricultura familiar relacionando terra, trabalho e família. A legislação inseriu um quarto requisito na conceituação dessa categoria ao estabelecer um limite máximo da propriedade. Na prática, essa restrição impedirá que o conceito ampare todos os agricultores familiares. Por exemplo, um produtor que gere uma unidade produtiva agrícola conjuntamente com sua família, com destinação majoritária do tempo de trabalho familiar no estabelecimento, possui a propriedade do imóvel e dos meios de produção, utiliza trabalho assalariado complementar durante o plantio e colheita, destarte, em área superior a quatro módulos fiscais não é considerado pela legislação um “agricultor familiar” e também não integra a lista de beneficiários do Pronaf. Esse produtor estará à mercê de outras políticas públicas disponíveis aos pequenos⁴⁸⁹ (imóvel rural de área compreendida entre 1 a 4 módulos fiscais), médios (imóvel rural de área compreendida entre 4 a 15 módulos fiscais) e grandes proprietários (imóvel rural de área superior a 15 módulos fiscais). No caso, esse produtor, apesar de ter a unidade familiar no centro de sua produção, será considerado médio proprietário rural, excluído dos beneficiados do Pronaf e da própria conceituação legal de agricultor familiar disposta na Lei n. 11.326/2006, exclusão que também repercutirá no âmbito da previdência rural.

Ademais, o módulo fiscal é uma medida que varia entre 5 a 100 hectares, de acordo com cada município. No Estado de Goiás, para o município de Goiânia um módulo fiscal corresponde a 7 hectares, logo, será considerado agricultor familiar um produtor que gere uma

⁴⁸⁶ O módulo fiscal é medida introduzida pela Lei n. 6.746/1979, que alterou os artigos 49 e 50 do Estatuto da Terra, que se referem à fixação do imposto sobre a propriedade rural. O módulo fiscal é uma unidade de medida que varia entre 5 e 100 hectares, de acordo com o município, e serve de parâmetro para classificação da propriedade quanto ao seu tamanho (MDA, 2011).

⁴⁸⁷ FAO; INCRA, 2000, p. 10.

⁴⁸⁸ *Ibidem*, p. 10.

⁴⁸⁹ Os conceitos de pequena e média propriedade rural foram extraídos da Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, prevista no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal, art. 4º, incisos II e III.

unidade produtiva agrícola conjuntamente com sua família, com destinação majoritária do tempo de trabalho familiar no estabelecimento, possui a propriedade do imóvel e dos meios de produção, utiliza trabalho assalariado complementar durante o plantio e colheita, em área de 7 a 28 hectares.

Todavia, para o município de Monte Alegre de Goiás um módulo fiscal corresponde a 80 hectares. Assim, nesse local, será considerado agricultor familiar um produtor que gere uma unidade produtiva agrícola conjuntamente com sua família, com destinação majoritária do tempo de trabalho familiar no estabelecimento, possui a propriedade do imóvel e dos meios de produção, utiliza trabalho assalariado complementar durante o plantio e colheita, em área de 80 a 320 hectares. Em razão da área máxima (4 módulos fiscais), se o agricultor de Goiânia, citado nesse exemplo hipotético, possuísse 80 hectares não seria considerado agricultor familiar de acordo com a Lei n. 11.326/2006, apesar de gerir o imóvel como unidade familiar, não obstante, se ele gerisse imóvel rural em Monte Alegre de Goiás seria considerado agricultor familiar⁴⁹⁰.

Diante dessa abordagem, oportuna a colocação de Caume⁴⁹¹, que traz a conceituação da agricultura familiar em três planos interligados, mas com dinâmicas, racionalidades e objetivos específicos. O conceito estabelecido pela lei é operacional, por estabelecer recorte seletivo:

Como categoria social, a agricultura familiar remete aos processos de auto-identificação dos sujeitos sociais, de sua capacidade de se perceberem como ocupantes de uma mesma posição no mundo social e portadores demandas comuns. Como categoria sociológica, a agricultura familiar é resultado de uma dada forma de apreensão e construção social legitimada pelo campo do conhecimento, pela ciência. Como objeto de política pública (público alvo das políticas estatais), a agricultura familiar é uma definição operacional e sua qualificação é dada pela necessidade de o Estado proceder a um recorte seletivo dos potenciais beneficiários da política pública⁴⁹².

O conceito operacional abordado pela Lei será utilizado para delimitar a formulação de políticas públicas direcionadas à agricultura familiar e a empreendimentos familiares

⁴⁹⁰ A quantidade de módulos fiscais foi extraída da Instrução Especial do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) n. 20, de 28 de maio de 1980, aprovada pela Portaria/ MA 146/80 - DOU 12/6/80, Seção I p. 11.606, que estabelece o Módulo Fiscal de cada Município, previsto no Decreto n. 84.685 de 06 de maio de 1980 (INCRA, 1980).

⁴⁹¹ CAUME, David José. Agricultura familiar e agronegócio: falsas antinomias. **REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 14, n. 1, p. 26-44, jan./abr. 2009.

⁴⁹² CAUME, 2009, p. 35.

rurais⁴⁹³. Destaca-se também o impacto dessa legislação nos aspectos da previdência rural, a qual possui importante papel no combate à pobreza entre as famílias e ao êxodo rural.

As Leis ns. 8.212 e 8.213, de 24 de julho de 1991, dispõem, respectivamente, sobre a Organização da Seguridade Social e o Plano de Benefícios da Previdência Social, estipulando como segurado especial do Regime Geral o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o garimpeiro, o pescador artesanal e o assemblado, que exerçam suas atividades individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, bem como seus respectivos cônjuges ou companheiros e filhos maiores de 14 anos ou a eles equiparados, desde que trabalhem, comprovadamente, com o grupo familiar respectivo. Para a legislação previdenciária, configura regime de economia familiar a atividade em que o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsistência e é exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados.

Havia divergências doutrinárias e jurisprudenciais quanto ao tamanho da propriedade rural do grupo familiar, em razão da definição de “propriedade familiar” trazida pelo Estatuto da Terra em seu art. 4º, inc. II, considerando assim o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalhado com a ajuda de terceiros.

Assim, apesar de a propriedade familiar não se restringir apenas à extensão de módulo rural, a legislação previdenciária não abordava a extensão da área como elemento que integrava a sua condição de segurado social. Tanto que a Súmula 30, do Conselho da Justiça Federal, Turma de Uniformização das decisões das Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais, abordava essa temática nos seguintes termos: “Tratando-se de demanda previdenciária, o fato do imóvel ser superior ao módulo rural não afasta, por si só, a qualificação de seu proprietário como segurado especial, desde que comprovada, nos autos, a sua exploração em regime de economia familiar” (DJU, 13/02/2006)⁴⁹⁴.

A necessidade de se melhorar a legislação previdenciária, com implicações sociais importantes para o combate à pobreza entre as famílias e para sua manutenção no campo, e para o fortalecimento da categoria, em busca da sustentabilidade ambiental e segurança

⁴⁹³ Cf. art. 1º da Lei 11.326/06.

⁴⁹⁴ CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL: Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais. **Súmula n. 30**. Disponível em: <<http://seriema.cjf.jus.br/phpdoc/juizado/sumulas/sum030.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2012.

alimentar e nutricional, é notada na exposição de motivos da Medida Provisória n. 410, convertida na Lei n. 11.718/2008:

É pertinente observar que, em 2003, foi feito um diagnóstico sobre a Previdência Rural. Naquele momento, ficou evidenciada a necessidade de melhorar a legislação aplicável ao setor, para eliminar as imprecisões que levam ao subjetivismo nas decisões de interesse dos segurados, bem como para facilitar a filiação e a inscrição previdenciárias, tanto de trabalhadores assalariados, como de produtores rurais, quer se enquadrem como segurados especiais, quer como contribuintes individuais. Identificou-se também a necessidade de avançar na legislação no sentido de incorporar as novas formas de exploração surgidas no setor agrário com o desenvolvimento da agricultura familiar brasileira. Dessa avaliação restou a certeza de que seria oportuno eliminar qualquer dúvida a respeito da continuidade da Previdência Rural, a partir de 2006, sublinhando o compromisso do Governo com o importante papel redistributivo e de proteção social que esse Programa representa. Assim, em 31 de março de 2006, Vossa Excelência, encaminhou ao Congresso Nacional Projeto de Lei que regulamenta a Previdência Social Rural, que recebeu na Câmara dos Deputados o n. 6.852, de 2006⁴⁹⁵.

Dessa forma, a Lei n. 11.718/2008, ao alterar os termos de segurado especial previsto nas Leis ns. 8.212/1991 e 8.213/1991, adaptou-se à definição de agricultor familiar trazida pela Lei n. 11.326/2006, considerando a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros a título de mútua colaboração, na condição de produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais e que explore atividade agropecuária em área de até quatro módulos fiscais

Para os agricultores familiares serem considerados segurados especiais, o cônjuge ou companheiro e os filhos maiores de 16 anos ou os a estes equiparados deverão ter participação ativa nas atividades rurais do grupo familiar. O grupo familiar não poderá manter empregados permanentes, apenas contratados por prazo determinado, em épocas de safra, à razão de, no máximo, 120 pessoas/dia no ano civil, em períodos corridos ou intercalados ou, ainda, por tempo equivalente em horas de trabalho.

Após a criação da Lei da Agricultura Familiar, a legislação previdenciária foi alterada para inserir a conceituação estabelecida na Lei n. 11.326/2006, tendo em vista que na redação original das Leis ns. 8.212/1991 e 8.213/1991 não se admitia a contratação de empregados e o limite

⁴⁹⁵ BRASIL. Medida Provisória n. 410, de 28 de dezembro de 2007. Acrescenta artigo à Lei n. 5.889, de 8 de junho de 1973, criando o contrato de trabalhador rural por pequeno prazo, estabelece normas transitórias sobre a aposentadoria do trabalhador rural e prorroga o prazo de contratação de financiamentos rurais de que trata o §6º do art. 1º da Lei n. 11.524, de 24 de setembro de 2007. Convertida na Lei n. 11.718, de 20.6.2008. Exposição de Motivos - EMI 00040 MF - MPS - MTE. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Poder Executivo. Brasília, DF, 28 dez. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Exm/EMI-40-MF-MPS-MTE.htm>. Acesso em: 02 abr. 2012.

máximo da área da propriedade era de apenas a dimensão do módulo rural, adotando-se o conceito de propriedade familiar trazido pelo Estatuto da Terra.

Outro efeito da delimitação conceitual trazida pela Lei da Agricultura Familiar está no Censo Agropecuário. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em parceria com o MDA, utilizou os elementos conceituais de agricultor familiar estabelecidos pela Lei n. 11.326/2006 a partir do Censo de 2006, unificando os padrões conceituais para as estatísticas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa reveste-se de importância por demonstrar que a agricultura familiar constrói seu processo histórico de emancipação social mediante um projeto de superação das tradicionais relações desiguais e injustas, por meio de práticas pluralistas, democráticas e participativas, fazendo do direito um instrumento de transformação social e dignificação da própria unidade familiar, ao exigirem novos padrões normativos e efetivas políticas públicas para incluí-los como sujeitos emergentes.

A agricultura familiar produz sua própria cultura, história e reivindicações e, com base em suas características primordiais, é estabelecida uma concepção jurídica, com a Lei n. 11.326/2006. Trata-se de um sujeito imerso em uma sociedade pluralista que emerge em um contexto histórico de lutas constantes por justiça social e igualdade, reconhecendo-se como sujeito capaz e ativo, em um processo democrático pela busca de efetivação da cidadania e dos direitos fundamentais.

As unidades familiares permaneceram na condição de alienadas e marginalizadas, em razão da política de desenvolvimento rural adotada com o Estatuto da Terra, promulgado na ditadura militar. Os militares trouxeram a questão fundiária e a reforma agrária para o controle do Estado, com a finalidade de desarticular conflitos por terra e reprimir os movimentos sociais. O controle governamental sobre o sindicalismo rural demonstrou ser uma forma de intervenção no processo de organização dos trabalhadores rurais, reprimindo a livre organização dos segmentos rurais e desmobilizando as pressões políticas.

A política de desenvolvimento rural tinha como viés a modernização das unidades agrícolas para as transformarem em empresas rurais, extinguindo-se o latifúndio e minifúndio. Todavia, esse modelo de desenvolvimento resultou na reprodução do latifúndio moderno, com subsídios e incentivos fiscais, aumentando a concentração fundiária, agravando a exclusão social e a violência no campo. Para essa política, incentivar as unidades agrícolas familiares equivaleria ao retrocesso e a ineficiência tecnológica.

Mesmo excluídos das políticas públicas, algumas das unidades agrícolas familiares persistiram marginalizadas no âmbito rural. Os novos movimentos sociais surgidos no final da década de 1970 e início de 1980 impulsionaram novas formas organizativas, inserindo a liberdade no contexto democrático e se opondo à desigual distribuição de terras no Brasil, demandando novos direitos de emancipação e dignificação, tendo como eixo central o acesso à terra como forma de alcançar a cidadania plena. Essas reivindicações centralizavam-se em

reforma agrária, expansão de direitos e outras políticas agrárias que atendessem as peculiaridades específicas de cada categoria social unificada durante o governo militar em torno da expressão ‘trabalhadores rurais’.

Esses movimentos revestem-se de imensa importância porque rompem com o paradigma gerenciador do Estado, com a representação unitária do sindicalismo rural e com a própria estrutura normativa, consolidando-se como canais de expressão dos segmentos até então alienados e de transformação da realidade social por construírem novas práticas democráticas participativas, constituindo formas legítimas de comunicação, interação e negociação com o Estado em busca de novos direitos menos distorcidos da realidade social e aptos a integrarem as diversas classes sociais oprimidas, idealizando uma efetiva democracia.

Nesse período de luta pela democratização e pelo desmonte do Estado autoritário, a Igreja Católica incentivou, por meio da Teologia da Libertação, novas práticas sindicais e novos movimentos sociais, que se opuseram contra o sindicalismo oficial rural (Contag/Fetag) almejando práticas democráticas, políticas públicas de inclusão social e acesso à terra.

Nesse contexto histórico-social, os agricultores familiares podem ser compreendidos como sujeitos de direitos emergentes em busca, primeiramente, de reconhecimento social e político pelo Estado para, então, poderem pleitear medidas efetivas para a concretização de direitos básicos de subsistência.

Vários atores tiveram importante atuação nessa ruptura de paradigmas, em especial os “sem-terra”, em razão de sua forte característica reivindicatória e contestatória, de notória expressão nacional pelos assentamentos na luta pela terra e reforma agrária. O sindicalismo da CUT, surgido em oposição ao sindicalismo oficial (Fetag/Contag), tem grande relevância neste processo histórico, por levantar outras bandeiras de luta, como a liberdade e autonomia sindical, a valorização dos pequenos agricultores englobando as unidades de produção familiar, além da necessidade de um novo modelo de desenvolvimento rural. Posteriormente, incorporaram-se às mobilizações políticas temáticas como sustentabilidade e soberania alimentar.

A expressão ‘agricultura familiar’ passou a ser adotada pelo sindicalismo cutista em 1993, articulando eixos temáticos em inúmeras mobilizações no campo realizadas pelo Grito da Terra Brasil. Consoante observado nesta pesquisa, apesar da convergência de esforços entre as organizações CUT e Contag para uma unificação, fator que estimulou a adoção da agricultura familiar como segmento prioritário do sindicalismo, as divergências estruturais e políticas e o próprio princípio da unicidade sindical como fator limitativo ensejaram o rompimento dessas organizações.

Perante essas disputas de grupos políticos, a CUT criou a Frente Sul da Agricultura Familiar, rompendo definitivamente com o sindicalismo oficial ao estruturar uma Federal de Trabalhadores na Agricultura Familiar (Fetraf). Tanto a CUT/Fetraf como a Contag/Fetag defendem um Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário centralizado na agricultura familiar, divergindo apenas quanto à estrutura sindical e as categorias representativas.

A Contag representa o sindicato oficial, em razão de a Constituição Federal de 1988 permitir apenas uma organização, fundada no princípio da unicidade sindical, representando a categoria trabalhadores rurais, incluindo os agricultores familiares, defendendo a democratização do acesso à terra, por intermédio da reforma agrária, de políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar e a universalização dos direitos trabalhistas e sociais. A Fetraf/CUT representa, em razão da ausência de registro em órgão competente, o sindicalismo não oficial, defendendo, portanto, o pluralismo sindical. Todavia, possui personalidade jurídica e respaldo político para operar como entidade sindical, além de representar a agricultura familiar, tendo como eixo central o fortalecimento desta categoria na produção alimentícia. Ambos os sindicatos buscam superar a ideia de ineficiência da agricultura familiar ao construir novos paradigmas em torno de sua capacidade de produção, unindo eficiência econômica e social, tendo como fundamento sólido as pesquisas realizadas pelo convênio FAO/Incrá.

Nesse contexto, as organizações sindicais representam a agricultura familiar como identidade sociopolítica e como projeto de agricultura solidária e sustentável a ser construída e fortalecida, ensejando novos paradigmas em torno deste segmento excluído e, por décadas, marginalizado na agricultura brasileira. O conjunto de iniciativa de sujeitos emergentes, impulsionados pelos novos movimentos sociais e, posteriormente, pelas organizações sindicais, foi fator determinante para pressionar o Estado a formular políticas públicas específicas para a agricultura familiar.

O Projeto de Cooperação Técnica FAO/Incrá UFT/BRA/036/BRA tem relevância primordial por ter sido a primeira pesquisa dedicada a identificar e caracterizar o agricultor familiar brasileiro, difundido a categoria como responsável pela produção alimentar e rompido com as falácias existentes. Trata-se também de uma pesquisa destinada a definir estratégias e instrumentos de política agrícola de economia familiar, institucionalizada a partir da criação do Pronaf, visando a sua consolidação como empresa familiar, dados também utilizados para a formulação da Lei da Agricultura Familiar (Lei n. 11.326/2006). Além de

definir a agricultura familiar, os estudos constataram a extrema desigualdade no acesso às políticas públicas pelos grupos patronal e não patronal (familiar).

O relatório do convênio identifica os agricultores familiares em transição como público-alvo de políticas de crédito e capazes de se consolidarem como empresas familiares, excluindo-se os agricultores familiares periféricos, ora identificados como assentados e camponeses proletarizados, em razão de, por sua própria estrutura econômica, necessitar de outras medidas sociais.

Em todos os estudos pesquisados que abordavam uma investigação sócio-histórica da agricultura familiar, havia relatos sobre a conflitualidade existente entre os paradigmas da questão agrária e do capitalismo agrário, em face do desenvolvimento do capitalismo no campo. Apesar de as políticas públicas estabelecidas em torno desse segmento social não realizarem diferenciações entre agricultura familiar e camponês, os movimentos sindicalistas e o próprio Estado adotaram o paradigma do capitalismo agrário, ao passo que os movimentos sociais relacionados à Via Campesina adotaram o paradigma da questão agrária. Ante as ideologias de ambos os paradigmas, observamos que tanto os camponeses quanto os agricultores familiares têm como base sua relação de terra e família, todavia a agricultura familiar se distingue das formas camponesas, apesar de suas raízes históricas estarem ligadas ao campesinato, no tocante a sua viabilidade e persistência em um ambiente capitalista e de sua capacidade de atingir um potencial produtivo respeitando as questões ambientais e construindo um projeto de desenvolvimento alternativo. Ressalta-se que não foi objeto deste trabalho resolver a conflitualidade entre os paradigmas da questão agrária e do capitalismo agrário, mas apenas compreender as ideologias que influenciaram os movimentos sindicais e o próprio Estado na elaboração de políticas públicas específicas para a agricultura familiar. Não existe apenas uma forma determinada e pré-estabelecida, seja por lei ou políticas, de unidades produtivas organizadas sob o regime de trabalho familiar, as quais se diferem, essencialmente, em relação ao grau de interação no mercado.

Optamos por analisar a trajetória das políticas públicas para a agricultura familiar por terem sido a primeira forma de intervenção e atuação do Estado direcionadas a essa categoria social, de acordo com as necessidades identificadas no relatório do convênio FAO/Incrá. As políticas públicas têm um papel relevante para a sociedade, por acarretarem o surgimento e reconhecimento de titulares de direitos específicos, visando transformar a realidade social e construir uma nova ordem social mais democrática e participativa.

Nesse viés, adotamos a concepção de que a política pública é um fenômeno jurídico e político, por se materializar mediante um instrumento jurídico (portarias, decretos, resoluções

etc), com a prioridade de concretizar direitos fundamentais enumerados na Carta Magna e ser capaz de alterar substancialmente as condições de vida da população. Perante esse ideal de políticas, realizamos a análise do Pronaf, instituído oficialmente pelo Decreto n. 1946, em 28 de junho de 1996. Trata-se da primeira e principal política destinada a esta categoria social. Apenas com a promulgação da Lei n. 11.326/2006, a agricultura familiar foi reconhecida juridicamente e foram institucionalizadas diretrizes para as políticas específicas ao seu fortalecimento.

O direito agrário tem um papel importante na promoção da dignidade da pessoa humana e, portanto, depende de intervenções do Estado nas atividades rurais por meio de políticas públicas denominadas ‘políticas agrárias’, que possuem assento constitucional (CF, art. 184 a 191). Os objetivos primordiais dessas políticas são promover transformações econômicas e sociais com o fim de garantir o desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades sociais e oferecer condições de vida digna no campo. A institucionalização do Pronaf apresenta-se como um instrumento de mudança social para garantir a sobrevivência dos agricultores familiares e ampliação do exercício da cidadania, resultando no reconhecimento da categoria como sujeito de direito.

O Pronaf é uma política distributiva e econômica que trabalha com linhas de créditos rurais, por meio de financiamentos de atividades agropecuárias ou não agropecuárias, nas modalidades de custeio, investimento e comercialização, com taxas diferenciadas, destinada a um público-alvo específico – os agricultores familiares – classificado de acordo com a renda anual, visando seu fortalecimento econômico, desenvolvimento sustentável, geração de empregos, melhoria de renda e redução da pobreza e da desigualdade social. Diante das críticas elencadas neste trabalho, conclui-se que o programa não atinge os seus objetivos, apesar da sua grande relevância no reconhecimento do agricultor familiar como sujeito de direito.

O Pronaf, atualmente, encontra-se regulamentado pelas resoluções do BCB/CMN, que delimitam os beneficiários, finalidades e linhas de crédito rural. Os seus princípios, objetivos, diretrizes, instrumentos e metas estavam delimitados por decretos que foram revogados. Encontra-se em andamento no Senado Federal o Projeto de Lei da Câmara n. 27/2010, que tem como objetivo suprir a ausência de regulamentação quanto aos objetivos e condições de execução do Pronaf.

Não obstante, a Lei n. 11.326/2006 estabelece diretrizes que devem abarcar todas as políticas públicas, inclusive o Pronaf, delimitando conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação delas. Em análise comparativa entre a Lei n. 11.326/2006 e as

Resoluções do Pronaf constantes no Manual de Crédito Rural, estabelecem-se as seguintes observações:

- a) apesar de, no Pronaf, não se conceituar a agricultura familiar, o programa engloba os agricultores conceituados e delimitados pela lei, inclusive os silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores e povos indígenas;
- b) a seletividade para os recursos do Pronaf está ligada a fatores estruturais como renda bruta anual, dimensão da propriedade (área máxima de quatro a seis módulos fiscais) e integração ao mercado. Tais fatores possuem relação com o público alvo original do Pronaf que eram os agricultores familiares em transição, apesar do alargamento ocorrido em seus beneficiários para a inclusão dos agricultores familiares periféricos. Todavia, na prática, o Pronaf atende, principalmente, os agricultores familiares consolidados, de acordo com a classificação trazida pelos relatórios da FAO/Incrá. Os itens ‘renda bruta anual’ e ‘integração ao mercado’ não estão entre as delimitações conceituais trazidas pela lei. Tais itens são utilizados para o agrupamento dos beneficiados em grupos e taxas diferenciadas, destarte essa seletividade compromete o combate das desigualdades regionais;
- c) os financiamentos do Pronaf compatibilizam, em sua estrutura, as áreas previstas no art. 5º da Lei n. 11.326/2006⁴⁹⁶. Na prática, suas ações deixam a desejar, especialmente pela ausência de planejamento, de assistência técnica, de técnicas aprimoradas para um manejo sustentável, de autonomia de comercialização e de infraestrutura física e social;
- d) no estudo levantado, observou-se que a Fetraf possui canais de comunicação com o Estado, possibilitando negociações de diretrizes do Pronaf como redução de taxas e renegociação de dívidas, aproximando-se do princípio de participação dos agricultores familiares na formulação e implementação das políticas trazidas pela Lei, em busca de uma efetiva pluralidade jurídica em um Estado Democrático de Direito;
- f) as pesquisas avaliativas do Pronaf relatam sua concentração em regiões de agricultores familiares mais capitalizados, pois constatado que, quanto maior a renda familiar, maior a facilidade de acesso às linhas de crédito, deixando de contemplar um lastro maior de agricultores familiares e demais beneficiados elencados no Programa. Não obstante, tal

⁴⁹⁶ Lei n. 11.326/2006: “Art. 5º Para atingir seus objetivos, a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais promoverá o planejamento e a execução das ações, de forma a compatibilizar as seguintes áreas: I - crédito e fundo de aval; II - infra-estrutura e serviços; III - assistência técnica e extensão rural; IV - pesquisa; V - comercialização; VI - seguro; VII - habitação; VIII - legislação sanitária, previdenciária, comercial e tributária; IX - cooperativismo e associativismo; X - educação, capacitação e profissionalização; XI - negócios e serviços rurais não agrícolas; XII - agroindustrialização.” (BRASIL, 2006).

fator também possui relação com o público alvo original do Pronaf que eram os agricultores familiares em transição, apesar do alargamento ocorrido em seus beneficiários para a inclusão dos agricultores familiares periféricos, sendo que, na prática, atende, principalmente, os agricultores familiares consolidados (mais capitalizados).

- e) com relação aos princípios de sustentabilidade ambiental, social e econômico previstos na lei, as críticas trazidas sobre o Pronaf indicam que o programa não os tem atendido, necessitando de reformulações urgentes com vistas a seu atingimento.

Os objetivos delimitados no Projeto de Lei n. 27/2010 da Câmara também não serão suficientes para a superação das falhas do Programa, por fomentarem padrões de desenvolvimento que não promovem a sustentabilidade ambiental, não garantem segurança alimentar, não contribuem com a redução da pobreza e da desigualdade social, espelhando as características negativas extraídas das pesquisas avaliativas do Pronaf. O Programa não impulsiona uma política de desenvolvimento rural com ênfase na diversificação das atividades produtivas rurais e em práticas sustentáveis de produção. Inúmeros desafios se apresentam a serem suplantados e modificações urgentes a serem implantadas com o fim de alcançar os objetivos que uma política pública se propõe. É necessário reestruturar o Programa de modo a produzir efetivas mudanças nas condições de vida dos agricultores familiares e contribuir para a construção de um novo padrão de desenvolvimento rural no Brasil.

Avalia-se como importante a concepção da agricultura familiar estabelecida com a Lei n. 11.326/2006 por delimitar um conceito jurídico e unificar as diretrizes de políticas para essa categoria social. Conceituar a agricultura familiar é tarefa complexa, tendo a lei restringido-se a uma conceituação apenas para fins jurídicos, produzindo efeitos nas políticas públicas, em legislações que envolvem benefícios aos agricultores familiares, como a legislação previdenciária, e em padrões estatísticos.

A agricultura familiar, como novo sujeito coletivo emergente, na atualidade legalmente reconhecido como sujeito de direito, permanece em constantes lutas e reivindicações em prol de concretização de uma vida digna, mediante práticas democráticas e pluralistas. Essa categoria social, responsável por um projeto alternativo de desenvolvimento rural, não necessita de ser modificada em sua essência (relação terra e família), mas apenas de respeito ao modo produção adotado, o qual deve ser fortalecido por políticas, para que alcance uma produção sustentável e que corresponda as necessidades alimentares, em prol da soberania alimentar.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. 2. ed. São Paulo, Campinas: Ed. da Unicamp, 1998a.

_____. Debates - agricultura familiar e serviço público: novos desafios para a extensão rural. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, v. 15, n. 1, p. 137-157, jan./abr. 1998b.

_____. **O futuro das regiões rurais**. 2. ed. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2009.

_____.; VEIGA, José Eli da. **Novas instituições para o desenvolvimento rural**: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Texto para discussão n. 641. Convênio FIPE/IPEA 07/97. Brasília: IPEA, abril de 1999. p. 28.

ALENTEJANO, Paulo Roberto R. O que há de novo no rural brasileiro? In: MARTINS, Sérgio (Org.). **Terra livre**. São Paulo: Publicação da Associação dos Geógrafos Brasileiros, 2000. N. 15, p. 87-112.

AQUINO, Joacir Rufino de; SCHNEIDER, Sergio. (Des)Caminhos da política de crédito do pronaf na luta contra a pobreza e a desigualdade social no Brasil rural. In: I CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA A POBREZA E A DESIGUALDADE. Artigo apresentado no GT03: Estado, políticas públicas e desenvolvimento. **Anais...** Natal: UFRN, 2010, p. 1-21..

BITTAR, Eduardo C. B. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática da monografia para os cursos de direito. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BORGES, Paulo Torminn. **Institutos básicos do direito agrário**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Manual de Crédito Rural**: MCR. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?CREDRURAL>>. Acesso em: 08 ago. 2012.

_____._____. **Resolução n. 2.191**, de 24 de agosto de 1995. Crédito Rural – Institui o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

_____._____. **Resolução n. 2.436**, de 21 de outubro de 1997. Institui linha especial de crédito destinada a financiamentos de custeio agropecuário ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

_____._____. **Resolução n. 2.629**, de 10 de agosto de 1999. Altera e consolida as normas aplicáveis aos financiamentos rurais ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

_____._____. **Resolução n. 3.001**, de 24 de julho de 2002. Dispõe sobre alterações no Regulamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

_____. _____. **Resolução n. 3.206**, de 24 de junho de 2004. Dispõe sobre alterações no Regulamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

_____. _____. **Resolução n. 3.559**, de 28 de março de 2008. Altera as disposições estabelecidas no Manual de Crédito Rural, Capítulo 10 (MCR 10) para financiamentos ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

_____. _____. **Resolução n. 4.107**, de 28 de junho de 2012. Altera as disposições estabelecidas no Manual de Crédito Rural, Capítulo 10 do Manual de Crédito Rural (MCR 10), para aplicação a partir da Safra 2012/2013.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Senado Federal. Brasília, DF, 05 out. 1988.

_____. Decreto n. 55.891, de 31 de março de 1965. Regulamenta o Capítulo I do Título I e a Seção III do Capítulo IV do Título II da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 - Estatuto da Terra. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 04 abril 1965.

_____. Decreto n. 58.380, de 10 de maio de 1966. Aprova o Regulamento da Lei que Institucionaliza o Crédito Rural. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 maio 1966.

_____. Decreto n. 1.946, de 28 de junho de 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 01 jul. 1996.

_____. Decreto n. 3.200, de 06 de outubro de 1996. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural – CNDR e sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 07 out. 1999.

_____. Decreto n. 3.508, de 14 de junho de 2000. Dispõe sobre o Conselho Nacional de desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 jun. 2000.

_____. Decreto n. 3.992, de 30 de outubro de 2001. Dispõe sobre o Conselho Nacional de desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 out. 2001.

_____. Decreto n. 4.854, de 08 de outubro de 2003. Dispõe sobre a composição, estruturação, competência e funcionamento do Conselho Nacional de desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 09 out. 2003.

_____. Decreto-Lei n.5.452, de 1º de março de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 09 nov.1943.

_____. Documento de contribuição brasileira à conferência Rio+20. **Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+20**, novembro de 2011. Disponível em <http://www.rio20.gov.br/?set_language=pt-br> Acesso em 10 abr. 2012.

_____; IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Desenvolvimento Rural: Políticas sociais – acompanhamento e análise. **Boletim IPEA**, n. 14, p. 160-184, fev. 2007. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/reforma-agraria/boletim-ipea-no-14-2007-desenvolvimento-rural>>. Acesso em: 11 jan. 2012.

_____. Lei n. 4.214, de 02 de março de 1963. Dispõe sobre o Estatuto do Trabalhador Rural. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 mar. 1963.

_____. Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 nov. 1964.

_____. Lei n.4.829, de 05 de novembro de 1965. Institucionaliza o crédito rural. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 09 nov. 1965.

_____. Lei n. 8.171, de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política agrícola. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 mar. 1991.

_____. Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 agt. 1991.

_____. Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 agt. 1991.

_____. Lei n.11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 jul. 2006.

_____. Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 set. 2006.

_____. Lei n. 11.718, de 20 de junho de 2008. Acrescenta artigo à Lei no 5.889, de 8 de junho de 1973, criando o contrato de trabalhador rural por pequeno prazo; estabelece normas transitórias sobre a aposentadoria do trabalhador rural; prorroga o prazo de contratação de financiamentos rurais de que trata o § 6º do art. 1º da Lei no 11.524, de 24 de setembro de 2007; e altera as Leis n. 8.171, de 17 de janeiro de 1991, n. 7.102, de 20 de junho de 1993, n. 9.017, de 30 de março de 1995, e n. 8.212 e n. 8.213, ambas de 24 de julho de 1991. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 jun. 2008.

_____. Medida Provisória n. 410, de 28 de dezembro de 2007. Acrescenta artigo à Lei n. 5.889, de 8 de junho de 1973, criando o contrato de trabalhador rural por pequeno prazo,

estabelece normas transitórias sobre a aposentadoria do trabalhador rural e prorroga o prazo de contratação de financiamentos rurais de que trata o §6º do art. 1º da Lei n. 11.524, de 24 de setembro de 2007. Convertida na Lei n 11.718, de 20.6.2008. Exposição de Motivos - EMI 00040 MF - MPS - MTE. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Poder Executivo. Brasília, DF, 28 dez. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Exm/EMI-40-MF-MPS-MTE.htm>. Acesso em: 02 abr. 2012.

_____. Ministério da Agricultura. **Exportação**. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/vegetal/exportacao>>. Acesso em: 02 out. 2012.

_____. Senado Federal. Decreto n. 84.685, de 06 de maio de 1980. Regulamenta a Lei n. 6.746, de 10 de dezembro de 1979, que trata do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR e dá outras providências. **Coleção das Leis da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 07 maio 1980, p. 8050. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=102455&norma=125907>> Acesso em: 02 abr. 2012.

_____. _____. Projeto de Lei da Câmara n. 32 de 2006 (Projeto de Lei n. 3952/2004). Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário [do] Senado Federal**. Poder Executivo, Brasília, DF, 1º abril 2006. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=77188> Acesso em: 02 abr. 2012.

_____. _____. Projeto de Lei da Câmara n. 27, de 2010 (n. 443/2007, na Casa de origem, da Deputada Sandra Rosado). Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, e dá outras providências. **Diário [do] Senado Federal**. Poder Executivo, Brasília, DF, 13 abril 2010. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=96398> Acesso em: 02 out. 2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança n. 9392-DF (2003/0212224-0). Impetrantes: Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Sul; Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Santa Catarina; Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Paraná. Impetrado: Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário. Relatora Ministra Denise Arruda. Primeira Seção. Brasília, DF, 24 nov. 2004. **Lex: Jurisprudência do STJ**. Brasília, DF, 17 de dez. 2004, p. 390. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em: 02 de abr. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula n. 677. In: _____. **Súmulas**. Brasília, DF, 9 out. 2003, p. 4. Disponível em: <<http://www.st.jus.br>>. Acesso em: 02 de abr. 2012.

BRUNO, Regina Angela Landim; DIAS, Marcelo Miná. **As políticas públicas de crédito para os assentamentos rurais no Brasil**. Relatório de consultoria. Rio de Janeiro, agosto de 2004.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAMACHO, Rodrigo Simão. O paradigma da questão agrária em questão: a questão agrária e a educação do campo. In: XIII Encuentro Internacional Humboldt - América Latina como Geografia: perspectivas de desenvolvimento nacional?, 2011, Dourados. XIII Encuentro Internacional Humboldt - América Latina como Geografia: perspectivas de desenvolvimento nacional?. **Anais...** Dourados: UFGD, 2011. v. 1. p. 1-11.

CARNEIRO, Maria José. Agricultores familiares e pluriatividade: tipologias e políticas. In: COSTA, Luiz Flávio Carvalho; MOREIRA, Roberto José; BRUNO, Regina (Eds.). **Mundo rural e tempo presente**. Rio de Janeiro: Mauad, 1999.

CARVALHO, Horácio Martins de. **O campesinato no século XXI**: possibilidades e condicionantes do desenvolvimento do campesinato no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2005.

CAUME, David José. Agricultura familiar e agronegócio: falsas antinomias. **REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 14, n. 1, p. 26-44, jan./abr. 2009.

COLETTI, Claudinei. **A estrutura sindical no campo**: a propósito da organização dos assalariados rurais na região de Ribeirão Preto. Campinas: Ed. da Unicamp, 1998.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Interesse Público**, n. 16. Disponível em: <www.amdjus.com.br/doutrina/constitucional/23.htm>. Acesso em: 11 jan. 2012.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL: Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais. **Súmula n. 30**. Disponível em: <<http://seriema.cjf.jus.br/phpdoc/juizado/sumulas/sum030.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2012.

CONTAG: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura. **Bandeiras de Luta**. Disponível em: <<http://www.contag.org.br/>>. Acesso em: 11 jan. 2012.

CONTERATO, Marcelo Antônio; GAZOLLA, Marcio; SCHNEIDER, Sérgio. A dinâmica agrícola do desenvolvimento da agricultura familiar no Alto Uruguai, Rio Grande do Sul: suas metamorfoses e reações locais. In: TONNEAU, Jean Philippe; SABOURIN, Eric (Eds.). **Agricultura familiar**: interação entre políticas públicas e dinâmicas locais: ensinamentos a partir de casos. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2007.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

DELGADO, Nelson Giordano. As relações entre a macroeconomia e a política agrícola. Provocações para um debate interrompido. **Estudos Sociedade e Agricultura**, p. 173-180, 14 out. 1999.

DENARDI, Reni Antônio. Agricultura familiar e políticas públicas: alguns dilemas e desafios para o desenvolvimento rural sustentável. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, Porto Alegre, v. 2, p. 56-62, 2001.

DERANI, Cristiane. Política pública e a norma política. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

DOMINGUES, Alexandre Pires. **Crédito Pronaf**: conquista, afirmação e reconhecimento. O processo de formulação de uma política pública. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2007.

FAO: Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação. **Boletín de agricultura familiar de América Latina y el Caribe**, jul./sep. 2012. Disponível em: <http://www.rlc.fao.org/uploads/media/baf_201209.pdf>. Acesso em: 02 out. 2012.

_____; INCRA: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Convênio de Cooperação Técnica INCRA/FAO. **Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável para a Produção Familiar**. Relatório final do projeto UTF/BRA/036. Brasília: FAO/INCRA, 1994. (versão resumida).

_____; _____. **Perfil da agricultura no Brasil**: dossiê estatístico. Brasília: FAO/INCRA, 1996.

_____; _____. In: GUANZIROLI, Carlos Enrique; CARDIM, Silvia Elizabeth de C. S. (Org.). **Novo retrato da agricultura familiar**: o Brasil redescoberto. Brasília: Ed. da FAO/INCRA 2000.

FAVARETO, Arilson; Agricultores, trabalhadores: os trinta anos do novo sindicalismo rural no Brasil. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 21, n. 62, p. 27-44, out. 2006.

_____; BITTENCOURT, Gerson. Agricultura e sindicalismo nos anos 90: notas para um balanço. In: TEDESCO, João Carlos (Org.). **Agricultura familiar**: realidades e perspectivas. Passo Fundo: Ediupf, 1999.

FELÍCIO, Munir Jorge. **Contribuição ao debate paradigmático da questão agrária e do capitalismo agrário**. 2011. 214 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia da FCT Unesp, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2011.

FERREIRA, Brancolina; SILVEIRA, Fernando Gaiger; GARCIA, Ronaldo Coutinho. A agricultura familiar e o Pronaf: contexto e perspectivas. In: GASQUES, José Garcia; CONCEIÇÃO, Júnia Cristina P. R. (Org.). **Transformações da agricultura e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2011.

FETRAF: Federação dos Trabalhadores Rurais na Agricultura Familiar. **Quem somos**. Disponível em: <<http://www.fetra.org.br/site/>>. Acesso em: 11 jan. 2012.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Espaços agrários de inclusão e exclusão social: novas configurações do campo brasileiro. **Agrária**, n. 1, p. 16-36, 2004.

_____. 27 anos do MST em luta pela terra. In: FERRANTE, Vera Lúcia Silveira Botta; WHITAKER, Dulce Consuelo Andreatta (Org.). **Reforma agrária e desenvolvimento**: desafios e rumos da política de assentamentos rurais. Brasília: Nead, MDA, 2008. p. 27-52.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: MOTA, José Aroudo (Org.). **Planejamento e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea/PPP, jun. 2000. Cap. 21, p. 211-259.

GAZOLLA, Marcio; SCHNEIDER, Sergio. As duas caras do pronaf: produtivismo ou fortalecimento da produção para autoconsumo? In: XVIII CONGRESSO SOBER, Ribeirão Preto, julho 2005. **Anais...**, 2005.

GÓMEZ, Jorge R. Montenegro; THOMAZ JÚNIOR, Antonio. Novo sentido da luta de classes e do controle social no meio rural. Uma contribuição à geografia do conflito capital x trabalho. In: THOMAZ JÚNIOR, Antonio (Org.). **Dinâmica geográfica do trabalho no século XXI: limites explicativos, autocrítica e desafios teóricos**. São Paulo: Edunesp, 2009. V. 11, p. 77-92.

GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e direito pressuposto**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

GUANZIROLI, Carlos E. **Reforma agrária e globalização da economia: o caso Brasil**. UTF/BRA/036/BRA. Brasil, 1998. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/index.php/servicos/publicacoes/livros-revistas-e-cartilhas>>. Acesso em: 11 jan. 2012

_____. Pronaf dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **RER**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 301-328, 2007.

_____. *et al.* **Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HESPAHOL, Antonio Nivaldo. A expansão da agricultura moderna e a integração do centro-oeste brasileiro à economia nacional. In: SPOSITO, Eliseu Savério (Org.). **Caderno Prudentino de Geografia: Agricultura, Cidade e Análise Regional**, Presidente Prudente, v. 1, p. 7-26, 2000.

HESPAHOL, Rosângela Aparecida de Medeiros. O programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar - Pronaf: uma avaliação preliminar. **Caderno Prudentino de Geografia**, Presidente Prudente, v. 1, n. 22, p. 41-59, 2000.

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Instrução Especial n. 20, de 28 de maio de 1980, que estabelece o Módulo Fiscal de cada Município, previsto no Decreto n. 84.685 de 06 de maio de 1980. Aprovada pela Portaria/MA 146/80. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília 12 jun. 1980, Seção I p. 11.606. Disponível em: <www.canalrural.com.br/pdf/11097027.pdf> Acesso em: 11 jan. 2012.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

LAMARCHE, Hugues. **A agricultura familiar: comparação internacional**. Uma realidade multiforme. 2. ed. Campinas: Ed. da Unicamp, 1997. V. 1.

_____. **A agricultura familiar: comparação internacional**. Do mito à realidade. 2. ed. Campinas: Ed. da Unicamp, 1998. V. 2.

LINHARES, Maria Yedda; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. **Terra prometida: uma história da questão agrária no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

MANIGLIA, Elisabete. **As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARTINS, José de Souza. **A militarização da questão agrária no Brasil**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1985.

_____. **Caminhada no chão da noite: emancipação política e libertação nos movimentos sociais do campo**. São Paulo: Hucitec, 1989.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 51-74.

MATTEI, Lauro. Mudanças nas regras de financiamento do pronaf. **Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura – OPPA**, Rio de Janeiro, n. 17, mar. 2008.

_____. Análise da produção acadêmica sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) entre 1996 e 2006. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 56-97, 2010.

_____. *et al.* Uma análise dos impactos do Pronaf sobre as economias locais nas regiões Nordeste, Sudeste e Norte do Brasil. In: XLV CONGRESSO DA SOBER: Conhecimento para Agricultura do Futuro. **Anais...**, 2007.

MDA: Ministério de Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar. **Crédito Rural**. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf>>. Acesso em: 24 de nov. 2011.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. Sem Terra, Assentados, Agricultores familiares: considerações sobre os conflitos sociais e as formas de organização dos trabalhadores rurais brasileiros. In: GIARRACCA, Norma (Org.). **?Una nueva ruralidad en América Latina?** Buenos Aires, Argentina, 2001. p. 103-128.

_____. Os trabalhadores do campo e desencontros nas lutas por direitos. In: CHEVITARESE, André Leonardo (Org.). **O campesinato na história**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: FAPERJ, 2002. p. 151-181.

_____. A luta por terra no Brasil e o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra. SAEI: **Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais**, 2009. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/gsi/saei/publicacoes/CGEEVF.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2012.

_____. Movimento sociais no campo, lutas por direitos e reforma agrária na segunda metade do século XX. In: CARTER, Miguel (Org.). **Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil**. São Paulo: Edunesp, 2010.

MENDRAS, Henri. **Sociedades camponesas**. Tradução de LINDOSO, Maria Jose da Silveira. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

_____. **La fin des paysans**: suivi d'une reflexion sur la fin des paysanes vingt ans apres. Paris: Babel, 1991.

_____. **O que é sociologia?** Baueri: Manole, 2004.

MOREIRA, Ruy. O plano nacional de reforma agrária em questão. **Terra Livre - Avaliação do PNRA**, São Paulo, v. 1, ano 1, p. 6-19, 1986.

MST: Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. **Master nasceu há 50 anos na luta pela reforma agrária no RS**. 24 jun. 2010. Disponível em: <<http://www.mst.org.br/node/10167>>. Acesso em: 11 jan. 2012.

OPITZ, Silvia C. B.; OPTIZ, Oswaldo. **Curso completo de direito agrário**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **A ONU e o Meio Ambiente**. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-e-o-meio-ambiente/>> Acesso em 02 abr. 2012.

PICOLOTTO, Everton Lazzaretti. Movimentos sociais rurais no sul do Brasil: novas identidades e novas dinâmicas. **Revista IDEAS**, v. 1, n. 2, p. 60-77, jul./dez. 2007.

_____. A emergência dos agricultores familiares como sujeitos de direitos na trajetória do sindicalismo rural brasileiro. **Mundo Agrário**, v. 9, n. 18. La Plata, pri. sem. 2009.

_____. **As mãos que alimentam a nação: agricultura familiar, sindicalismo e política**. 2011. 289 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

_____; DIESEL, Vivien. Agricultura familiar: de categoria analítica à projeto social? GT4 - Agricultura familiar e formas de organização do trabalho. In: 1º ENCONTRO DA REDE DE ESTUDOS RURAIS. **Anais...** Niterói, 04 a 07 de julho 2006.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria Das Graças; CARVALHO, Maria I. V. de (Orgs.). **O estudo da política**: tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998. p. 231-260.

SABOURIN, Eric. Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula? **Sociedade e Estado – Brasília**, Brasília, v. 22, n. 3, p. 715-751, set./dez. 2007.

SANTOS, Marília Lourido dos. Políticas públicas (econômicas) e controle. **Revista de Informação Legislativa**, v. 40, n. 158, 2003, p. 265-278. Disponível em: <www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/862>. Acesso em: 11 jan. 2012.

SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. **Políticas públicas**, Brasília, v. 1, p. 21-42, 2006.

SCAFF, Fernando Campos. **Aspectos fundamentais da empresa agrária**. São Paulo: Malheiros, 1997.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato Dos; LEAL, Rogério Gesta (Org.). **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008. p. 2307-2331. T. 8.

SCHNEIDER, Sérgio. **A pluriatividade na agricultura familiar**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.

_____. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 3, p. 551-531, jul./set. 2010.

_____; CAZELLA, Ademir Antônio; MATTEI, Lauro. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, Sérgio; SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (Orgs.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2004.

SILVA, José Graziano. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. 2. ed. Campinas: Ed. da Unicamp, 1998.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

TARELHO, Luiz Carlos. O movimento sem terra de Sumaré: espaço de conscientização e de luta pela posse de terra. **Terra Livre - Território e Cidadania: Da Luta Pela Terra ao Direito à Vida**, v. 6, ano 6, p. 93-104, 1999.

TONNEAU, Jean Philippe; SABOURIN, Eric. Elementos de síntese e perspectivas. In: TONNEAU, Jean Philippe; SABOURIN, Eric (Orgs.). **Agricultura familiar: interação entre políticas públicas e dinâmicas locais: ensinamentos a partir de casos**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2007.

TRENTINI, Flávia. **Teoria geral do direito agrário contemporâneo**. São Paulo: Atlas, 2012.

TRIGO, Eduardo J.; VILLARREAL, Fredercio. La bioeconomía: el instrumento de la agricultura frente a los desafíos globales. In: CONGRESSO VIRTUAL INTERNACIONAL: REFLEXÕES PARA RIO +20, ECONOMIA VERDE E INCLUSÃO SOCIOPRODUTIVA: O PAPEL DA AGRICULTURA FAMILIAR. **Anais...**, marzo, 2012. Disponível em:

<<http://www.congressorio20.org.br/sitio/images/stories/pdf/eduardo-trigo.pdf>> Acesso em: 02 abr. 2012.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Raízes históricas do campesinato brasileiro. In: TEDESCO, João Carlos (Org.). **Agricultura familiar**: realidades e perspectivas. Passo Fundo: Ed. da Univ. de Passo Fundo, 1999. p. 23-56.

_____. A valorização da agricultura familiar e a reivindicação da ruralidade no Brasil. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 2, p. 29-37, 2000a.

_____. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas – o rural como espaço singular e ator coletivo. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n. 15, p. 87-146, 2000b.

_____. Homenagem ao professor Marcel Jollivet. **Raízes**, v. 21, n. 2, p. 184-192, 2002.

_____. Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidade. **Estudos Sociedade e Agricultura**, p. 42-61, 2003.

_____. O mundo rural brasileiro: acesso a bens e serviços e integração campo-cidade. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 17, n. 1, p. 60-85, 2009.

_____. A sociologia rural na América Latina: produção de conhecimento e compromisso com a sociedade. **Revista ALASRV - Nueva Época – Análisis Latinoamericano del Medio Rural**, n. 5, p. 17-44, 2010.

WILKINSON, John. **Mercados, redes e valores**: o novo mundo da agricultura familiar. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2008.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no direito. 3. ed. São Paulo: Alfa Omega, 2001.