

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PAULO NEVES DE CARVALHO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

SÉRGIO CAMPOS VIEIRA

**REFLEXÕES SOBRE A IMPORTÂNCIA DA AGRICULTURA FAMILIAR E DO
PRONAF PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO VALE DO
JEQUITINHONHA**

BELO HORIZONTE

2023

SÉRGIO CAMPOS VIEIRA

**REFLEXÕES SOBRE A IMPORTÂNCIA DA AGRICULTURA FAMILIAR E DO
PRONAF PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO VALE DO
JEQUITINHONHA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Prof. Dr^a. Juliana Lucena Ruas Riani

Coorientador: Prof. Dr. Alexandre Queiroz Guimarães

Área de Concentração: Estado, Instituições e Gestão de Políticas Públicas

BELO HORIZONTE

2023

V658r Vieira, Sérgio Campos.
Reflexões sobre a importância da agricultura familiar e do PRONAF para o desenvolvimento econômico no Vale do Jequitinhonha [manuscrito] / Sérgio Campos Vieira. – 2023.
[15], 131 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2023.

Orientadora: Juliana Lucena Ruas Riani
Coorientador: Alexandre Queiroz Guimarães

Bibliografia: f. 123-131

1. Agricultura familiar - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) - Vale do Jequitinhonha (MG). 2. Desenvolvimento agrícola – Brasil. I. Riani, Juliana Lucena Ruas. III. Título.

CDU 631(815.1-0 Vale do Jequitinhonha)

ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ESTADO, INSTITUIÇÕES E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
TURMA M-2021/2023

Aos vinte e sete de junho de dois mil e vinte e três, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada “REFLEXÕES SOBRE A IMPORTÂNCIA DA AGRICULTURA FAMILIAR E DO PRONAF PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO VALE DO JEQUITINHONHA”, elaborada por **SÉRGIO CAMPOS VIEIRA**, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública, Área de Concentração: Estado, Instituições e Gestão de Políticas Públicas, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro. Após a apresentação do trabalho, o mestrando foi arguido pelos membros da Comissão Examinadora composta pelos professores: Doutora Juliana de Lucena Ruas Riani (FJP), - Orientadora, Doutor Alexandre Queiroz Guimarães (FJP) – Coorientador, Doutor Frederico Poley Martins Ferreira (FJP) – Avaliador, Doutor Raimundo de Sousa Leal Filho (FJP) - Avaliador. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do Programa, decidiu por unanimidade pela sua **APROVAÇÃO**.


Doutora Juliana de Lucena Ruas Riani (FJP) - Orientadora


Doutor Alexandre Queiroz Guimarães (FJP) – Coorientador


Doutor Frederico Poley Martins Ferreira (FJP) – Avaliador


Doutor Raimundo de Sousa Leal Filho (FJP) - Avaliador

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu pai Adair Gonçalves Vieira, lavrador sem área no Jequitinhonha, e à minha mãe Maria Gonçalves Campos Vieira, professora de séries iniciais, pelos ensinamentos e por terem acreditado que eu poderia realizar meus sonhos apesar de tantas limitações.

À minha afilhada Sâmila Vieira Gusmão por todo o apoio e incentivo ao longo desses dois anos.

À minha orientadora, professora Juliana Lucena Ruas Riani, pelo apoio, por ter acreditado neste trabalho e por ter me incentivado tanto ao longo do desenvolvimento da pesquisa, que muito contribuiu para o meu crescimento.

Ao coorientador, professor Alexandre Queiroz Guimarães, por ter contribuído com este trabalho.

Aos professores membros da banca pelas generosas sugestões.

Aos professores do Programa de Mestrado por esta prazerosa jornada de conhecimento no campo das políticas públicas, os quais muito me ensinaram sobre a relevância da Administração Pública e sobre a importância do desenvolvimento com mais igualdade.

À Fundação João Pinheiro pela acolhida.

Aos colegas da turma de Mestrado 2021-2023 pelo bom tempo em que compartilhamos nossas experiências.

“Quando a capacidade criativa do homem se volta para a descoberta de suas potencialidades, e ele se empenha em enriquecer o universo que o gerou, produz-se o que chamamos de desenvolvimento.”

(Celso Furtado)

“É preciso atentar para a necessidade de incentivos geradores de crescimento na produção e nas rendas – incluindo, inter alia, a expansão da produção de alimentos.”

(Amartya Sen)

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo principal avaliar a atuação da agricultura familiar e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) no Vale do Jequitinhonha. O trabalho está estruturado em seis capítulos. O primeiro oferece um panorama geral do conteúdo a ser abordado ao longo desta dissertação. O segundo evidencia a relevância do tema, abordando, de um lado, a perspectiva do desenvolvimento em suas diversas dimensões, e, do outro, a agricultura familiar como o instrumento de geração de renda, combate à pobreza e segurança alimentar. O terceiro capítulo estuda a política agrícola brasileira após a década de 1930, em que o Brasil se voltou para o modelo de substituição das importações e, passando pelo período militar, compatibilizou a modernização agrícola com o desenvolvimento pela ampliação da estrutura fundiária e do subsídio para a agricultura patronal. Esse modelo de desenvolvimento, por sua vez, desencadeou a luta pelo acesso à terra e por políticas para a produção em base familiar, principalmente após a redemocratização, em 1988, o que levou à criação de algumas políticas para a agricultura familiar, como o Pronaf, em 1996. O quarto capítulo trata deste Programa, importante política voltada para a agricultura familiar, ele foi criado em resposta às demandas dos movimentos que reivindicaram políticas específicas para a produção em base familiar. Por fim, o quinto capítulo aborda o Jequitinhonha, que se caracteriza por ser uma região com indicadores socioeconômicos ruins e significativa parcela da população morando em áreas rurais. Devido a essas características, investigou-se a atuação do Pronaf na região como política de fomento da agricultura familiar. Por fim, no último capítulo, sugerem-se algumas ações para a melhoria da agricultura familiar e para a expansão do Pronaf na região.

Palavras-chave: Agricultura familiar. Desenvolvimento. Pronaf.

ABSTRACT

The main objective of this dissertation is to evaluate the performance of family farming and the National Program for Strengthening Family Agriculture (Pronaf) in the Vale do Jequitinhonha. The work is structured in four chapters. The first shows the relevance of the theme, addressing, on the one hand, the perspective of development in its various dimensions, and on the other hand, family farming as an instrument for generating income, combating poverty and food security. The second chapter studies Brazilian agricultural policy after the 1930s, in which Brazil turned to the import substitution model, going through the military period, in which the State reconciled agricultural modernization with development by expanding the land structure and subsidy for employer agriculture. This development model triggered the struggle for access to land and for policies for family-based production, especially after redemocratization in 1988, which led to the creation of some policies for family farming, such as Pronaf in 1996. The third deals with of Pronaf, an important policy aimed at family farming, created in response to the demands of movements that claimed specific policies for family-based production. The last chapter addresses Jequitinhonha, which is characterized by being a region with poor socioeconomic indicators and a significant portion of the population living in rural areas. Due to these characteristics, Pronaf's performance in the region was investigated, as a policy to promote family farming. Finally, the last chapter suggests some actions for the improvement of family farming and for the expansion of Pronaf in the region.

Keywords: Family farming. Development. Pronaf.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Famílias em ocupações de terra e famílias assentadas (1979 a 2020)	65
Figura 2 – Desenho da política do Pronaf, segundo Schneider e Ingram.....	70
Figura 3 – Distribuição espacial dos recursos do Pronaf em nível municipal, no período de 2000 a 2010	79
Figura 4 – Área de estudo e o Vale do Jequitinhonha	86
Figura 5 – Mesorregião do Jequitinhonha	87

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – PNB <i>per capita</i> (em dólar) e expectativa de vida ao nascer (1994).....	22
Gráfico 2 – Participação dos estabelecimentos e área em hectares da agricultura familiar e não familiar no Brasil em 2017	36
Gráfico 3 – Número de famílias assentadas no Brasil (de 1985 a 2019).....	66
Gráfico 4 – Distribuição percentual dos recursos contratados do Pronaf por região no período de 2013 a 2022.....	80
Gráfico 5 – Distribuição percentual de contratos do Pronaf por região no período de 2013 a 2022	80
Gráfico 6 – Distribuição percentual do número de estabelecimentos agropecuários por tamanho da área do estabelecimento nos territórios do Alto e do Médio/Baixo Jequitinhonha (2017)	100
Gráfico 7 – Distribuição percentual da área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários por tamanho da área do estabelecimento nos territórios do Alto e do Médio/Baixo Jequitinhonha (2017)	100
Gráfico 8 – Número de contratos do Pronaf na mesorregião Jequitinhonha de 2013 a 2022	108
Gráfico 9 – Recursos do Pronaf disponibilizados na mesorregião Jequitinhonha de 2013 a 2022*	108
Gráfico 10 – Valor médio dos recursos de investimento do Pronaf nos territórios Alto e Médio/Baixo Jequitinhonha e em Minas Gerais, entre 2013 e 2022*	109
Gráfico 11 – Valor médio dos recursos de custeio do Pronaf nos territórios Alto e Médio/Baixo Jequitinhonha e em Minas Gerais, entre 2013 e 2022*	110
Gráfico 12 – Distribuição percentual dos recursos de custeio e investimento no território Alto Jequitinhonha de 2013 a 2022	111
Gráfico 13 – Distribuição percentual dos recursos de custeio e investimento no território Médio/Baixo Jequitinhonha de 2013 a 2022	111
Gráfico 14 – Percentual dos estabelecimentos familiares que acessaram o Pronaf, por atividade econômica, no território Alto Jequitinhonha (2017)	114
Gráfico 15 – Percentual dos estabelecimentos familiares que acessaram o Pronaf, por atividade econômica, no território Médio/Baixo Jequitinhonha (2017)	115

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Objetivos globais para o desenvolvimento sustentável	24
Quadro 2 – Características das agriculturas patronal e familiar	34
Quadro 3 – Contas externas no Brasil (1974-1979)	48
Quadro 4 – Características centrais dos grupos do Pronaf (após 2008)	73
Quadro 5 – Linhas de crédito disponíveis do Pronaf (2023).....	75

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Produção da lavoura temporária e permanente da agricultura familiar e não familiar em toneladas, 2017	36
Tabela 2 – Número de estabelecimentos agropecuários (unidades) e pessoal ocupado na agropecuária, Brasil (1970-1980).....	46
Tabela 3 – Quantidade produzida (toneladas) da lavoura temporária, Brasil (1970, 1975, 1980)	47
Tabela 4 – Evolução das exportações: Brasil, 1967-1975 (Em milhões de dólares Free on Board – FOB).....	52
Tabela 5 – Índices simples da utilização de insumos básicos pela agricultura: Brasil, 1967-1975 (Base: 1966=100)	52
Tabela 6 – Indicadores sobre o crédito rural no Brasil (1969-1977).....	53
Tabela 7 – Regiões de agricultura moderna e dinâmica: pessoal ocupado na agropecuária e números de tratores, 1980 e 1985	55
Tabela 8 – Pessoal ocupado e número de tratores nas áreas menos dinâmicas (1980 e 1985)	55
Tabela 9 – Beneficiários do Pronaf segundo os grupos “A”, “B”, “C”, “A/C”, “D” e “E” e a Resolução 2.629, de 10/08/1999	72
Tabela 10 – Volume de crédito rural concedido por intermédio do Pronaf entre 2000 e 2010 e número de estabelecimentos agropecuários com agricultura familiar por regiões em 2006....	78
Tabela 11 – Número e valor de contratos do Pronaf por grupo Brasil no período de 2000 a 2010	81
Tabela 12 – População Total, Taxa de Fecundidade Total (TFT), Taxa de Mortalidade Infantil (TMI), Esperança de Vida ao Nascer e Taxa Líquida de Migração (TLM) e Taxas Geométricas de Crescimento de Minas Gerais (1970-2060).....	93
Tabela 13 – Taxa de crescimento da população urbana e rural da mesorregião do Jequitinhonha por porte populacional (2015-2040)	94
Tabela 14 – Razão de dependência total de jovens e de idosos no Brasil, em Minas Gerais e na mesorregião do Jequitinhonha, de 1991 a 2010	95
Tabela 15 – Distribuição percentual da população segundo situação de domicílio dos territórios do Alto e do Médio/Baixo Jequitinhonha (2000 e 2010)	96
Tabela 16 – Área média e participação da agricultura familiar e não familiar no total dos estabelecimentos e da área, segundo territórios do Alto e do Médio/Baixo Jequitinhonha, em Minas Gerais (2017).....	99

Tabela 17 – Número de agricultores familiares que receberam assistência técnica nos territórios do Alto e do Médio/Baixo Jequitinhonha e em Minas Gerais (2017).....	102
Tabela 18 – Taxa de analfabetismo e nível de instrução dos agricultores familiares com mais de 25 anos de idade no Vale do Jequitinhonha (2017).....	103
Tabela 19 – Participação da agricultura familiar no total da produção da lavoura temporária, da lavoura permanente, da horticultura e da pecuária, no Vale do Jequitinhonha (2017)	104
Tabela 20 – Número de estabelecimentos e pessoal ocupado por grupo selecionado de atividades na agricultura na Mesorregião Jequitinhonha (2017).....	105
Tabela 21 – Valor total dos recursos do Pronaf destinados ao território Alto Jequitinhonha, por atividade, de 2013 e 2022	113
Tabela 22 – Valor total dos recursos do Pronaf destinados ao território Médio/Baixo Jequitinhonha, por atividade, de 2013 a 2022	113
Tabela 23 – Estabelecimentos familiares, por grupo, do Pronaf, e estabelecimentos que obtiveram crédito até 2017 em Minas Gerais e no Jequitinhonha.....	116

LISTA DE SIGLAS

ACAR – Associação de Crédito e Assistência Rural

ABCAR – Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural

ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento

CAF – Pronaf Cadastro Nacional da Agricultura Familiar do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina

CMDRs – Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável

CNDRS – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

CODEVALE – Comissão de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento

CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

CONSEA – Conselho de Segurança Alimentar

CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura

CPT – Comissão da Pastoral da Terra

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DAP – Declaração de Aptidão ao Pronaf

DNTR-CUT – Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores

EMATER-MG – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais

EMBRATER – Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural

ESALC – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz

ETR – Estatuto do Trabalhador Rural

FAO – *Food and Agriculture Organization of the United Nations*

FETRAF – Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar

FJP – Fundação João Pinheiro

FOB – *Free on Board*

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IFs – Institutos Federais

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IMRS – Índice Mineiro de Responsabilidade Social

ITR – Imposto Territorial Rural
MCR – Manual de Crédito Rural
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MST – Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
ONU – Organização das Nações Unidas
OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo
ORNAS – Ocupações Rurais Não-Agrícolas
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos
PCRF – Programa Cadastro de Terras e Regularização Fundiária
PDV – Plano de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha
PEA – População Economicamente Ativa
PIB – Produto Interno Bruto
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNB – Produto Nacional Bruto
PNCF – Programa Nacional de Crédito Fundiário
PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAMP – Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural
PROVAP – Programa de Valorização da Pequena Produção Rural
TFT – Taxa de Fecundidade Total
TLM – Taxa Líquida de Migração
TMI – Taxa de Mortalidade Infantil
UFPA – Unidade Familiar de Produção Agrária
UFRS – Universidade do Rio Grande do Sul
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina
UFV – Universidade Federal de Viçosa
UFVJM – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
USAID – Agency for International Development
USP – Universidade de São Paulo
VBP – Valor Bruto de Produção

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	AGRICULTURA FAMILIAR E DESENVOLVIMENTO: A RELEVÂNCIA DO TEMA	19
2.1	O DESENVOLVIMENTO E SUAS DIVERSAS DIMENSÕES	19
2.2	AGRICULTURA FAMILIAR E DESENVOLVIMENTO	25
2.3	A AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL: DEFINIÇÃO, ORIGEM E RELEVÂNCIA	32
3	A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO PARA O SETOR AGRÍCOLA NO BRASIL	39
3.1	A QUESTÃO AGRÁRIA E A INDUSTRIALIZAÇÃO NO BRASIL APÓS 1930.....	39
3.2	A MANUTENÇÃO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA A PARTIR DE 1964, A CRISE ECONÔMICA E O SURGIMENTO DA PAUTA “AGRICULTURA FAMILIAR” NO BRASIL	44
3.3	A MODERNIZAÇÃO AGRÍCOLA NO BRASIL	50
3.4	AS POLÍTICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL APÓS 1988	57
3.5	O MOVIMENTO EM TORNO DO ACESSO À TERRA NO BRASIL	62
4	O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF)	68
4.1	A POLÍTICA DO PRONAF: IMPLANTAÇÃO E EVOLUÇÃO	68
4.2	A ATUAÇÃO DO PRONAF NO BRASIL	77
5	A AGRICULTURA FAMILIAR E O PRONAF COMO POLÍTICA PARA O DESENVOLVIMENTO NO VALE DO JEQUITINHONHA	85
5.1	O VALE DO JEQUITINHONHA	85
5.2	O DESPOVOAMENTO NO VALE DO JEQUITINHONHA E OS EFEITOS PARA O DESENVOLVIMENTO	92
5.3	A AGRICULTURA FAMILIAR NO VALE DO JEQUITINHONHA	97
5.4	O PRONAF NO VALE DO JEQUITINHONHA.....	107
5.5	CONSIDERAÇÕES SOBRE O PRONAF E O FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO VALE DO JEQUITINHONHA	118
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	121
	REFERÊNCIAS	123

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como principal objetivo analisar a agricultura familiar e a atuação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) no Vale do Jequitinhonha. A pesquisa parte da hipótese de que, por ser o Jequitinhonha uma região menos desenvolvida e com uma significativa parcela da sua população vivendo no meio rural, a agricultura familiar tem papel relevante na geração de renda, na ocupação das pessoas e na produção de alimentos para a subsistência das famílias. Nesse sentido, sendo o Pronaf a política agrícola de abrangência nacional com maior impacto em termos de disponibilização de recursos financeiros a um grande contingente de agricultores familiares, surge a necessidade de analisar a atuação desta política em uma região menos desenvolvida.

Para trazer à baila os temas do desenvolvimento e da agricultura familiar, por meio da pesquisa bibliográfica examinaram-se os estudos que se dedicam ao tema do desenvolvimento no passado, os quais demonstram as experiências de países desenvolvidos e em desenvolvimento na implantação de políticas para a agricultura familiar. Ademais, estudos recentes, como o de Mellor (2017), e a Agenda para 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU, 2016) apontam a necessidade de aumentar a produção de alimentos em base familiar como uma das alternativas para o enfrentamento da pobreza, e, por consequência, a busca por um desenvolvimento mais incluyente. Ademais, ao discutir o papel da agricultura familiar no Brasil, a pesquisa valeu-se dos dados secundários dos Censos Agropecuários de 1996, 2006 e 2017.

Para demonstrar o contexto socioeconômico do Jequitinhonha, foram utilizados dados do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMSR), coletados de estudos da Fundação João Pinheiro (FJP). Por seu turno, para a análise da agricultura familiar e do Pronaf no Vale do Jequitinhonha, adotou-se o método analítico-descritivo como instrumento de classificação e interpretação dos dados secundários referentes à agricultura familiar e ao Pronaf disponíveis no Censo Agropecuário de 2017, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e no Anuário Estatístico do Crédito Rural, do Banco Central.

A dissertação está estruturada em quatro capítulos, além desta introdução, primeiro capítulo, e das considerações finais, sexto capítulo. O segundo capítulo justifica a relevância da pesquisa ao destacar a contribuição da agricultura familiar para o desenvolvimento econômico. Para tanto, discute-se as diversas dimensões do desenvolvimento, distingue-se crescimento econômico e desenvolvimento, conceitua-se a agricultura familiar, contextualizando-se a

condução da política para a agricultura familiar de algumas nações desenvolvidas e em desenvolvimento, e discorre-se sobre a origem e a importância da agricultura familiar no Brasil.

O terceiro capítulo, por sua vez, discute a política brasileira de desenvolvimento para o setor agrícola no período de 1930 até meados de 1990, década da criação do Pronaf. De 1930 até meados da década de 1960, o governo adotou o processo de substituição das importações investindo na industrialização, para fortalecer o mercado interno. Nesse período, o governo praticamente abandonou o incentivo à produção agrícola. Esgotado este modelo, a partir de meados da década de 1960, a política para o desenvolvimento do governo militar voltou-se para compatibilizar a industrialização com a modernização agrícola, buscando incentivar a produção agrícola para a exportação, a partir do crédito rural para a produção, embora mantendo a estrutura fundiária concentrada. É abordado, também, no referido capítulo, como a partir da redemocratização, em 1988, tornou-se possível a implantação de algumas políticas públicas para a pequena produção e a ampliação do acesso à terra pelos assentamentos mediante as ocupações do Movimento dos Sem Terra (MST). A criação do Pronaf foi possível nesse ambiente de luta em torno do acesso à terra e de recorrência do tema da agricultura familiar no debate político.

O quarto capítulo discute a implantação do Pronaf como resultado do movimento em torno das reivindicações de uma política mais abrangente para a agricultura familiar negligenciada no modelo de desenvolvimento baseado no incentivo à produção patronal. Outrossim, é enfatizado o desenho da política com foco no desenvolvimento sustentável pautado na assistência técnica, na extensão rural e no crédito rural subsidiado. O capítulo traz a evolução do Programa desde a sua implantação até a divisão dos grupos de beneficiários que têm como objetivo ampliar o público-alvo dos agricultores beneficiados pelo crédito rural. No referido capítulo, é discutida, ainda, a abrangência do Pronaf, bem como a distribuição dos recursos entre as regiões brasileiras, e elencados estudos em nível nacional e regional que demonstram os efeitos positivos do Programa no desenvolvimento.

O quinto capítulo destaca a atuação da agricultura familiar e do Pronaf no Vale do Jequitinhonha. Seu propósito principal é analisar a concessão de crédito rural aos agricultores familiares na referida região que visam ao incremento da agricultura para fins de desenvolvimento. O capítulo está estruturado em cinco seções. Na primeira, é feita uma descrição do Vale do Jequitinhonha, considerando aspectos como localização, divisão do território, características do clima e história da formação dos territórios Alto e Médio/Baixo Jequitinhonha. São apontados os efeitos do modelo de desenvolvimento do passado, período da modernização agrícola após 1960, e elencados alguns dados socioeconômicos da região, ainda

muito inferiores em relação aos do estado de Minas Gerais. É discutido, ainda, o despovoamento e seus efeitos no desenvolvimento, destacando-se a importância das políticas para a agricultura familiar, a qual ainda abriga uma grande parcela da população no meio rural. A terceira seção traz dados da agricultura familiar na região, como o número de estabelecimentos e a área ocupada, a estrutura fundiária, a cobertura da assistência técnica, a taxa de analfabetismo e o grau de instrução dos agricultores familiares. Para analisar a relevância do segmento familiar, é demonstrada a representatividade na produção das culturas temporárias e permanentes, bem como na pecuária. A quarta seção descreve a atuação do Pronaf no Vale do Jequitinhonha, considerando a evolução dos recursos e sua distribuição entre os diversos grupos de agricultores familiares. A quinta, e última seção, por sua vez, sugere ações que podem melhorar a agricultura familiar e a atuação do Pronaf no Vale do Jequitinhonha.

E, por fim, na conclusão, são feitas as considerações finais e traçadas algumas sugestões de pesquisa para futuras investigações acerca da agricultura familiar e do Pronaf no Jequitinhonha.

2 AGRICULTURA FAMILIAR E DESENVOLVIMENTO: A RELEVÂNCIA DO TEMA

Este capítulo tem o objetivo de justificar a relevância desta dissertação ao contextualizar o desenvolvimento em suas diversas dimensões e debater a importância da agricultura familiar neste sentido. Para isso, buscou-se distinguir desenvolvimento de crescimento econômico, evidenciando a importância da melhoria dos indicadores econômicos em consonância com a busca, no campo social, da oferta de serviços, políticas públicas e bens indispensáveis à melhoria de vida das pessoas. Desse modo, o presente capítulo faz uma breve síntese de como algumas nações, desenvolvidas e em desenvolvimento, implantaram suas políticas para o setor agrícola, como também da relevância atribuída à agricultura voltada para a pequena produção. Ademais, o capítulo irá definir a agricultura familiar e contextualizar o espaço social que este segmento ocupou dentro da lógica do desenvolvimento pautado no incentivo à grande produção agrícola no Brasil.

2.1 O DESENVOLVIMENTO E SUAS DIVERSAS DIMENSÕES

O desenvolvimento, a depender do ângulo de análise, pode assumir várias dimensões. Furtado (1961) explica que, na perspectiva econômica, é, basicamente, o aumento do fluxo de renda real, com incremento da quantidade de bens e serviços, por unidade de tempo disponível para uma coletividade. Esta abordagem não contempla outras variáveis para medir o desenvolvimento, como, por exemplo, a distribuição de renda e as imperfeições do mercado e seus reflexos para o crescimento econômico incluyente. O crescimento econômico busca sempre a introdução de novas combinações de fatores de produção que possibilitam aumentar a produção e a riqueza. Porém, a expansão econômica nos países é heterogênea, apresentando, dentro de cada território, unidades econômicas autônomas, outras totalmente dependentes e algumas articuladas a outros centros econômicos. Dessa forma, o crescimento econômico é um processo desigual porque a distribuição e a aplicação de recursos e fatores se comportam de forma diferente. Esta é uma visão focada no lado econômico e no crescimento, a qual deve ser complementada por ações que busquem políticas de melhoria de vida da população como um todo.

De acordo com Veiga (2010), o desenvolvimento abordado em suas diversas dimensões possibilita não confundir desenvolvimento com crescimento econômico. O erro consiste em

considerar como correta a medição do desenvolvimento pela evolução de indicadores bem tradicionais, como, por exemplo, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*. Foi desde a publicação do primeiro Relatório do Desenvolvimento Humano, em 1990, que a associação foi desfeita, com o objetivo de eliminar tal ambiguidade, a qual, por seu turno, remonta ao final da 2ª Guerra Mundial, momento em que a promoção do desenvolvimento passou a ser, ao lado da busca pela paz, a própria razão de ser da ONU.

Até o início dos anos de 1960 não havia a necessidade de distinguir desenvolvimento e crescimento econômico, principalmente nas nações ricas, onde a industrialização lhes havia tornado prósperas. Por outro lado, os países que não haviam alcançado o desenvolvimento, permanecendo pobres – isto é, onde o processo de industrialização ou era ainda incipiente ou sequer havia começado – a realidade era completamente diferente das nações centrais. Assim, foram surgindo evidências de que o intenso crescimento econômico vivenciado durante a década de 1950 em diversos países semi-industrializados – grupo no qual se inclui o Brasil – não se traduzia necessariamente em maior acesso das populações pobres a bens materiais e culturais, ou mesmo a serviços essenciais, como ocorrera nos países considerados desenvolvidos. A ONU passou, então, a divulgar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), indicador que não se resume apenas à renda *per capita* ou à renda do trabalhador (VEIGA, 2010).

De acordo com a ONU, o conceito de desenvolvimento humano foi criado com o objetivo de ampliar as escolhas das pessoas, para que elas tenham oportunidades e capacidades para serem o que desejam ser. Nesse sentido, o IDH é um indicador cujo objetivo se desvia da mera perspectiva de análise do crescimento econômico, uma vez que busca verificar, em primeiro plano, o bem-estar de uma sociedade, não obstante os recursos ou a renda que possui, incorporando, dessa forma, outros fatores relevantes para o desenvolvimento. Para cumprir este objetivo, o Índice mede o progresso ao longo dos anos focado em três dimensões básicas do desenvolvimento humano, que são a renda, a educação e a saúde.

Nessa direção, Mellor (2017) explica que variáveis não monetárias, tais como esperança de vida ao nascer, mortalidade infantil, alfabetização, disparidade de nível educacional entre mulheres e homens, entre outras, são também utilizadas como indicadores para medir o desenvolvimento. Com efeito, o aprimoramento destes indicadores possibilita uma melhor avaliação do desenvolvimento relativamente aos indicadores monetários de renda.

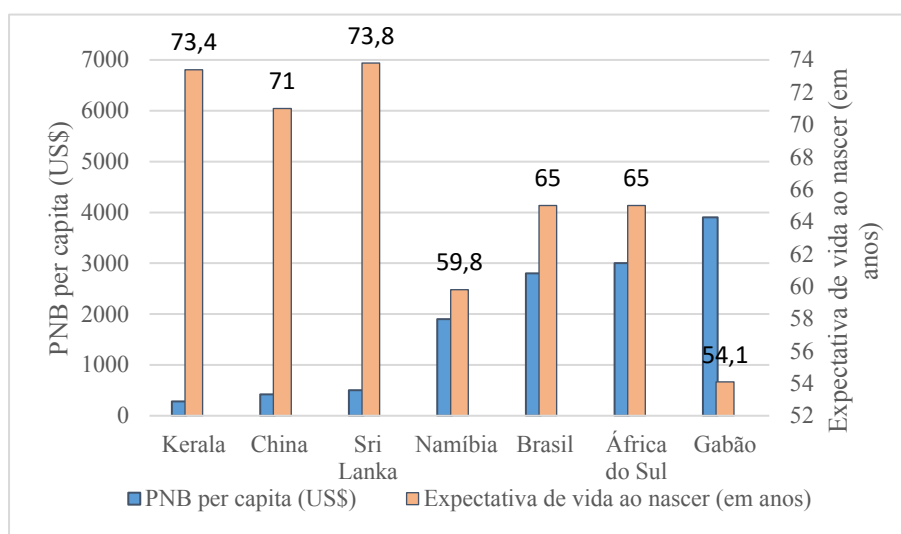
Entretanto, estes últimos também são importantes para analisar os índices de pobreza. Essa perspectiva corrobora o pensamento de Sen (2010) acerca do desenvolvimento, quando o autor destaca que a fome e a pobreza são resultantes da falta de renda dos pobres, bem como da

falta de alimentos produzidos, podendo esta, em grande medida, ser combatida pela oferta gerada pelo aumento da produção em base familiar, medida possível, entre outras, para ampliar a liberdade dos indivíduos e, conseqüentemente, promover o pleno desenvolvimento das nações.

Amartya Sen (2010) faz uma análise mais abrangente do desenvolvimento a partir da expansão das liberdades das quais as pessoas podem desfrutar. Ele defende que é preciso remover as principais fontes de privação de liberdade, como a pobreza, a tirania, a falta de oportunidades econômicas, a destituição social sistemática, a falta de serviços públicos e a intolerância ou interferência de estados repressivos. Sob essa ótica, a ausência de liberdades substantivas está relacionada diretamente com a pobreza econômica e material, porque rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, a nutrição satisfatória, o acesso a medicamentos, o saneamento básico, a moradia adequada etc.

Para Sen (2010), o crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB) e o aumento das rendas individuais são fatores importantes para expandir as liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade. No entanto, as liberdades dependem, também, do acesso dos cidadãos à moradia, à saúde, à educação, a serviços básicos e à participação nas decisões públicas. Portanto, caso uma parcela da sociedade não tenha acesso a esses direitos fundamentais, o desenvolvimento não pode ser alcançado de forma plena.

Nesse contexto, exemplos de como indicadores econômicos nem sempre representaram melhorias nos campos sociais são mostrados no Gráfico 1. Este gráfico apresenta o PNB *per capita* e a expectativa de vida ao nascer, de 1994, de seis países (China, Sri Lanka, Namíbia, Brasil, África do Sul e Gabão) e de Kerala, um estado grande, com aproximadamente 30 milhões de habitantes, situado na Índia. Como se verá, os níveis de expectativa de vida ao nascer dos países analisados apresentam resultados bem diferentes quando comparados. Nesse contexto, por exemplo, apesar dos baixos níveis de renda dos habitantes de Kerala, China e Sri Lanka, estes países apresentam expectativa de vida em níveis mais elevados do que a das populações relativamente mais ricas, como Brasil, África do Sul e Namíbia. Já Gabão possui alto PNB *per capita* e baixa expectativa de vida.

Gráfico 1 – PNB *per capita* (em dólar) e expectativa de vida ao nascer (1994)

Fonte: Sen (2010, p. 69).

Neste ponto, cabe ressaltar que a expectativa de vida ao nascer pode ser melhorada dando-se prioridade à provisão de serviços sociais, especialmente acesso à saúde e à educação básica, as quais contribuem para a redução da mortalidade e a melhoria da qualidade de vida das pessoas.

De acordo com Siedenberg (2003), por muito tempo, os indicadores agregados de produção e renda (como o PIB e o PNB) foram utilizados como referência para medir o desenvolvimento de uma nação. Porém, eles não traduzem o conceito de desenvolvimento para outras áreas científicas, como a Sociologia, a Administração, a Geografia, a História, a Biologia e a Psicologia, uma vez que o crescimento econômico de uma nação ou região nem sempre implicam o desenvolvimento em um sentido mais amplo. Contudo, embora esses indicadores econômicos não possam ser considerados sinônimo de desenvolvimento, as experiências dos países em desenvolvimento mostram que tais indicadores são um parâmetro potencial, pois a melhoria da qualidade de vida da população passa, necessariamente, pelo crescimento econômico.

Nessa direção, é preciso buscar um crescimento econômico com menos desigualdade e maior enfrentamento da pobreza. Para isso, o Estado deve elaborar políticas que deem oportunidades às pessoas, a fim de capacitá-las a superar privações relativas de rendas, que, por vezes, podem ocasionar privação absoluta de capacidades. Um exemplo é a política de subsídio do crédito rural para um segmento de agricultores familiares descapitalizados e sem condições para ofertar garantias aos agentes financeiros de acesso ao crédito rural, com o objetivo de aumentar a produção na agricultura familiar. Nesse viés, Mellor (2017) argumenta que, por

meio do aumento da produção agrícola dos pequenos agricultores, a renda pode ser gerada e aumentada e, conseqüentemente, a pobreza no meio rural reduzida.

Nesses termos, Sen (2010), ao tratar de pobreza de renda e pobreza de capacidade, explica que não é possível separar essas duas perspectivas. Nesse sentido, a política pública de subsídio financeiro rural possibilita a participação dos agricultores no sistema produtivo ao torná-los capazes de produzir mais alimentos com a melhora da sua produção por meio da aquisição de equipamentos, adubos e fertilizantes e da obtenção de assistência técnica. O resultado a ser alcançado é uma maior integração dos agricultores a mercados locais e uma melhora de sua renda, o que, com efeito, possibilita um desenvolvimento que contemple mais pessoas.

Essa reflexão dialoga com o propósito de atender as necessidades econômicas específicas de determinados grupos, para maior participação das pessoas no desenvolvimento. Como explicou Sen (2010), essa construção é feita a partir de discussões e debates públicos abertos, nos quais a participação política, social e econômica, condição indispensável ao processo de desenvolvimento, só são possíveis em um sistema democrático fortalecido. Com efeito, o exercício dos direitos políticos e civis possibilita às pessoas a oportunidade de reivindicarem o atendimento de suas necessidades gerais e exigirem ações públicas específicas para setores mais vulneráveis. Trata-se, como bem definido por Guimarães (2017), de um processo de transformação econômica que não deixa para trás a população destituída de recursos, porque cria acesso a oportunidades via mecanismos institucionais e sociais neste processo.

Nesses termos, Sachs (2004) explica que o desenvolvimento incluyente é possível, porém, em sentido oposto ao do padrão de crescimento excludente do mercado de consumo, concentrador de renda e riquezas, e ao do modelo de mercado de trabalho, em que uma parcela da maioria trabalhadora está sujeita a atividades informais.

No meio rural, há uma massa de trabalhadores condenada a extrair a sua subsistência de forma precária da agricultura familiar desassistida por políticas do Estado. A superação das limitações no meio rural pode ser alcançada por meio do incentivo à proteção social, à promoção da participação política, ao investimento em educação e à criação e ampliação de políticas para a proteção das mulheres sujeitas a discriminação de gênero e outras formas de preconceito. Dessa forma, um desenvolvimento inclusivo abarca a proteção da população mais vulnerável, proporcionando igualdade de condições com programas de assistência para deficientes, mães e filhos, idosos etc., voltados para o enfrentamento das desigualdades naturais ou físicas.

Nessa abordagem multidimensional, a definição mais recente do desenvolvimento é a divulgada pela Agenda para 2030 da ONU, publicada em 2016, a qual traz a forma mais geral do desenvolvimento que contempla três dimensões, que são a econômica, a social e a ambiental. Nesse contexto, Guimarães (2017) caracteriza tais dimensões: a econômica estaria ligada ao mercado, à renda e às condições materiais; a social, ao acesso à saúde, à educação, à água tratada, ao saneamento básico, à energia, aos meios de transportes e a outros serviços essenciais à sociedade; e, por sua vez, a dimensão ambiental incluiria a preservação do meio ambiente e dos recursos naturais, visando à sustentabilidade das atividades econômicas.

O plano de ação global da ONU tem como meta o desenvolvimento que assegure às pessoas uma vida próspera e de plena realização pessoal, de forma que o progresso econômico, social e tecnológico ocorra em harmonia e com respeito aos recursos naturais. Para esta meta tão ambiciosa o documento traçou 17 objetivos abrangentes, voltados para atender a todos, de forma a proporcionar o combate à pobreza, promover a segurança alimentar e nutritiva, propiciar uma vida saudável, educação inclusiva, igualdade de gênero, gestão sustentável dos recursos não renováveis, oportunidades de emprego, fomento à inovação, consumo sustentável, promoção do desenvolvimento econômico responsável e acesso à justiça (QUADRO 1).

Quadro 1 – Objetivos globais para o desenvolvimento sustentável

(Continua)

Número	Descrição
Objetivo 1	Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.
Objetivo 2	Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.
Objetivo 3	Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.
Objetivo 4	Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.
Objetivo 5	Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.
Objetivo 6	Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e o saneamento para todos.
Objetivo 7	Assegurar a todos o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia.
Objetivo 8	Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos.
Objetivo 9	Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação.
Objetivo 10	Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles.
Objetivo 11	Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.
Objetivo 12	Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis.
Objetivo 13	Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e os seus impactos.

Quadro 1 – Objetivos globais para o desenvolvimento sustentável

(Conclusão)

Número	Descrição
Objetivo 14	Conservar e usar sustentavelmente os oceanos, os mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.
Objetivo 15	Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda da biodiversidade.
Objetivo 16	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.
Objetivo 17	Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Fonte: ONU (2016).

Como pode ser constatado no Quadro 1, o Objetivo 2 está explicitamente relacionado ao desenvolvimento e à agricultura familiar, consistindo em acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e a melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável até 2030. Para isso, pretende-se dobrar a produtividade agrícola e a renda dos pequenos produtores de alimentos, notadamente de mulheres, povos indígenas, agricultores familiares, pastores e pescadores, inclusive por meio do acesso seguro e igual à terra. Nesse sentido, reconhece-se a relação do desenvolvimento sustentável com outros processos nos campos econômico, social e ambiental, o que aponta para o importante papel a ser desempenhado pela agricultura familiar, tema que será discutido na próxima seção.

2.2 AGRICULTURA FAMILIAR E DESENVOLVIMENTO

De acordo com Wanderley (1996), o surgimento dos agricultores familiares mais modernos ocorreu com o aperfeiçoamento dos modos de produção do passado. Isto se deu em um contexto de transformações de impactos mais gerais, como na importância das cidades e da cultura urbana, na centralidade do mercado e na globalização econômica. O agricultor transformou seu modo de produzir acompanhando as novas formas de produção e valorizando os recursos locais disponíveis. Entretanto, ainda manteve seu caráter de estabelecimento familiar, com os membros da família coordenando e trabalhando na produção, isto é, ainda que pudesse utilizar mão de obra contratada. Dessa forma, apesar da transformação do setor agrícola, com maior impacto na grande produção, a agricultura familiar se manteve como um setor relevante.

Wanderley (1996) explica que a agricultura familiar não é uma categoria social recente e que ela se manteve presente em todos os países, dividindo espaço com a produção em grande escala e firmando sua importância como uma forma particular da agricultura. Essa categoria social se integrou a mercados e foi importante para a diversificação das atividades no campo, assim como para a oferta de alimentos, mesmo após o surgimento da produção moderna e em larga escala. A modernização agrícola, como destacado por Veiga (1991), nasceu entre os séculos XVIII e XIX, em diversas áreas da Europa, como um intenso processo de mudanças tecnológicas, sociais e econômicas.

A agricultura é um segmento relevante e que proporciona efeitos também sobre o setor não agrícola rural, sendo essencial para a redução da pobreza. Segundo Mellor (2017), nos países de baixa renda é alta a porcentagem da população que vive na área rural, podendo chegar a 80%. Mesmo em países de renda média, a população rural é significativa, variando entre 40% a 60%. O autor também destaca, na esteira do Relatório de Desenvolvimento Rural, que 67% das pessoas que vivem nas áreas rurais estão em situação de pobreza. Logo, é possível concluir que a relevância da agricultura pauta-se no impacto do crescimento agrícola e na redução da pobreza.

Ademais, Mellor (2017) salienta o crescimento agrícola e a redução da pobreza a partir da Etiópia, que tem uma estrutura econômica semelhante às principais classes familiares rurais de outros países de baixo rendimento. Esse país é um exemplo de sucesso, pois a redução da pobreza, que caiu de 50% para 25% entre 1994 e 2014, é devida principalmente ao crescimento do setor agrícola.

Para a pequena produção, Mellor (2017) destaca a contribuição da agricultura familiar ao defender que o crescimento deste segmento contribui para a transformação econômica e que ela é indispensável para o rápido declínio da pobreza, que, por sua vez, atinge parcela significativa dos que vivem no meio rural. Nesse sentido, na maioria dos países de baixa e média renda, os pequenos agricultores comerciais são responsáveis pela maior parte da produção agrícola e contribuem para o referido declínio gastando uma parte substancial de sua renda em bens e serviços do setor rural não agrícola. Desse modo, citando um levantamento feito pelo Banco Mundial sobre o Desenvolvimento Mundial para a Agricultura (2008), o autor explica que o efeito da redução da pobreza a partir do crescimento agrícola da pequena produção tem um impacto quatro vezes maior em relação a outros setores econômicos.

É relevante destacar que, sem políticas específicas para a agricultura familiar – seja pela falta de incentivos à produção, seja pela indisponibilidade de terras –, o potencial de geração de renda e redução da pobreza fica limitado na sua forma tradicional de produção. Como

destacado por Mellor (2017), a produtividade da terra é altamente variável, porém, em torno de uma média baixa, haja vista as condições de produtividade dentro da estrutura, com escassez de recursos e/ou de maior força de trabalho. Não obstante, a partir do investimento na pequena produção, é possível aumentar essa produtividade e, conseqüentemente, a renda dos pequenos agricultores. Além disso, o incentivo à agricultura gera transformações econômicas, por meio de mudanças biológicas, científicas e tecnológicas.

Guanziroli *et al.* (2009) destacam que nações capitalistas com indicadores de desenvolvimento humano elevados compartilham um traço em comum, a presença da agricultura familiar, cuja evolução desempenhou um papel fundamental na estruturação de economias mais dinâmicas e de sociedades mais democráticas e equitativas. O modelo da expansão e dinamismo da agricultura familiar baseou-se no acesso à terra nesses países, nos quais assumiu uma forma particular. Nos Estados Unidos, por exemplo, isso se deu com a abertura da fronteira oeste para os pequenos agricultores (*farmers*)¹. Na Coreia, a agricultura familiar se expandiu com a reforma agrária e desempenhou um importante papel no desenvolvimento. Dessa forma, nessas economias, além de contribuir para dinamizar o crescimento econômico, a agricultura familiar cumpriu um papel estratégico, como o de garantir uma transição socialmente equilibrada de uma economia de base rural para uma economia urbana e industrial.

A compreensão da realidade social que a agricultura familiar ocupa nas economias centrais e como ela desempenha um papel no desenvolvimento são pontos que merecem atenção. Como explicado por Abramovay (1992), a natureza fundamentalmente empresarial dos mais importantes estabelecimentos agrícolas nos países centrais, sua capacidade de inovação e adaptação técnica e de respostas às demandas do mercado têm um papel marcante nessas nações. O que chama a atenção é justamente o caráter familiar em que as estruturas da pequena produção estão inseridas. Isto porque elas englobam não só a propriedade, mas a direção, a organização e a execução do trabalho nessas empresas e, por consequência, as razões pelas quais a agricultura capitalista contemporânea dos países centrais se desenvolveu.

A associação destes estabelecimentos à *smallfarm* (“pequena produção”, “propriedade de baixa renda”, “agricultura camponesa” etc.) impede que se perceba a dupla e fundamental

¹Abramovay (1992) explica que não há consenso entre os pesquisadores a respeito da natureza social da agricultura dos Estados Unidos, onde a característica central desta é a existência de estabelecimentos grandes por suas dimensões econômicas apoiados sobre o trabalho familiar. Abramovay cita a contribuição de Lênin (1916), que, por sua vez, destaca que, apesar da redução sensível do tamanho dos estabelecimentos por área, as explorações norte-americanas cresciam em intensidade no que se refere ao uso de máquinas, equipamentos e – sobretudo – trabalho assalariado.

especificidade da agricultura familiar tal como se desenvolveu, principalmente após a 2ª Guerra Mundial, nos países capitalistas avançados. Por um lado, destaca-se o seu dinamismo econômico, capacidade de inovação técnica e formas sociais com as quais mantém laços. Por outro, o Estado teve uma atuação determinante na modelagem da estrutura social do capitalismo agrário dessas nações, viabilizada, por sua vez, pela existência de uma estrutura produtiva pulverizada nesses países (ABRAMOVAY, 1992).

Foram as políticas agrícolas que garantiram o incentivo à oferta e a manutenção da estabilidade dos preços, de maneira a manter a renda do setor em um patamar mais institucionalmente definido e minimamente suficiente, para assegurar a produção. Essas políticas foram implantadas pelo Estado, que criou condições para que a agricultura familiar desempenhasse um papel fundamental no desenvolvimento capitalista. O incentivo a esta foi importante para gerar maior oferta de alimentos, garantindo que o peso da alimentação no planejamento do consumo das famílias assalariadas fosse cada vez menor e que, por conseguinte, os orçamentos domésticos comportassem a aquisição de bens duráveis, uma das bases da própria consolidação do capitalismo entre o final da 2ª Guerra Mundial e o início dos anos de 1970 (ABRAMOVAY, 1992).

O economista americano Radoje Nikolitch, citado por Abramovay (1992), levantou dados que mostram que a agricultura norte-americana era predominantemente familiar tanto na perspectiva do número de estabelecimentos quanto na do volume de vendas. O economista aponta que o volume de operações era significativo, chegando à metade do total nas vendas superiores a US\$ 10 mil anuais, e que, em 1964, dos estabelecimentos com vendas entre US\$ 20 mil e US\$ 99.999, 68,2% eram de unidades que contavam com menos de 1,5 homem/ano de trabalho assalariado. Baseado em seu estudo, Nikolitch concluiu que as unidades familiares se expandiram rapidamente no eixo mais importante da agricultura comercial americana, sendo nelas também onde mais se desenvolveu a mecanização dos trabalhos agrícolas.

Na Inglaterra, país que foi berço do capitalismo mundial no século XIX, a discussão da relevância da agricultura familiar poderia esbarrar em argumentos como o de ser esta uma nação da grande propriedade modernizada, dos grandes latifundiários e do quase desaparecimento dos camponeses. Entretanto, um ponto deve ser ressaltado: o fortalecimento da agricultura familiar no país, principalmente após a 1ª Guerra Mundial. Nessa direção, Veiga (1991), ao citar Tristram Beresford (1975), explica que o fortalecimento da agricultura se deu graças ao sistema de *deficiency payments*, o qual possibilitava a manutenção da política da “comida barata”, sem, no entanto, impactar a renda de outros produtores de alimentos. Com sua implementação, a produção de leite e de carne aumentou mais de 70%, a de queijo cresceu 2,5 vezes e a de

manteiga quadruplicou. Importante registrar que os agricultores familiares tiveram rápido acesso à propriedade da terra no período de 1918 a 1923, sendo que, até o final da segunda Guerra Mundial, as terras arrendadas ainda representavam 62% da área agrícola – um paradoxo no mínimo intrigante, considerando que a agricultura familiar se manteve com um papel relevante em uma nação de agricultura patronal fortalecida.

Abramovay (1992), ao analisar a estrutura social da agricultura britânica, centra-se em dois pontos convergentes: o progresso técnico e a agricultura familiar. O ponto principal está na constatação da recorrência do tema na literatura britânica, fato que revela o caráter familiar da produção que caracteriza fundamentalmente a estrutura social da agricultura. A título de exemplificação, em 1968, havia 1,8 trabalhador para cada estabelecimento agrícola, e somente 6% das explorações empregavam mais de quatro assalariados. Em relação ao progresso técnico, o emprego de uma quantidade relativamente pequena de trabalhadores assalariados por parte da grande maioria dos estabelecimentos agrícolas não é decorrência de limitações econômicas ou de escassez de recursos, mas das próprias necessidades técnicas do processo produtivo. Na perspectiva econômica, a agricultura familiar britânica não pode ser caracterizada como um negócio pequeno.

O exemplo da Grã-Bretanha é relevante para a reflexão sobre como as escolhas que os países fazem, ao utilizarem como instrumento uma política para a agricultura, é importante, principalmente quando o foco é produzir alimentos para o mercado interno. Como registrou Abramovay (1992), na Grã-Bretanha, no final do século XIX, quando os grandes estabelecimentos capitalistas estavam em declínio, a agricultura familiar fortaleceu o abastecimento interno de alimentos. A produção em base familiar possibilitou que a participação doméstica na oferta total de alimentos passasse de 46,7% em 1955/1956 para 61,8% em 1983.

Nas economias em desenvolvimento, a dinâmica do desenvolvimento e da agricultura familiar é diferente. De acordo com Guanzioli *et al.* (2009), em alguns países em desenvolvimento, os desequilíbrios socioeconômicos existentes estão associados, em grande medida, às estratégias adotadas para a modernização e industrialização do passado, pautado na grande disponibilização de terras para a produção patronal. Tais desequilíbrios resultaram na persistência e no aumento da pobreza rural e, principalmente em países latino-americanos, no aumento, também, da pobreza urbana. Por sua vez, as referidas estratégias basearam-se no incentivo à modernização da grande propriedade, por meio, sobretudo, dos subsídios financeiros, o que levou à redução da demanda relativa por mão de obra agrícola, à inflação dos

preços da terra e ao aumento dos conflitos fundiários, com conseqüente saída de pequenos produtores das suas terras.

Nas economias latino-americanas, no geral, foram adotadas estratégias de crescimento com foco na produção agrícola patronal. De acordo com o Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento (2008), o sistema de produção agrícola tinha como base o grande domínio rural, isto é, a fazenda. Nas regiões em que a agricultura esteve voltada, desde o início, para a grande exportação, a produção assumiu a forma de empresa agrícola. Junto com esse sistema foram surgindo pequenos produtores independentes, ou pequenos sitiantes, da própria empresa que não teve condições de absorver o aumento da mão de obra – parte dela vinda da população das comunidades indígenas degradadas.

Nessas economias, a política da agricultura baseava-se quase que exclusivamente na apropriação da terra para a expansão da produção. Os estudos de Celso Furtado (2008) demonstram como, nesses países, a concentração de terra pela grande produção, bem como a reforma agrária, deu a tônica do desenvolvimento, e seus arquivos, armazenados no referido Centro, citam alguns países para descrever esses movimentos, a saber, México, Bolívia e Peru.

No México, as leis liberais, de meados do século XIX, tiveram como objetivo intensificar o desenvolvimento econômico, buscando expandir as fazendas por meio da expropriação das terras públicas que eram utilizadas pelas comunidades, confinando, assim, os trabalhadores nas áreas menos produtivas. O resultado foi uma agricultura comercial próspera que explorava mão de obra barata vinda das comunidades que haviam sido expropriadas da terra – fato que, por sua vez, resultou na insatisfação dos trabalhadores.

O movimento no campo pela reforma agrária mexicana tinha como objetivo resolver o problema social do acesso à terra. A solução encontrada foi a instituição do *ejido*, o qual, através do decreto público de 1915, determinava a restituição das terras públicas para o cultivo das comunidades. Porém, a lei da reforma agrária facultava ao fazendeiro conservar o núcleo de sua propriedade das terras que fossem irrigadas. Como as terras a serem cultivadas não foram ampliadas, em parte pela resistência dos fazendeiros em abrir mão das terras irrigadas e em parte pela massa de reivindicantes ser superior ao tamanho das áreas disponíveis, as terras foram concedidas em parcelas inferiores às necessárias para os trabalhadores. Paralelamente a isto, a pressão pelo aumento do excedente destinado às zonas urbanas e à exportação levou ao abandono dos objetivos sociais da reforma agrária. Ademais, em 1960, existiam cerca de 20 mil *ejidos*, com 1,5 milhão de pessoas ativas, o que representava um quarto da força do trabalho agrícola, e os trabalhadores agrícolas sem acesso à terra aumentaram, da década de 1960, de 46% para 53% (FURTADO, 2008).

No caso da Bolívia, ocorreu a Revolução de 1952, de origem urbana e liderada pelo movimento agrarista, composto por indivíduos expulsos de suas terras que se organizaram nas cidades. O objetivo da reforma foi acabar com a concentração de terra pela fazenda e com a exploração dos trabalhadores camponeses. O resultado mais imediato foi a criação de uma massa de minifúndios e a redução do excedente disponível para a população urbana. Posteriormente, modificou-se a distribuição de renda em favor da população rural e aumentou-se a mobilidade social. A escassez do excedente para as zonas urbanas forçou o Estado a intensificar os investimentos com o objetivo de incorporar novas terras e elevar a produtividade agrícola (FURTADO, 2008).

No que diz respeito ao Peru, a chegada do capitalismo no país contribuiu menos do que no México para acirrar o conflito entre a comunidade e a fazenda. Havia por lá uma agricultura paralela, que dava emprego ocasional à parte da população que vivia nas comunidades. Nessa nação, a reforma agrária foi um instrumento de transformação econômica, social e política, com foco em expropriar os complexos industriais e transformá-los progressivamente em cooperativas. Entretanto, como os salários eram muito mais altos, o objetivo da reforma era mais político do que socioeconômico (FURTADO, 2008).

Por fim, no que concerne ao Brasil, o desenvolvimento da agricultura também teve uma dinâmica pautada na questão da concentração de terra e no subsídio para a grande produção, o que gerou conflitos no campo que se transformaram em luta por políticas para a agricultura familiar. De acordo com Guanziroli *et al.* (2009), o Brasil se destaca entre as nações onde a estratégia urbana para o desenvolvimento no meio rural resultou em problemas sociais no campo. Tais problemas foram agravados pela enorme disponibilidade de terras ociosas, que poderiam ter sido apropriadas pelos pequenos produtores familiares sem prejudicar a expansão das áreas ocupadas produtivamente pelos produtores comerciais não familiares.

De 1950 a 1970, como explicado por Delgado (2009), o padrão de industrialização foi marcado pela ação decisiva do Estado de manter o caráter conservador da política econômica, ao mesmo tempo em que manteve o pacto com as elites agrárias, porque, como será abordado com maior profundidade no próximo capítulo, o governo, ao compatibilizar a industrialização com a produção agrícola em larga escala para a exportação, praticamente abandonou a pequena produção rural.

Diante do exposto, evidencia-se que a agricultura é de grande importância para o desenvolvimento dos países, e a participação específica da agricultura familiar na produção contribui para sua transformação econômica, sendo, nesse sentido, essencial para o declínio da pobreza, que, como demonstrado por Mellor (2017), tem uma parcela significativa de pessoas

pobres vivendo no meio rural. Outrossim, a agricultura familiar é importante para a produção de alimentos para consumo das famílias e para sua oferta em mercados locais, além de que a geração de renda pelas famílias possibilita o consumo de produtos e serviços ofertados por setores rurais não agrícolas. Por fim, cabe ressaltar que os incentivos que os países dão à agricultura familiar, seja via subsídios financeiros, seja pela criação de políticas para o acesso deste segmento a terras, ajudam a elevar a contribuição da pequena produção para o desenvolvimento.

Na próxima seção, será conceituada a agricultura familiar no Brasil e contextualizado o espaço social que este segmento ocupou ao lado da grande produção agrícola.

2.3 A AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL: DEFINIÇÃO, ORIGEM E RELEVÂNCIA

De acordo com Wanderley (2014), devido ao lugar social que os agricultores ocupam no Brasil, pode-se dividi-los em três categorias: o campesinato, a agricultura familiar e o agronegócio. O campesinato corresponde à forma mais tradicional da agricultura. Ele é realizado em pequena escala, dispõe de recursos produtivos limitados e está pouco integrado ao mercado e à vida no meio urbano, sendo frequentemente associado à forma rudimentar e ao atraso econômico e social. A agricultura familiar se distingue do campesinato, porque aplica mais recursos para a produção, utiliza mão de obra contratada, sempre inferior à familiar empregada na produção, e está mais integrada às cidades e aos mercados. Essa categoria também enfrenta condições de produção restritas. O agronegócio, por sua vez, é caracterizado como a produção modernizada e de larga escala, com maior utilização de recursos econômicos e maior quantidade de mão de obra empregada.

A caracterização dos agricultores familiares como integrantes das culturas agropecuárias brasileiras que os vincula às grandes cadeias produtivas globalizadas despreza a natureza e as características específicas deste segmento importante para os mercados locais. De acordo com Wanderley (2014), a caracterização genérica, que associa a agricultura familiar como pertencente ao agronegócio, considera a agricultura apenas como uma categoria econômica, capaz de gerar interesses comuns a todos os que, de uma forma ou de outra, são agricultores. Essa associação geral despreza as dimensões identitárias que compõem os grupos “camponês” e “agricultor familiar”, retirando deles toda referência subjetiva, que gera demandas políticas públicas específicas e os retire da condição de dependente do setor da produção patronal.

Esta noção, em geral, como destacam Guanziroli *et al.* (2009), está relacionada à influência política e econômica dos grandes empreendimentos rurais, que preferem manter o modelo de produção agrícola marcado pela alta concentração de recursos fundiários e abandono do segmento da agricultura familiar. No passado, cabe dizer, essa diretriz era justificada com o argumento de que o potencial da agricultura familiar para estimular o crescimento econômico era limitado. Nessa concepção, o setor agrícola seria responsável por financiar o processo de industrialização, fornecer mão de obra barata e possibilitar a entrada de moeda estrangeira com a exportação de produtos agrícolas tropicais, aproveitando as vantagens provenientes das condições climáticas. Esse modelo modernizante apoiado na produção agrícola contava com o apoio irrestrito do Estado.

Navarro (2010) explica que, até a primeira metade dos anos 1990, o agrupamento de estabelecimentos de menor escala era designado sob diferentes expressões, como “minifundiários”, “pequenos produtores”, “agricultores de subsistência” ou “agricultores de baixa renda”. Na literatura acadêmica, a atividade econômica destes produtores era, na maioria das vezes, denominada “pequena produção”. No entanto, “camponeses” foi a palavra utilizada com mais frequência na pesquisa social, em particular, por parte dos sociólogos inspirados nos estudos de Marx. Ainda assim, outras expressões foram utilizadas para denominar o agrupamento social em foco, como “lavradores”, especialmente no Nordeste, ou “colonos”, nas regiões Sul² do Brasil.

Carmo (2000) diferenciou a agricultura familiar da patronal no Brasil, a partir de dossiê estatístico publicado em 1996 pela *Food and Agriculture e Organization of the United Nations* (FAO) e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), que utilizou dados do Censo Agropecuário de 1985, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para caracterizar os modelos familiar e patronal. Como pode ser observado no Quadro 2, a diferenciação da agricultura familiar da patronal tem como característica predominante a gestão pela família.

² A expressão “colonos”, na região Sul, tem sua origem nos processos de colonização pelas famílias de origem Europeias (NAVARRO, 2010).

Quadro 2 – Características das agriculturas patronal e familiar

Modelo Patronal	Modelo Familiar
Completa separação entre gestão e trabalho	Trabalho e gestão intimamente relacionados
Organização centralizada	Direção do processo produtivo assegurada diretamente pelos proprietários
Ênfase na especialização	Ênfase na diversificação
Ênfase em práticas agrícolas padronizáveis	Ênfase na durabilidade dos recursos naturais e na qualidade de vida
Trabalho assalariado predominante	Trabalho assalariado complementar
Tecnologias dirigidas à eliminação das decisões "de terreno" e "de momento"	Decisões imediatas, adequadas ao alto grau de imprevisibilidade do processo produtivo
Tecnologias voltadas, principalmente, à redução das necessidades de mão de obra	Tomada de decisões <i>in loco</i> , condicionadas pelas especialidades do processo produtivo
Pesada dependência de insumos comprados	Ênfase no uso de insumos internos

Fonte: Carmo (2000, p. 29).

De acordo com Navarro (2010), a expressão “agricultura familiar” teve origem e entrou no debate da agenda política brasileira com a assinatura do Tratado de Assunção, que criou o Mercosul, em 1991, com os movimentos políticos sindicais comandados pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e com o apoio – ainda que periférico – do antigo departamento rural da Central Única dos Trabalhadores (CUT), o qual originou a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF). A promulgação do tratado contribuiu para expandir o movimento dos pequenos produtores (assim chamados à época), que demandava participação nas negociações, para obter apoio governamental na implantação de uma política agrícola específica para o segmento.

Em 1993, ocorreram várias articulações que envolviam as organizações agrárias dos quatro países do Mercosul. O CONTAG foi aceito como participante legítimo nas discussões relativas à implementação do tratado e muitas propostas apresentadas foram reconhecidas como necessárias. Muitas delas, a propósito, foram incorporadas ao Pronaf, criado em 1996, por meio do Decreto nº 1.946, programa que consagrou a expressão “agricultura familiar”, institucionalizando e delimitando objetivamente o grupo de produtores sob sua definição (NAVARRO, 2010).

De acordo com Wanderley (2014), a categoria agricultura familiar é definida levando em consideração conceitos teóricos e condicionantes operacionais. Este conceito, no Brasil, foi

reformulado em 2006, pela Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, com a definição dos objetivos e da dimensão da produção para essa categoria, a fim de estabelecer as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar de Empreendimentos Familiares Rurais. Recentemente, o Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017, em seu artigo 3º, inciso I a IV, reformulou a definição legal da agricultura familiar estabelecendo que:

Art.3º A UFPA (Unidade Familiar de Produção Agrária) e o empreendimento familiar rural deverão atender aos seguintes requisitos: I - possuir, a qualquer título, área de até quatro módulos fiscais; II - utilizar, no mínimo, metade da força de trabalho no processo produtivo e de geração de renda; III - auferir, no mínimo, metade da renda familiar de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; e IV - ser a gestão do estabelecimento ou do empreendimento estritamente familiar (BRASIL, 2017).

Portanto, a agricultura familiar é um segmento da agricultura que tem sua atividade voltada para a comercialização de seus produtos e é integrada a mercados locais. Ademais, trata-se de uma atividade coordenada pela família e com uma produção diversificada, sendo um importante segmento para a geração de renda, diversificação do mercado interno e consumo para as próprias famílias.

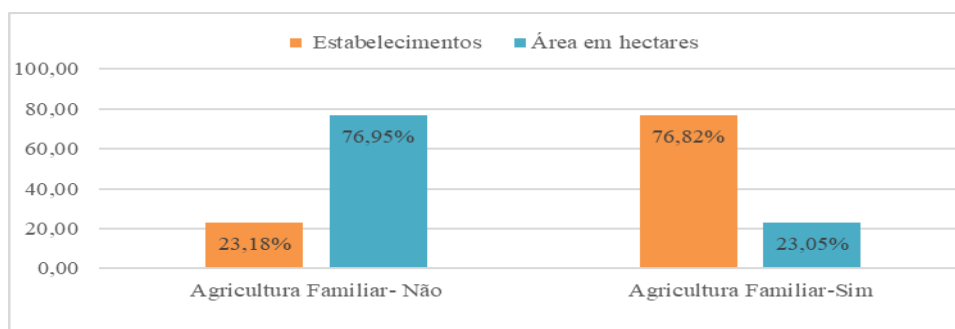
De acordo com Junqueira e Lima (2008), apesar da importância da agricultura familiar para o desenvolvimento e para todas as conquistas alcançadas por ela, as médias e grandes propriedades sempre foram destaque nas políticas agrícolas nacionais. Este comportamento contribuiu para reproduzir um padrão de desenvolvimento excludente e desigual no meio rural. Nesse contexto, com o foco do poder público voltado para os grandes empreendimentos, o processo de modernização da agricultura agravou o problema da exclusão, contribuindo para a permanência dos problemas sociais no campo e aumentando ainda mais as desigualdades sociais. Por conseguinte, o aumento da pobreza nas áreas rurais causou reflexos nos grandes centros urbanos.

No entanto, apesar da relativa ausência do Estado até a década de 1990, a agricultura familiar brasileira conseguiu, a partir da luta em torno da pauta do acesso à terra e da organização das entidades vinculadas e de outros setores ligados ao campo, manter a sua importância no espaço rural nacional. Sendo assim, ela se consolidou como um segmento importante para o desenvolvimento rural principalmente a partir da década de 1990.

Não obstante, apesar dos avanços nesse sentido, ainda persistiu no Brasil o problema da estrutura fundiária concentrada. Nesse contexto, segundo dados do Censo Agropecuário de 2017, o segmento familiar é o que possui o maior número de estabelecimentos, entretanto, ocupa a menor porção de área (ver GRÁFICO 2). Além disso, dos 5.073.324 estabelecimentos, 23,18% pertencem à agricultura patronal, e 76,82%, à familiar. Em contrapartida, dos

35.138.816 hectares de área, 76,95% são destinados à agricultura patronal, e apenas 23,05%, à agricultura familiar.

Gráfico 2 – Participação dos estabelecimentos e área em hectares da agricultura familiar e não familiar no Brasil em 2017



Fonte: IBGE (2017).

Apesar desta composição da estrutura fundiária, a agricultura familiar é responsável pela produção de alimentos importantes do consumo diário no Brasil, com destaque para produtos como feijão, mandioca, banana, laranja, manga e mamão (TABELA 1).

Tabela 1 – Produção da lavoura temporária e permanente da agricultura familiar e não familiar em toneladas, 2017

Lavoura temporária	Agricultura Familiar		Participação na produção agrícola total	
	Não	Sim	Não	Sim
	Toneladas		Participação na produção agrícola total	
Abóbora, Moranga e Jerimum	176.765	241.074	42,30%	57,70%
Cebola	334.926	467.468	41,74%	58,26%
Feijão Verde	31.343	39.199	44,43%	55,57%
Mandioca	1.996.468	4.562.821	30,44%	69,56%
Lavoura permanente	Não	Sim	Não	Sim
	Toneladas		Participação na produção agrícola total	
Banana	37.098	165.415	18,32%	81,68%
Laranja	13.774	42.138	24,64%	75,36%
Manga	4.968	9.831	33,57%	66,43%
Mamão	1.971	5.786	25,41%	74,59%

Fonte: IBGE (2017).

Como já discutido neste capítulo, o desenvolvimento é multidimensional e tem, em suas diversas dimensões, papel relevante na melhoria de vida das pessoas. Quando se trata do acesso a bens e rendas, a dimensão é a econômica; se, por outro lado, o foco está no acesso a serviços, educação, saúde, moradia, justiça, políticas públicas e na busca da superação da pobreza, de um modo geral, a dimensão do desenvolvimento é a social. Sen (2010) definiu o acesso a estas garantias em consonância com o crescimento econômico como o desenvolvimento como

liberdade. Por sua vez, o desenvolvimento de forma sustentável, resguardando os recursos naturais, pertence à dimensão ambiental.

As políticas públicas no campo social devem ser pautadas na busca da superação da fome e da pobreza, condição essencial para o alcance do desenvolvimento mais abrangente. Como destacou Mellor (2017), a maior parcela da população que vive no meio rural é pobre, tanto em países desenvolvidos quanto em países em desenvolvimento, daí a importância das políticas voltadas para a agricultura familiar no meio rural, no sentido de incrementar a produção de alimentos para consumo e aumento da renda.

O ideal é que os países coordenem suas ações com foco no desenvolvimento que contemplem a população como um todo, de modo que o crescimento econômico possibilite a melhora do IDH. Nesse viés, um setor importante para a implantação e a ampliação de políticas de desenvolvimento é o agrícola, com incentivos tanto da produção familiar quanto da patronal. Como contextualizado na seção 2.2, no passado, os países atuaram de formas diferentes na condução das políticas para a pequena produção. Por exemplo, nações desenvolvidas, como os Estados Unidos e a Inglaterra, criaram condições para que a agricultura familiar exercesse um papel relevante no desenvolvimento, quer disponibilizando terras, quer criando condições para que os produtos da agricultura em pequena escala encontrassem mercado na oferta de alimentos.

Nas nações em desenvolvimento, como no Brasil, por muitos anos, a condução da política para o desenvolvimento no setor agrícola foi pautada na produção patronal. Dessa forma, a agricultura familiar encontrou obstáculos, como a falta de acesso à terra e de investimentos que possibilitassem a melhoria da produção para a geração de renda e consumo. Como será discutido no capítulo 3, as políticas voltadas para a agricultura familiar surgiram no Brasil no fim da década de 1980, com destaque para a política do crédito rural, implementada pelo Pronaf a partir de 1996. Há que se registrar, ainda, a relevância que a agricultura familiar possui na produção de alimentos para consumo e geração de renda no Brasil, mesmo em uma estrutura fundiária em que, de acordo com o Censo Agropecuário 2017, apenas 23,05% da área total comporta todos os estabelecimentos familiares que representam 76,82% de todos os estabelecimentos familiares.

Faz-se igualmente importante registrar que a política pública para a agricultura familiar brasileira tem suas conquistas e avanços em torno da luta pelo acesso à terra. Tendo isso em vista, antes de conceituar a política do Pronaf, que será abordada no capítulo 4, o capítulo a seguir discutirá a política de incentivo à produção agrícola patronal do passado no Brasil como saída para a industrialização e incentivo à exportação. A partir dessa abordagem, será feita uma breve síntese dos resultados desse modelo de desenvolvimento, bem como de seus efeitos no

meio rural. Por seu turno, a política de incentivo à modernização da produção patronal gerou a insatisfação dos trabalhadores rurais, o que fez nascer a luta por políticas de incentivo à agricultura familiar, que teve como um de seus resultados a implantação do Pronaf em 1996.

3 A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO PARA O SETOR AGRÍCOLA NO BRASIL

O objetivo deste capítulo é contextualizar a política para o setor rural no decorrer da modernização agrícola pautada no incentivo à produção patronal. Ele está dividido em cinco seções. A primeira discute como o projeto de desenvolvimento do Estado a partir de 1930, com foco na redução do investimento no setor agrícola e no estímulo à industrialização, foi prejudicado pela estrutura fundiária e pela concentração de renda. A segunda seção aborda a industrialização a partir de meados da década de 1960, que, ancorada na modernização agrícola e pautada na manutenção na estrutura fundiária, impediu uma reforma agrária que contemplasse o trabalhador rural e a produção de pequena escala. A terceira seção conceitua a modernização agrícola, implantada no Brasil no governo militar e fundamentada na aquisição de tratores e no aumento da utilização de fertilizantes e defensivos agrícolas. A quarta seção aborda as políticas para a agricultura familiar após a redemocratização brasileira, destacando-se como as reivindicações pelo movimento em torno do acesso à terra contribuíram para a implantação de políticas importantes, como a assistência técnica e o Pronaf, na década de 1990 – esta última considerada a principal política para a agricultura familiar no Brasil. É discutida, ainda, a importância dos Conselhos de Desenvolvimento Rural como meios para a participação social nas políticas no meio rural. Por fim, a quinta seção discute a estrutura fundiária brasileira e a forma de acesso à terra pelas famílias através da ocupação de áreas que não estejam sendo utilizadas para a função social da terra para posterior assentamento das famílias pelo governo. Ademais, aborda-se o cenário de ocupações e assentamentos já finalizados no Brasil, destacando-se a maior predominância dos assentamentos em regiões menos desenvolvidas.

3.1 A QUESTÃO AGRÁRIA E A INDUSTRIALIZAÇÃO NO BRASIL APÓS 1930

O acesso à terra é um tema relevante dentro do contexto do desenvolvimento, por diversas razões políticas e sociais. No que diz respeito à perspectiva política, por exemplo, o Estado pode incentivar o plantio para o incremento da produção patronal, mantendo a estrutura fundiária, ou incentivar o aumento da oferta de alimentos através da agricultura familiar mediante a disponibilização de terras para este segmento. Por outro lado, as razões sociais para o acesso à terra estão relacionadas ao direito de os trabalhadores rurais terem áreas para cultivo, consumo e/ou aumento da renda. Silva (1981) argumenta que o problema da não implantação

de uma reforma agrária no Brasil é político, uma vez que o acesso à terra, em última instância, requer uma mudança na estrutura de poder da sociedade.

Ao longo da história do Brasil, a pauta do acesso à terra não encontrou espaço nos modelos de desenvolvimento dos ciclos da economia agroexportadora. Mesmo com o surgimento de outros modelos de desenvolvimento, a partir de 1930, a estrutura fundiária concentrada persistiu. Furtado (1974) explica que, durante um longo período, o aumento da produtividade econômica pautou-se, basicamente, no resultado de uma simples realocação de recursos, visando à maximização das vantagens comparativas no comércio exterior. Nesse contexto, a dinâmica da produção tinha como objetivo produzir *commodities* para a exportação e, devido à concentração da propriedade territorial e à abundância da força de trabalho na agricultura de subsistência, os aumentos da produtividade beneficiavam, principalmente, uma minoria. Entretanto, em razão do tamanho da população, essa minoria modernizada foi suficiente grande para permitir um amplo desenvolvimento urbano e o começo da industrialização.

Para Furtado (1968), a primeira fase da industrialização brasileira foi pautada no desenvolvimento da indústria têxtil.

Esta fase pode ser observada com nitidez através da indústria têxtil. A especialização permitida pela exportação de produtos primários-café, borracha, cacau, etc.- permitia uma elevação da renda nacional e a expansão do mercado interno de produtos de consumo geral. (...). A produção têxtil brasileira passou de 22 milhões de metros, em 1885, a 242 milhões em 1905 e 522 milhões em 1921. Esse extraordinário crescimento foi possível porque existia um mercado interno, criado ao impulso do aumento das exportações (FURTADO, 1968, p. 24).

De acordo com Gremaud *et al.* (2020), até 1930 o Brasil dependeu, quase exclusivamente, do bom desempenho de suas exportações, além de que elas, durante um longo período, restringiram-se a produtos como açúcar, algodão, borracha e café, sempre em grande volume de produção. De forma específica, as condições do mercado exportador de café não eram controladas pelo Brasil, apesar de ser ele o principal produtor mundial. Diante desse cenário, outros países influenciavam a oferta e boa parte do mercado era controlada por grandes empresas atacadistas que especulavam com estoques armazenados. Além disso, a demanda dependia, sobretudo, das oscilações no crescimento mundial, aumentando em períodos de prosperidade e reduzindo em períodos de crise e/ou guerra, principalmente em países ocidentais (especialmente os Estados Unidos e a Inglaterra). Esses fatos ajudam a explicar a vulnerabilidade de uma economia agroexportadora como a brasileira.

Com a crise de 1930, iniciada nos Estados Unidos e rapidamente espalhada pela Europa, a demanda pelo café brasileiro caiu repentinamente, acompanhada de grande queda no preço

da saca. Por conseguinte, com a redução das exportações, a balança comercial passou a ser negativa, causando uma grave crise no balanço de pagamentos. Uma das medidas encontradas pelo governo para tentar saná-la foi o processo de substituição de importações. Essa política, que predominou de 1930 até o início da década de 1960, tinha como elemento essencial a expansão do nível de renda na economia brasileira, baseado, portanto, na expansão da demanda interna. Por seu turno, a demanda externa, elemento típico de uma economia agroexportadora, deixou de ser o foco principal e a atividade voltada ao mercado interno, mais precisamente o consumo e especialmente o investimento doméstico, passou, a partir de então, a ser o principal objetivo da política econômica do governo (GREMAUD, 2020).

Sobre essa mudança do modelo de desenvolvimento do Brasil a partir de 1930, Pires (2013) acrescenta que:

As metamorfoses que antecederam a estrutura econômica e social brasileira no período pós-Revolução de 1930 do século XX, quando da ruptura do modelo primário exportador para uma economia industrial e urbana, tiveram um papel importante para a modernização da economia nacional. De uma economia voltada para a produção de café e dependente da dinâmica internacional, passa-se para uma economia industrial e urbana, cujo eixo dinâmico é o mercado interno (PIRES, 2013, p. 13).

Furtado (1974) destaca que havia uma crença, fundamentada na tese implícita de Lewis³, de que o modelo de desenvolvimento baseado na industrialização possibilitaria o crescimento de todas as atividades econômicas. Nessa concepção, a destinação do excedente de uma economia subdesenvolvida para o setor industrial criaria um sistema econômico homogêneo. Furtado (1974) defende que o modelo brasileiro seria um exemplo de como um país pode avançar no processo de industrialização sem abandonar suas principais características de subdesenvolvimento, ou seja, mantendo-se as disparidades na produtividade entre áreas urbanas e rurais, com um grande contingente da população vivendo de forma precária.

Silva (1981) acrescenta que, no modelo de desenvolvimento de Lewis, a agricultura tem um papel passivo, competindo a ela a função básica de liberar mão de obra para o setor capitalista e alimentá-la a preços permanentes, uma vez que, na constituição do salário de subsistência, estão previstas despesas com alimentação. Entretanto, a responsabilidade da agricultura deve se basear, também, na perspectiva da transferência de capital, bem como na

³ William Arthur Lewis (1915-1991) foi um economista que, ao contribuir com a teoria do desenvolvimento, defendia que as características principais do desenvolvimento econômico são a rápida acumulação de capital e a capacidade de investimento. Lewis argumentava que, diante do objetivo de desenvolvimento econômico, o papel mais importante a ser desempenhado pelas instituições estaria relacionado ao grau de liberdade que cederiam aos agentes econômicos – por sua vez, responsáveis por um papel retroalimentador positivo, seja a favor ou contra o processo de crescimento. O economista defendia, ainda, que o ajustamento das instituições às condições econômicas muitas vezes era penoso, desequilibrado e incompleto, assumindo mais o caráter de uma transformação parcial (CARDOSO, 2018).

criação e na ampliação de um mercado interno para os produtos industriais. Para reforçar essa ideia, Silva (1981) cita a contribuição de Paiva (1976), o qual, por sua vez, defende que, em princípio, espera-se, além do atendimento à demanda por alimentos e matérias-primas a preços constantes, atendimento à demanda desses produtos a preços menores para os consumidores, aumento da renda para os produtores agrícolas e melhores condições de salário e de vida para os trabalhadores rurais.

Para o incentivo à industrialização, a partir de 1930, o Estado buscou expandir a indústria tanto subsidiando o investimento como ampliando a demanda. Celso Furtado (1974) chamou a forma como o governo atuou nesse processo de “deslocamento do centro dinâmico da economia brasileira”. A substituição das importações teve como foco a criação de empregos, o que possibilitou a ampliação do mercado para bens de consumo popular, mas, dadas as pequenas proporções do mercado para bens de consumo duráveis, a produção local destes produtos foi acompanhada da tendência ao aumento de seus preços relativos, com efeitos negativos sobre a procura. O governo, no que lhe concernia, procurou combater esse efeito com a redução dos preços dos equipamentos importados via taxas diferenciais de câmbio, mas, com isso, objetivava, também, subsidiar investimentos industriais, principalmente através de empréstimos com taxas de juros negativos (FURTADO, 1974).

O crescimento da indústria não foi baseado apenas no processo de substituição das importações. Como destacado por Furtado (1968), a ação governamental, através da política cambial e de crédito, possibilitou ampliar, incrementar e aprofundar o processo de industrialização. Foi essencial também a criação de indústrias básicas, como a de siderurgia e a de petróleo. Sem os subsídios cambiais e as taxas negativas de juros dos empréstimos oficiais, a industrialização não teria alcançado a velocidade e a amplitude que alcançaram no segundo quarto do século 19.

O processo de substituição de importações, pautado na diminuição da participação do setor agrícola, era concentrador em termos de renda. Como bem explicado por Gremaud *et al.* (2020), isso se deu em função do êxodo rural causado pelo desincentivo à agricultura, pela diminuição de investimentos no setor e pela estrutura fundiária concentrada, que não possibilitava a geração de empregos suficientes no setor rural. Havia, ainda, o problema da legislação trabalhista, restrita ao trabalhador urbano⁴, o que constituiu um forte estímulo à

⁴ Em 1963, o Presidente João Goulart sancionou a Lei 4.214/1963, o Estatuto do Trabalhador Rural (ETR), que garantia aos assalariados do campo os mesmos direitos dos trabalhadores urbanos. O Estatuto também garantiu medidas de proteção à mulher e ao menor. O resultado foi que muitos proprietários rurais demitiram em massa os trabalhadores permanentes passando a contratar novos trabalhadores na forma temporária, sem direito aos benefícios da referida lei (MEMORIAL DA DEMOCRACIA, 2023).

migração para as cidades. O intensivo capital investido no setor industrial limitava a ampliação da oferta de empregos. Além disso, a ausência de concorrência e a concentração industrial favoreceram a prática de preços elevados e, por consequência, a geração de altas margens de lucros para as indústrias. Gremaud *et al.* (2020) ainda destacam outro problema no modelo de industrialização protegido pelo Estado, a saber, a capacidade limitada do modelo de industrialização implantado à época:

Outro elemento de crítica ao setor industrial gerado por tal modelo de industrialização, além de concentrador, é a sua baixa eficiência, dada sua não exposição à concorrência ou o excessivo protecionismo a ele destinado. Se a proteção é justificada com base no argumento da chamada indústria nascente, ou seja, no fornecimento de um período de tempo para possibilitar a constituição de empresas com condições técnicas de competir no mercado, esta mesma acaba por gerar atitudes caçadoras de renda ou aproveitadoras de renda (*rente-seeking*). Ou seja, as empresas politicamente estendem o período de tempo de proteção, aproveitando-se dos ganhos propiciados com essa proteção, sem efetivamente se ajustarem à concorrência. Assim, a crítica não é a proteção em si, mas seu mau uso ou seu uso por um período de tempo muito longo ou mesmo indefinido (GREMAUD, 2020, p. 398).

O esgotamento do processo de substituição de importações resultou em estagnação. A grande instabilidade econômica e política marcada por inflação alta e crise na política externa levou à necessidade de criação de um mercado de base industrial com demanda do setor agrícola, tema que será tratado na próxima seção. A crise era reforçada pela influência das classes conservadoras, que mantinham uma estrutura agrária que operava com técnicas rudimentares de cultivo, provocando a exaustão da fertilidade dos solos, o que resultava nos altos preços dos produtos agrícolas e no baixo nível de vida da população (LACERDA *et al.*, 2018).

No período que antecedeu a meados da década de 1960, diante de todos esses problemas da crise econômica, o desempenho da agricultura brasileira e o problema da estrutura fundiária concentrada passaram a ser temas discutidos no país. Silva (1981) destaca que os diagnósticos, principalmente os progressistas inspirados no modelo da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), empenhavam-se em demonstrar que a estrutura agrária brasileira era extremamente concentrada e, desse modo, limitava o processo de industrialização. Ademais, a concentração da terra nas mãos de uns poucos latifundiários causava um estrangulamento na oferta de alimentos aos setores urbanos, pois a produção reagia menos que o crescimento dos preços. Argumentava-se, então, que a estrutura agrária brasileira, baseada no latifúndio improdutivo, era um empecilho ao desenvolvimento econômico.

Como já discutido nesta seção, o Brasil, com o objetivo de reduzir sua dependência das exportações, apostou no estímulo à industrialização para o desenvolvimento do mercado interno. Como esse processo encontrou limitações, em parte, porque o poder de consumo das

famílias era limitado para absorver a produção nacional e o processo de subsídio do Estado era concentrador, o desenvolvimento não foi abrangente. O baixo poder de compra das famílias, por sua vez, em parte, era devido à estrutura fundiária, que não favorecia a geração de renda pelas famílias rurais.

Como destacou Szmrecsányi (2002), após 1930, o Estado criou condições para uma rápida ampliação do setor industrial, ligado ao mercado interno, que já existia no Brasil desde o final do século XIX. Subsidiado pelo governo, inicialmente, o processo deu origem a níveis salariais elevados, mas que logo se ajustaram ao contexto nacional. Nas regiões não alcançadas pela industrialização, prevaleciam condições de vida precárias e níveis de salários muito baixos.

Com o golpe militar ocorrido na década de 1960, o Estado passou a investir em políticas para compatibilizar o incremento da agricultura patronal com a industrialização, ampliando a estrutura fundiária concentrada, tema que será desenvolvido na próxima seção.

3.2 A MANUTENÇÃO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA A PARTIR DE 1964, A CRISE ECONÔMICA E O SURGIMENTO DA PAUTA “AGRICULTURA FAMILIAR” NO BRASIL

De acordo com Veiga (1991), no período anterior a 1964, a reforma agrária era um dos pilares do projeto desenvolvimentista brasileiro, por ser o acesso à terra um pré-requisito indispensável ao desenvolvimento econômico, como havia ocorrido em alguns países centrais – questão já discutida no capítulo anterior. Com a ditadura militar, a discussão do tema foi abandonada, pois os militares acreditavam que a modernização agrícola seria capaz de equalizar o desenvolvimento, tema que será discutido na próxima seção. Nesse novo projeto, a política para o campo se concentraria em garantir a produção em larga escala, através do progresso tecnológico e do crédito agrícola para a produção patronal, sendo ele subsidiado pelo Estado.

O governo militar incentivou a modernização agrícola como um dos projetos de desenvolvimento para o Brasil. Matos e Pessôa (2011) destacam que, ao optar por esse modelo modernizante da agricultura, o Estado acreditava que o desenvolvimento possibilitaria a expansão da produção agrícola e o incremento do setor industrial no país. Para tanto, o campo deveria compartilhar e integrar o crescimento industrial que estava em curso. Seria essencial, então, diversificar e incrementar as culturas de plantios para gerar *superávit* na balança comercial, ou seja, modernizar seguindo os modelos que já haviam sido implantados em outros países, principalmente nos Estados Unidos.

Para implantar o novo modelo de desenvolvimento, uma das medidas do governo militar foi garantir que as terras fossem efetivamente destinadas à produção. Com efeito, foi sancionada a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, que estabelecia o Estatuto da Terra, para disciplinar o uso e a ocupação do solo e as relações fundiárias. Tal Estatuto possuía caráter econômico, uma vez que trazia a reforma agrária com um objetivo produtivista e, ao mesmo tempo, propunha a compatibilização de tal reforma com o processo de industrialização do país. Dessa forma, os latifundiários foram incentivados a destinar suas terras para a produção agrícola, a fim de evitar que sua propriedade fosse alvo de reforma agrária, com fins de distribuição de terras (MENDONÇA, 2006).

De acordo com Silva (1981), uma das medidas do governo militar, com previsão no Estatuto da Terra, foi mudar o Imposto Territorial Rural (ITR), para taxar as terras improdutivas, pressionando os proprietários a produzirem e incentivarem a produção nacional:

Uma mudança no Imposto Territorial Rural (ITR) previsto no Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30-11-64), de forma a taxar, de fato, as terras improdutivas, é parte da receita com que os “milagreiros” acenam para fazer com que a agricultura brasileira venha a se constituir na tábua de salvação do atual modelo econômico. A ideia baseia-se no pressuposto de que, tendo de pagar um imposto maior pelas suas terras, os proprietários não as deixarão ociosas e, assim, a agricultura poderia ajudar na resolução do que se convencionou considerar os três grandes problemas nacionais do momento: o desequilíbrio no balanço de pagamentos (via aumento das exportações de produtos agrícolas), a inflação (via aumento da oferta de alimentos) e o problema energético (com a produção de álcool, por exemplo). A ideia tem ainda um grande atrativo político: evitar uma reforma agrária que alterasse a estrutura de posse da terra, extremamente concentrada, do país (SILVA, 1981, p. 176).

De acordo com Mendonça (2006), com o Estatuto da Terra, o governo fez frente à crise econômica brasileira, buscando, através da reforma fundiária, ampliar o mercado interno e configurar uma classe média rural consumidora de produtos industriais, mas também neutralizadora dos conflitos e tensões no campo. Entretanto, o Estatuto teve caráter antipopular, sobretudo por não incorporar os trabalhadores rurais no processo de reforma agrária. Por sua vez, tal reforma foi concebida como um instrumento para forçar a modernização da agricultura, particularmente, por prever, na sua interpretação, o conceito de empresa, isenta de desapropriação. Em outras palavras, o Estatuto foi concebido para incentivar os proprietários a destinarem suas terras para o plantio. Mas, como produção empresarial, as terras desses empreendimentos não seriam desapropriadas para assentamentos de trabalhadores.

Como a reforma agrária no período militar pautava-se no objetivo de criar condições para a produção agrícola dentro do contexto da modernização, o governo tratou de

institucionalizá-la através da criação do INCRA⁵ em 1970. Desse modo, em vez de adotar medidas contra a estrutura fundiária, o governo, através desta instituição, dava uma nova alternativa à ocupação de terras públicas ainda não destinadas à produção agrícola. Com isso, as terras que não eram cultivadas passaram a ser exploradas pelos grandes empresários, nacionais e estrangeiros. Portanto, a reforma agrária no contexto da modernização agrícola no governo militar pautou-se em abrir áreas para a agricultura patronal ao mesmo tempo em que subsidiava os grandes produtores que disseminavam tecnologia para a produção e exportação de alimentos (MENDONÇA, 2006).

Por conseguinte, além de o governo não possibilitar o acesso à terra para os pequenos produtores rurais, a ampliação das áreas a serem cultivadas pela grande produção retirou parte da população do meio rural. Nesse sentido, como explica Mendonça (2006), uma das consequências da política de avanço da agricultura patronal foi a exclusão social no campo e nas cidades somada à intensa migração de contingentes de trabalhadores rurais desapropriados em direção às regiões metropolitanas, fatos que acarretaram o aumento da população pobre urbana, igualmente desprovida de direitos essenciais à cidadania. Ademais, a industrialização da agricultura, efetivada com o apoio estatal, consolidou-se como padrão “moderno” de desempenho e produtividade, implementando o capitalismo no campo sem alteração da estrutura fundiária.

Apesar de os dados sobre a agricultura familiar e o número dos estabelecimentos familiares terem sido divulgados separadamente dos dados sobre a agricultura para a produção patronal somente a partir do Censo Agropecuário de 2006, é possível ilustrar a configuração dos estabelecimentos da pequena produção no período de 1970 a 1980 através dos dados do Censo Agropecuário de 1995-1996 (TABELA 2).

Tabela 2 – Número de estabelecimentos agropecuários (unidades) e pessoal ocupado na agropecuária, Brasil (1970-1980)

	Unidades de estabelecimentos			Cresci. Médio anual (%)	
	1970	1975	1980	1975	1980
Menos de 10 hectares	2.519.630	2.601.860	2.598.019	3,26	-0,15
10 a menos de 100 hectares	1.934.392	1.898.949	2.016.774	-1,83	6,20
100 a menos de 1000 hectares	414.746	446.170	488.521	7,58	9,49
mais de 1.000 hectares e mais	36.874	41.468	47.841	12,46	15,37
	Trabalhadores			Cresci. Médio anual (%)	
Pessoal ocupado em estabelecimentos agropecuários	17.582.089	20.345.692	21.163.735	1,16	1,04

Fonte: IBGE (1996).

⁵ Fernandes *et al.* (2012) explicam que, até 1985, o INCRA esteve muito mais dedicado à instituição de uma colonização do que à execução de uma reforma agrária. A título de exemplo, milhares de pessoas foram incentivadas a migrarem para a Amazônia, para a povoarem e, assim, concretizar projetos de colonização, fato que aceleraria o processo de ocupação através da destruição da floresta.

Como se observa na Tabela 2, apesar de os estabelecimentos com menos de 10 hectares terem crescido 3,26% no período de 1970 a 1975, houve uma queda de 0,15% no quinquênio seguinte. Os estabelecimentos com mais de 100 hectares e inferiores a 1.000 aumentaram 9,49% entre 1975 e 1980, e os estabelecimentos superiores a 1.000 apresentaram aumento de 15,37% no mesmo período. Por sua vez, a evolução do número de pessoas ocupadas na agropecuária não acompanhou o crescimento dos estabelecimentos. No período entre 1970 e 1975, o pessoal ocupado em estabelecimentos agropecuários cresceu 1,16%, e, de 1975 a 1980, apenas 1,04%. Ou seja, se a ampliação dos estabelecimentos teve como objetivo promover o aumento da produção, a ocupação da mão de obra não acompanhou este aumento.

Por outro lado, se a área dos grandes estabelecimentos aumentou, o perfil da produção de alimentos acompanhou o caráter conservador da modernização agrícola. Como se observará na Tabela 3, a seguir, a produção de alimentos no mesmo período foi maior para produtos destinados à exportação e à industrialização. Já o aumento da produção na lavoura para a exportação, entre 1970 e 1980, foi maior para a cana-de-açúcar e para a soja. Em contrapartida, a maior queda na produção de alimentos básicos foi para a mandioca, que teve crescimento negativo, e, igualmente, para o feijão, que teve um crescimento muito tímido.

Tabela 3 – Quantidade produzida (toneladas) da lavoura temporária, Brasil (1970, 1975, 1980)

Alimentos	Produtos básicos			Cresci. Médio anual (%)	
	1970	1975	1980	1975	1980
Arroz	5.271.272	7.548.930	8.086.747	43,21	7,12
Feijão em Grão	1.518.846	1.598.252	1.732.044	5,23	8,37
Mandioca (aipim, macaxeira)	14.588.768	11.672.739	11.050.601	-19,99	-5,33
Milho	12.770.216	14.343.556	15.722.581	12,32	9,61
Alimentos	Exportação/ Transf. Industrial			Cresci. Médio anual (%)	
	1970	1975	1980	1975	1980
Cana de açúcar	67.759.180	79.959.024	139.584.521	18,00	74,57
Soja em Grão	1.884.227	8.721.274	12.757.962	362,86	46,29
Trigo em grão	1.905.961	1.562.819	2.411.724	-18,00	54,32

Fonte: IBGE (1996).

De acordo com Gremaud *et al.* (2020), a década de 1970 foi marcada por alguns desequilíbrios, que geraram pressões inflacionárias e problemas na balança comercial. A manutenção do ciclo expansionista dependia, também, de uma situação externa favorável. Esse período foi prejudicado pela crise internacional do petróleo, desencadeada pelo primeiro choque do petróleo em 1973, quando membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) quadruplicaram o preço do barril. Como se observará no Quadro 3, a balança comercial apresentou déficits no saldo de transações correntes, os quais foram provocados não

só pelo aumento das importações de petróleo, mas também do valor dos bens de capital e dos insumos básicos, indispensáveis para manter o nível de produção corrente do milagre econômico. O saldo de transações correntes em 1979 foi negativo em US\$ 10.742.000,00 e a dívida externa nesse mesmo ano chegou a US\$ 49.904.000,00.

Quadro 3 – Contas externas no Brasil (1974-1979)

Em US\$ milhões					
Ano	Exportações	Importações	Balança comercial	Saldo de transações	Dívida Externa
1974	7.951	12.641	-4.690	-7.122	17.165
1975	8.669	12.210	-3.541	-6.700	21.171
1976	10.128	12.383	-2.255	-6.017	25.985
1977	12.120	12.023	97	-4.037	32.037
1978	12.659	13.683	-1.024	-6.990	43.510
1979	15.244	18.083	-2.839	-10.742	49.904

Fonte: Gremaud *et al.* (2020, p. 437).

Com esse cenário de crise econômica até o fim da década de 1970, o Estado reduziu o subsídio financeiro para o setor agrícola. De acordo com Navarro (2001), o modelo modernizante da agricultura, fundamentado no incentivo estatal, foi predominante no Brasil até a década de 1980. A partir de então, a economia brasileira entrou em crise, o que enfraqueceu o papel do Estado na condução de suas políticas desenvolvimentistas, principalmente pela redução do subsídio do crédito rural para a produção patronal. Para Lacerda *et al.* (2018), a década de 1980 ficou conhecida como “década perdida”, sendo caracterizada como um período de queda nos investimentos e no crescimento do PIB, pelo aumento do déficit público, das dívidas externa e interna e da inflação. Anteriormente, entre 1947 e 1980, o PIB havia apresentado um crescimento médio de 7%, caindo para 2% entre 1981 e 1990. Em função desse baixo desempenho, a renda *per capita* manteve-se praticamente constante ao longo da década de 1980.

Estes ciclos de crise econômica geraram problemas no meio rural e foram agravados, em parte, pela modernização agrícola, fato que será mais detalhado na seção seguinte. Ademais, eles desencadearam várias reivindicações sociais por políticas voltadas para a agricultura familiar, a qual veio a se intensificar a partir da década de 1990. Nessa mesma década, surgia o tema da sustentabilidade associada ao meio rural, o que reforçou a discussão em torno das pautas neste meio.

A este respeito, como destacado por Schneider (2010), em 1992, a noção de sustentabilidade e meio ambiente trazida pela Conferência da ONU para o Meio Ambiente, na cidade do Rio de Janeiro, foi importante para alertar seus participantes sobre os problemas trazidos pelas políticas econômicas pautadas em modelos alheios às demandas sociais. Com efeito, neste evento, houve uma mobilização política com repercussões importantes sobre o papel do Estado e da sociedade na criação de ações para tratar de questões acerca do meio ambiente, muitas delas envolvendo regulamentações que previam a realização de estudos de impactos e formas de controle da atividade econômica que envolviam múltiplas dimensões.

Este contexto, junto com as movimentações de entidades ligadas aos movimentos sociais em torno da questão agrária, pressionou a inclusão da agricultura familiar na pauta de discussão como um segmento com potencial social, econômico e produtivo para a sociedade brasileira. Logo, a partir da década de 1990, a agricultura familiar firmou-se como categoria política, passando a ser assim assimilada por pesquisadores e formuladores de políticas, os quais lhe conferiam importância legítima, a tal ponto de constituí-la como referência em oposição a outros atores igualmente empoderados, como a grande produção (SCHNEIDER, 2010).

Portanto, a partir de meados da década de 1960, a política para o meio rural pautou-se na meta de compatibilizar o crescimento industrial e a produção agrícola, para gerar superávits na balança comercial e, ao mesmo tempo, ampliar o mercado interno. E diferentemente do ocorrido no período anterior, a produção agrícola centrada na produção patronal voltou a ser o foco do governo. Nesse período, o governo destinou mais áreas à produção patronal, o que veio a agravar o problema da estrutura fundiária, que já era concentrada. Como esta política não contemplava a pequena produção, surgiram pautas com a finalidade de reivindicar direitos para os agricultores rurais, inclusive o de acesso à terra. No mesmo período, ainda, surgiram movimentos em torno de um desenvolvimento mais incluyente e sustentável, o que contribuiu para trazer à baila o tema da agricultura familiar no Brasil.

Na próxima seção, será conceituada a modernização agrícola e contextualizada a política de incentivos à produção patronal de meados da década de 1960 até o fim da década de 1980. Será abordada a exportação de produtos agropecuários e sua representatividade frente aos produtos não agropecuários, no período de 1967 a 1975. A seção também contextualizará o grande incentivo à utilização de tratores, fertilizantes e defensivos no referido período, bem como as razões pelas quais, em regiões mais e menos dinâmicas da modernização agrícola, a ocupação do pessoal na agricultura foi maior onde a utilização de tratores foi menor.

3.3 A MODERNIZAÇÃO AGRÍCOLA NO BRASIL

De acordo com Mellor (2017), a modernização agrícola busca o crescimento da produção por meio da implantação de métodos científicos modernos, em um processo de evolução constante. A produtividade é aumentada a partir do melhor aproveitamento da mão de obra aplicada, em decorrência da evolução da tecnologia agrícola utilizada. Entretanto, a utilização de máquinas e equipamentos mais modernos pode provocar a diminuição da demanda por mão de obra na produção. Trata-se de uma mudança contínua e dinâmica que envolve a participação de governos – por meio da implantação das políticas para o setor agrícola, empresas e organizações – e de trabalhadores.

De acordo com Paiva (1971), a modernização neste setor é um processo que possibilita melhoria na agricultura, devido à adoção de técnicas mais modernas com o objetivo de alcançar maior produtividade por trabalhador e por área cultivada, possibilitando-se, assim, a elevação do ganho econômico. Esta definição de modernização está voltada para a produção patronal. Entretanto, o aumento da produtividade do campo também pode ocorrer na produção de subsistência e familiar, sem que seja necessário o emprego adicional de capital, mas com melhoria das técnicas, como as que se referem ao planejamento da época do plantio, do espaçamento entre plantas e do manuseio de pastos.

No Brasil, o processo de modernização agrícola de meados de 1960 até o fim da década de 1970 foi marcado por uma intervenção planejada, na qual a política agrícola se pautava por objetivos bem definidos, como o de promover a expansão e a diversificação da oferta agropecuária para exportação. Esse modelo tinha como foco a modernização de base técnica, o fortalecimento da agroindústria e a expansão das áreas a serem cultivadas, utilizando para tais fins um conjunto de instrumentos que contemplava desde o crédito rural subsidiado, favorecendo a grande produção, até os programas de pesquisa agrônoma e extensão rural. Esse processo resultou em grandes alterações na forma de produzir, bem como nas relações desse setor com os demais segmentos da economia, promovendo a transformação da base técnica e o incremento do uso de diversas inovações tecnológicas, como a mecanização no campo e o emprego de diversos insumos industrializados (SOUZA; LIMA, 2003).

Segundo Hoffmann e Kageyama (1985), o novo padrão em que se formou a expansão agrícola, especialmente nos anos 70, teve como elementos fundamentais a mecanização (principalmente tratores) e a utilização de fertilizantes e defensivos agrícolas. Nesse período, predominou, na produção brasileira, uma mecanização parcial do processo produtivo, concentrada nas fases de preparo do solo e em algumas atividades para culturas específicas,

mantendo-se o trabalho manual para a colheita da maioria dos produtos. Esse padrão da produção agrícola foi um dos fatores que levou à desorganização dos sistemas tradicionais de trabalho no campo, contribuindo para o crescimento do trabalho temporário, o aumento da desigualdade de renda e o agravamento da concentração fundiária, pelo efeito da “adaptação” da estrutura fundiária, que aumentou a compra e o arrendamento de terras, a fim de abrir espaço para a modernização tecnológica.

Neste ponto, cabe destacar que o incentivo à produção agrícola sem uma política para a pequena produção desorganiza o modo de trabalho no campo e prejudica a pequena produção comercial. Nesse sentido, Mellor (2017) explica que as grandes produções comerciais contam com uma gestão tecnicamente competente, uma força de trabalho relativamente pequena, mecanização substancial e um alto nível de produtividade dos fatores de produção. Além disso, onde os governos não fornecem a infraestrutura institucional necessária para o progresso dos pequenos agricultores comerciais, os grandes agricultores são mais produtivos do que as pequenas fazendas comerciais.

No Brasil, onde a estrutura fundiária não favoreceu a produção em base familiar, a modernização agrícola voltada para a grande produção causou um descompasso na oferta de alimentos, desfavorecendo a produção para o mercado interno. Nesse projeto de desenvolvimento, procurou-se compatibilizar a modernização agrícola com a formação de um capitalismo industrial forte. Silva (1981) argumenta que uma das dificuldades para a concretização desse objetivo era a de que, na agricultura brasileira, a estrutura de posse de terra ainda era a mesma dos tempos coloniais. Não obstante, outros fatores também contribuíram para que a oferta de alimentos permanecesse limitada e o mercado interno pouco se expandisse. Para ilustrar tal cenário, em 1972, apenas 8% do total de alimentos básicos ofertados (arroz, fava, feijão, mandioca e milho) eram cultivados em imóveis rurais com até 10 hectares; por sua vez, os produtos da hortifruticultura para o mesmo estrato de terra chegaram a 10% para o mesmo ano.

Silva (1981) explica que a produção agrícola com foco no aumento da exportação e no equilíbrio da balança de pagamentos cresceu em média 4,7% ao ano durante o período de 1967 a 1975. O autor, lançando mão de dados sobre a evolução das exportações levantados por Mesquita (1976), demonstrou que as exportações do setor agropecuário praticamente quadruplicaram de 1967 a 1975, como se observa na Tabela 4. E, apesar da queda na participação dos produtos agrícolas no total das exportações, que era de 84,8% em 1968, eles ainda representavam 60%, em 1975, do total das exportações do último ano analisado,

demonstrando a relevância da agricultura no desenvolvimento do capitalismo na sua fase monopolista.

Tabela 4 – Evolução das exportações: Brasil, 1967-1975 (Em milhões de dólares Free on Board – FOB)

	Produtos exportados		Índice simples (A+B)	Participação percentual	
	Agropecuário (A)	Não agropecuário (B)		A/(A+B) (%)	B/(A+B) (%)
1967	1.367,50	286,3	100	82,7	17,3
1968	1.594,70	286,3	113,8	84,8	15,2
1969	1.911,50	399,7	139,8	82,7	17,3
1970	2.109,00	629,9	165,7	77	13
1971	2.091,60	812,2	175,6	72	18
1972	2.990,70	1.000,50	241,4	74,9	25,1
1973	4.529,60	1.669,60	374,9	73,1	26,9
1974	5.209,20	2.741,80	480,8	65,5	34,5
1975	5.193,00	3.462,20	523,4	60	40

Fonte: Mesquita (1976 *apud* SILVA, 1981, p. 28).

Nota: A expressão “Agropecuário” compreende os itens agrícola, pecuário, alimentar, pesqueiro e florestal.

O bom desempenho protagonizado pelas exportações do setor agropecuário foi acompanhado pelos investimentos da modernização da agricultura brasileira. Como se observa na Tabela 5, os dados levantados por Mesquita (1976 *apud* SILVA, 1981) demonstraram que a utilização de fertilizantes aumentou mais de seis vezes, a de defensivos quase quatro vezes e a de tratores quase três, no período de 1967 a 1975.

Tabela 5 – Índices simples da utilização de insumos básicos pela agricultura: Brasil, 1967-1975 (Base: 1966=100)

	Tratores (nº)	Fertilizantes (ton)	Defensivos (ton)
1967	110	159	126
1968	121	214	178
1969	132	225	201
1970	146	356	195
1971	158	415	217
1972	181	622	314
1973	211	598	417
1974	246	704	500
1975	287	648	374

Fonte: Mesquita (1976 *apud* SILVA, 1981, p. 28).

Entretanto, como explicou Silva (1981), o aumento da produtividade pautada em mecanização e aumento de fertilizantes e insumos não proporcionou melhoria de vida à população de modo geral. A renda permaneceu em níveis baixos para a maioria dos agricultores, os salários foram mantidos em níveis incompatíveis com uma sociedade desenvolvida e as oportunidades de emprego, durante todo o ano, continuaram a existir apenas para um reduzido número de trabalhadores. Como os chamados insumos modernos – em especial fertilizantes,

defensivos e mecanização – eram fortemente subsidiados, as condições de lucratividade das culturas modernas eram maiores, principalmente porque eram destinados, quase sempre, para a exportação e/ou a transformação industrial de culturas como cana, café, soja, trigo etc., produtos que tinham sempre uma evolução mais favorável do que as culturas tradicionais (arroz, mandioca, feijão etc.), cujos preços repercutem diretamente no aumento do custo de vida. Além disso, a política de estímulo à modernização não atingiu as pequenas unidades agrícolas, especialmente as que se dedicavam à produção de gêneros alimentícios de primeira necessidade destinados ao mercado interno.

Ainda no período suprarreferido, o maior volume de crédito agrícola foi destinado para produtos a serem exportados. Como destacado por Ramalho Júnior (1994), o governo adotou uma política que favoreceu a modernização da grande propriedade com base no crédito rural subsidiado. Ramalho Júnior (1994 *apud* PINTO 1981) levantou dados sobre o crédito agrícola no período de 1969 a 1977, demonstrados na Tabela 6, a seguir.

Tabela 6 – Indicadores sobre o crédito rural no Brasil (1969-1977)

Produtos/Indicadores	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Crédito Custeio /Produção*									
Algodão	97,8	89	105,7	87,3	101,1	173,6	134,1	277,7	211,1
Arroz	39,7	25	30,6	62,6	45,3	87,9	116,4	85,1	93,6
Café	49,9	200,3	90,1	117,6	262,2	176,9	197,5	825,3	352,6
Cana	1,3	1,5	1,65	1,73	2,16	3,62	6,01	5,09	3,8
Feijão	12,1	14,5	11,9	11,2	34,9	33,2	30,9	54,6	77,3
Milho	14,4	14,9	12	12,4	24,1	24,8	32,7	30,6	21,8
Soja	42,4	44,9	59,3	62,9	87,2	84,1	89,4	92,8	84,3
Trigo	55,1	61,8	63,8	415,5	65	132,8	297,2	203,4	268,4

Fonte: Ramalho Júnior (1981 *apud* PINTO, 1994, p. 131).

Nota*: Produção em mil toneladas. Valor do crédito em CR\$ 1.000,00 Constantes (Base: 65-67-100).

No período analisado, os dados do crédito rural disponibilizado para a produção agrícola demonstram que houve maior produção para culturas como algodão, café, soja e trigo, produtos destinados à industrialização e à exportação. Apesar da produção de alimentos de primeira necessidade, como arroz, feijão e milho, ter crescido, seu aumento foi menor em comparação aos produtos voltados para a exportação em todo o período analisado.

Hoffmann e Kageyama (1985) identificaram fatores associados à modernização da agricultura no Brasil que, possivelmente, contribuíram para a concentração de renda, quais sejam, (i) a substituição de grande parte da mão de obra permanente pela temporária, haja vista o caráter sazonal da atividade na lavoura e (ii) as consequentes mudanças nas formas de remuneração desses trabalhadores, como nos salários anuais, o que reforçou o processo de concentração de renda.

Outro ponto sinalizado por Hoffmann e Kageyama (1985) foi o problema do cultivo da cana-de-açúcar, principalmente no estado de São Paulo. Nesse sentido, a expansão da cultura do açúcar se deu com base na grande propriedade monocultora em grandes usinas açucareiras, que retirou os pequenos produtores de culturas estabelecidas anteriormente e ilhou os produtores tradicionais em seus espaços de terra. A formação de grandes propriedades estava ligada a vantagens oriundas da escala de empreendimentos, como a possibilidade de mecanização da produção e o controle da oferta de matéria-prima pela própria usina.

O processo modernizante, que transformou as relações de produção na agricultura, promoveu uma diferenciação entre os próprios produtores familiares, contribuindo para ampliar as desigualdades de renda nesse segmento. Isto porque, na década de 70, observou-se, por um lado, uma tendência ao fortalecimento de parte do setor de pequenos produtores capitalizados e, por outro, um contingente de pequenos produtores pobres que foram excluídos por não conseguirem acompanhar os avanços tecnológicos, o que manteve baixa a produtividade e a integração nos grandes circuitos produtivos. Outro problema associado aos efeitos distributivos do processo de modernização da agricultura no Brasil foi o crédito rural subsidiado. Este se destinava, quase exclusivamente, aos possuidores de terra, e a quantidade de crédito e os subsídios eram distribuídos em função do tamanho da propriedade, beneficiando os grandes proprietários, o que resultou no aumento das desigualdades de renda entre os agricultores (HOFFMANN; KAGEYAMA, 1985).

O argumento de que o subsídio à grande lavoura possibilita o progresso geral requer análise mais cuidadosa. Mueller e Martine (1997) estudaram a capacidade do meio rural brasileiro de fornecer empregos dentro do contexto da modernização agrícola nos primeiros anos da década de 1980. Os autores compararam a evolução do pessoal ocupado com o número de tratores entre 1980 e 1985, nos estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, regiões que concentravam parcela significativa da produção agropecuária na época (TABELA 7). Para todos os estados analisados, o crescimento do pessoal ocupado foi negativo, com exceção das áreas 2 e 5, onde o crescimento foi muito tímido. Em contrapartida, para todos os estados, o crescimento de tratores foi superior a 2,62%, sendo que, para a área 6, o crescimento foi de 6,24%.

Tabela 7 – Regiões de agricultura moderna e dinâmica: pessoal ocupado na agropecuária e números de tratores, 1980 e 1985

Estados Meridionais	Pessoal ocupado			Número de tratores		
	(1000 pessoas)		Cresc. médio anual	(1000 unidades)		Cresc. médio anual
	1980	1985	%	1980	1985	%
1. Área de agr. Moderna do RS	515,5	506,8	-0,34	33,71	38,95	2,89
2. Área "colonial" oeste RS,SC,PR	1361,6	1395,1	0,48	63,24	74,96	3,39
3. Zona moderna do Paraná	799,1	783,4	-0,39	50,58	63,20	4,46
4. Moderna e diversificada paulista	876,2	849,0	-0,63	101,07	115,24	2,62
5. Colonial séc. XIX, Sta. Catarina	156,4	162,5	0,76	12,82	17,51	6,24
5. Pastoral agrícola moderna SP, PR	395,2	395,1	-0,02	20,44	24,92	3,96
TOTAL	4104,0	4091,9	-0,06	281,86	334,78	3,44

Fonte: Mueller; Martine (1997, p. 414).

Para estes autores, o declínio do pessoal ocupado na agropecuária no período, em contrapartida ao aumento significativo do número de tratores, pode indicar que a política de modernização naquele período, subsidiada com o crédito rural e a assistência técnica do Estado, não alcançou o objetivo de promover a melhoria de vida no campo e pode ter, ainda, aumentado a concentração de renda. Esse argumento é reforçado quando se observa os dados das regiões menos dinâmicas e modernas dos mesmos estados (TABELA 8). Nas áreas menos dinâmicas, o cenário é diferente do verificado na análise anterior, que considerou as regiões mais dinâmicas.

Tabela 8 – Pessoal ocupado e número de tratores nas áreas menos dinâmicas (1980 e 1985)

	Pessoal Ocupado (1000 pessoas)		Número de Tratores (1000 unidades)	
	1980	1985	1980	1985
São Paulo	331,9	336,8	23,61	27,99
Paraná	563,2	621,0	18,43	22,13
Santa Catarina	318,3	347,2	12,39	17,60
Rio Grande do Sul	450,8	450,2	37,33	43,55
TOTAL	1664,2	1755,2	91,76	111,27

Fonte: Mueller; Martine (1997, p. 416).

Ao contrário das áreas modernas, as menos dinâmicas dos quatro estados analisados registraram um incremento do pessoal ocupado na agropecuária de 1,66 milhão de trabalhadores em 1980 para 1,76 milhão em 1985, contrariando o argumento de que mais modernização equivale a maior melhoria das condições de vida no campo⁶. Por sua vez, o número de tratores nessas áreas aumentou de 91,8 mil para 113,3 mil unidades, sendo que, em 1985, as regiões menos dinâmicas detinham apenas 24,9% dos tratores dos quatro estados, uma

⁶ Para as regiões menos dinâmicas os autores não apresentaram o crescimento médio no período analisado.

proporção inferior à do pessoal ocupado, que foi de 30% do total da região meridional. Conforme explicado por Mueller e Martine (1997), se não fossem corrigidas as incoerências na distribuição da riqueza, especialmente no que se refere ao acesso à terra, à renda, ao crédito rural e às oportunidades, a nova tecnologia agropecuária tenderia a aprofundar as desigualdades.

Portanto, a modernização agrícola, sem contemplar políticas para o meio rural e sem incluir o trabalhador e a pequena produção, mostrou-se um processo heterogêneo, concentrador e excludente. Frente a esse cenário, Silva (1981) cita as conclusões do Projeto de Formação de Capital⁷, que investigou as modificações nas propriedades das regiões Sul e Sudeste a partir de 1970. O relatório apontou (a) que havia problemas, como o aumento substancial das grandes fazendas; (b) que a taxa de adoção de novas tecnologias estava relacionada ao tamanho das propriedades (c) que houve um rápido aumento da adoção de novas tecnologias, especialmente de fertilizantes e químicos, o que aumentou significativamente os custos de operação; e (d) que houve uma grande concentração na aquisição de crédito por uma pequena parcela de fazendeiros.

Como discutido na primeira seção deste capítulo, o Brasil buscou reformular seu modelo de desenvolvimento – então fundamentado no modelo agroexportador – por meio dos grandes incentivos à industrialização voltada para o mercado interno. Como esse modelo não prosperou, uma vez que a industrialização foi concentradora de renda, com um mercado interno limitado e uma indústria com pouca concorrência, o governo militar buscou compatibilizar a industrialização com a produção agrícola a partir de 1967. Ademais, a modernização agrícola do início dos primeiros anos do período de 1960 até o fim dos anos 1980 também não conseguiu alcançar o desenvolvimento de forma abrangente, porque, entre outros fatores, a política de crédito não contemplou igualmente os diversos seguimentos dos agricultores e não havia políticas voltadas à agricultura familiar. Portanto, o desenvolvimento que passou a ser compatibilizado com a modernização agrícola não conseguiu resolver os problemas do passado e, por consequência, a estrutura fundiária persistiu.

Tendo isso em vista, na próxima seção serão abordadas as políticas para a agricultura familiar a partir de 1986. Será explicado como, a partir do processo de redemocratização, foi possível a inclusão da produção agrícola em pequena escala como alternativa ao desenvolvimento. Igualmente, será discutido o importante papel do crédito agrícola e do Pronaf para o meio rural e explicado como a criação de instituições e conselhos ligados à pauta de

⁷ Convênio Usaid/OSO com participação da Esalq/USP, UFSC, UFRS e UFV.

desenvolvimento rural viabilizou a participação de atores sociais ligados ao meio rural para a formulação, a gestão e o controle das políticas.

3.4 AS POLÍTICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL APÓS 1988

Apesar da força contrária ao movimento dos agricultores familiares, a pressão social da luta pelo acesso à terra no início do processo de redemocratização do Brasil possibilitou o surgimento do movimento social extensionista em 1986. Um dos avanços conquistados por este movimento foi o Programa de Extensão Rural, que consistia em uma política de apoio à agricultura patronal que passou a ter ações voltadas aos pequenos produtores rurais. Ao longo da década de 1980, a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER)⁸ passou a apoiar um modelo de desenvolvimento rural ecologicamente correto, economicamente viável e socialmente justo, por meio de ações prioritárias destinadas aos produtores assentados, além de novas metodologias de capacitação extensionista que possuíam como objetivo qualificar profissionais para prestar assistência aos trabalhadores rurais (SILVA, 2016).

Como a política desenvolvimentista era pautada no entendimento de que a grande produção era prioridade e de que os serviços de extensão rural para os pequenos produtores eram prescindíveis, a Embrater foi extinta no governo Collor, em 1990, deixando a competência e a execução dos serviços de assistência para os municípios. Este fato acarretou desorganização para o sistema oficial de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) (SILVA, 2016). No entanto, em seguida, foi aprovada a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, com o intuito de fixar fundamentos, definir objetivos e competências institucionais, destinar recursos e definir ações e instrumentos da política no campo para as atividades agropecuárias, agroindustriais e de planejamento das atividades pesqueiras e florestais. Com efeito, a referida lei, que passa a regular a política agrícola, traz os fundamentos e objetivos da política de produção, do meio ambiente, da estrutura fundiária e do desenvolvimento na esfera da pequena produção.

De modo específico, o inciso X do artigo 3º estabelece o apoio ao pequeno produtor rural como prioridade: “prestar apoio institucional ao produtor rural, com prioridade de atendimento ao pequeno produtor e sua família”. Em relação à assistência técnica e à extensão,

⁸ A EMBRATER nasceu no contexto da estatização do sistema brasileiro de extensão rural, com a criação dos serviços de assistência técnica e extensão rural (ATER) nas décadas de 1950 e 1960, e com a criação de Associações de Crédito e Assistência Rural (ACAR) nos estados, as quais eram coordenadas pela Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR) (SILVA, 2016).

a Lei de Política Agrícola foi ainda mais específica no tratamento da produção familiar, ao trazer o tema da assistência técnica em seu Capítulo V, intitulado “Da Assistência e Extensão Rural”:

Art.17. O Poder Público manterá serviço oficial de assistência técnica e extensão rural, sem paralelismo na área governamental ou privada, de caráter educativo, garantindo atendimento gratuito aos pequenos produtores e suas formas associativas, visando: I - difundir tecnologias necessárias ao aprimoramento da economia agrícola, à conservação dos recursos naturais e à melhoria das condições de vida no meio rural; II - estimular e apoiar a participação e a organização da população rural, respeitando a organização da unidade familiar bem como as entidades de representação dos produtores rurais; III - identificar tecnologias alternativas com instituições de pesquisa e produtores rurais; IV - disseminar informações conjunturais nas áreas de produção agrícola, comercialização, abastecimento e agroindústria (BRASIL, 1991).

Como se constata, a Lei de Política Agrícola foi importante para a pequena produção. Não obstante, a produção neste segmento encontrava limitações, principalmente porque não havia uma política de crédito voltada a ele, o que mantinha os pequenos produtores em condições precárias. Em pesquisa publicada pelo FAO/Incrá em 1994, foi demonstrado que havia 7 milhões de estabelecimentos agropecuários, as quais, por sua vez, foram distribuídas em quatro categorias: (i) a patronal (com 500 mil estabelecimentos); (ii) a familiar (com 1,5 milhão de estabelecimentos); (iii) a categoria em transição (com 2,5 milhões de estabelecimentos); e (iii) a periférica (com 2,5 milhões de estabelecimentos)⁹. Esses estabelecimentos agropecuários correspondiam, em termos proporcionais, respectivamente a 7,1%, 21,5%, 35,7% e 35,7% do número total dos estabelecimentos no país (WANDERLEY, 2014).

Outrossim, o referido estudo revelou que as duas últimas categorias, que eram compostas em sua maioria pela agricultura familiar, estavam sujeitas à degradação, seja pela migração dos trabalhadores para as cidades, seja por meio da pulverização minifundiária, que gerava estabelecimentos de terceira categoria. Isso se devia à falta de condições de autofinanciamento, pequena dimensão e fragilidade de suas terras; à falta de capacitação da mão de obra, considerando que a política de assistência técnica não atendia a todos os produtores; e à ausência de políticas públicas mais efetivas para a agricultura familiar (WANDERLEY, 2014).

⁹ Picolotto (2014) explica que, segundo o Relatório FAO/Incrá (1994), estes estabelecimentos são divididos em três tipos de unidades familiares de produção: “consolidada” (com áreas de terra média de 50 hectares); “em transição” (com área média de 8 hectares); e “periférica” (com área média de 2 hectares). O autor também esclarece que o relatório tinha o propósito de definir estes grupos como alvos prioritários das políticas públicas para produtores familiares.

De acordo com Schneider *et al.* (2004), em 1994, como uma das reivindicações dos agricultores familiares representados pela CONTAG e pelo DNTR-CUT (Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores), o governo Itamar Franco criou o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap), que tinha como principal instituição financeira o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES). Esse programa apresentou um resultado pouco expressivo, pois os pequenos produtores foram enquadrados como “miniprodutores” pelas normas do Manual de Crédito Rural do Ministério da Agricultura, o que fazia com que eles tivessem que disputar o crédito rural com os grandes produtores, principais tomadores de crédito para a agricultura. Apesar disso, o Provap foi importante no processo da transição para a criação do Pronaf, que será abordado no capítulo seguinte.

A Constituição de 1988 viabilizou a criação de esferas públicas de participação nos três níveis governamentais. De acordo com Delgado (2009), surgiram diversos conselhos municipais e estaduais, rurais e urbanos, além de alguns conselhos nacionais, que, apesar de muitas dificuldades enfrentadas, possibilitaram o aprendizado e a conscientização por parte de setores da sociedade civil sobre a necessidade de implantação, gestão e controle de políticas públicas setoriais. Dentro deste contexto, surgiu o Conselho de Segurança Alimentar (CONSEA), instituição importante para elevar o tema da necessidade de aumento da produção de alimentos, os quais, em grande medida, são ofertados pela agricultura familiar. A primeira conferência deste Conselho ocorreu no governo de Itamar Franco, em julho de 1994. Ele foi interrompido ao longo do governo Fernando Henrique Cardoso, mas foi recriado durante o primeiro governo Lula como prioridade para a Política de Desenvolvimento Nacional.

O avanço no debate sobre desenvolvimento rural teve como marco o surgimento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS). Ele foi criado no primeiro ano do governo FHC, com o intuito de construir uma estratégia de desenvolvimento para o meio rural brasileiro. Reformulado no início do primeiro governo Lula, o CNDRS foi transformado em Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) e, então, reafirmando sua condição de espaço público nacional de participação de organismos governamentais, bem como de representações da sociedade civil, para subsidiar a implantação e a formulação de políticas públicas sob responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Seu foco de operações se concentrou, principalmente, no desenvolvimento rural sustentável, na agricultura familiar e na reforma agrária (DELGADO, 2009).

Como destacado por Oliveira (2004), a redemocratização redesenhou institucionalmente o Estado brasileiro ao introduzir novos instrumentos de participação social

nas políticas públicas. Oliveira (2004) ressalta, nesse sentido, a multiplicação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDRs) no Brasil, fato que ampliou os espaços institucionalizados para a elaboração e discussão de políticas para a agricultura familiar. Há que se destacar que, com a política de crédito integrada, ao condicionar o repasse de recursos de políticas públicas, principalmente da União, para os estados e municípios, o Estado promove o fortalecimento da cidadania e a participação da comunidade, porque amplia o número de atores com conhecimento sobre as regras e condicionantes das políticas públicas, além de qualificá-las ao incorporar as sugestões e críticas dos atores sociais. Como conclui Oliveira (2004), as experiências de gestão social de políticas públicas redefinem a democracia representativa.

Marques (2004) analisou os processos de produção de ideias de dominação e de contestação em torno das esferas locais de poder dos CMDRs de três estados brasileiros, a saber, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Paraíba. A escolha destes estados levou em conta a diversidade da agricultura familiar no Brasil. Por sua vez, a composição dos conselhos, representados pelos agricultores familiares e pelos poderes públicos, demonstrou a diversidade de atores nestes espaços de debate, essenciais para a participação dos agricultores no Pronaf.

Na pesquisa de Marques (2004), foi observada a partilha das cadeiras dos conselhos municipais, do que se constatou que os representantes dos agricultores familiares ocupavam, no mínimo, 50% dos cargos. Entretanto a igualdade dessa composição do conselho não se resumia ao número de representantes de cada parte. Como destacado pelo autor, os membros do governo participavam dos conselhos como funcionários, sendo remunerados e beneficiados em função de sua formação técnica e maior ou menor importância. Por outro lado, os agricultores se engajavam nos conselhos como militantes que exerciam atividades múltiplas além de seus trabalhos propriamente ditos. As entrevistas da pesquisa revelaram que a disparidade se agravava em razão das condições de vida, frequentemente precárias, dos representantes da agricultura familiar nos CMDRs. No entanto, apesar das divergências e conflitos nesses conselhos, a existência dessas organizações na esfera municipal é um importante fator para o desenvolvimento no meio rural.

A composição dos representantes dos CMDRs é importante por destacar a participação de representantes dos agricultores familiares. Nesse contexto, a pesquisa anteriormente mencionada também demonstrou que os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais possuem uma maior capacidade de intervenção heterogênea nos conselhos e estão presentes em praticamente todos os conselhos dos municípios analisados. Há, ainda, a organização dos trabalhadores via

associações ou grupos de representantes dos trabalhadores e comunidades rurais, o que sugere maior engajamento para a participação nos conselhos a fim de viabilizar o acesso ao Pronaf¹⁰.

No que concerne à composição dos representantes dos órgãos públicos, é relevante destacar a presença de instituições como a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater) na maioria dos conselhos, considerando que o saber técnico desta instituição é muito importante para a orientação sobre a utilização dos recursos do crédito rural e na produção em base familiar. A pesquisa revelou que, na maioria dos municípios, há forte representatividade de membros dos conselhos vinculados aos poderes do executivo municipal.

Além da maior participação dos produtores nas políticas para o meio rural, a redemocratização possibilitou avanços na ampliação de direitos para os trabalhadores rurais de grande relevância para a agricultura familiar. Na Previdência Rural, a partir de 1988, por exemplo, houve a mudança do Teto da Aposentadoria Rural, de meio salário mínimo para um salário mínimo. A idade mínima para se aposentar, que era de 65 anos para o trabalhador rural, foi reduzida para 60 anos, sendo de 55 anos para as trabalhadoras rurais. Foi também importante a criação do Programa Fome Zero, no início dos anos 2000, que, pautado em uma agenda em prol da garantia de segurança alimentar e nutricional aos brasileiros, contemplou todo o território nacional, principalmente em regiões mais pobres do meio urbano e rural (JUNQUEIRA; LIMA, 2008).

Em 2003, como uma das ações estruturantes, o Pronaf foi incluído no Programa Fome Zero, passando a ser ampliado mediante o aumento de recursos e a criação de novas modalidades. A partir desta interação entre os Programas, outras políticas para a agricultura familiar foram sendo criadas, ou redesenhadas. Dois grandes exemplos são o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) – criado em 2004 para contornar os problemas de comercialização e acesso aos mercados da agricultura familiar – e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Este último foi reformulado para que o fornecimento da produção pelos agricultores familiares atendesse a condições especiais, como, por exemplo, a obrigação dos municípios de comprar, no mínimo, 30% de produtos para a alimentação escolar da produção em base familiar (SCHNEIDER; CASSOL, 2013).

Outra importante iniciativa relacionada à produção de alimentos e ao desenvolvimento no Brasil foi a da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) na aquisição de alimentos dos agricultores familiares, fazendo escoar a produção e a distribuição gratuitamente para

¹⁰ Há outros representantes dos conselhos participantes designados na pesquisa com o rótulo de “outros”, como os Sindicatos Patronais, as empresas comerciais agrícolas, a Igreja Católica, a Igreja Evangélica e a Pastoral da Terra.

programas públicos que abasteciam creches, escolas, cozinhas comunitárias, restaurantes populares e entidades de assistência e/ou beneficentes (JUNQUEIRA; LIMA, 2008).

A agricultura familiar como uma das alternativas para o desenvolvimento se traduz em políticas como a assistência técnica para o pequeno agricultor, a implantação dos CNDRs e o crédito rural via Pronaf, que, compatibilizado com outros programas, como o PAA e o PNAE, ajuda a escoar os alimentos da produção familiar. Esses avanços, no entanto, não implicam ausência de obstáculos, sendo, talvez, o maior destes o problema do acesso à terra no Brasil. A estrutura agrária concentrada, portanto, segue como um dos grandes fatores que impedem um desenvolvimento mais abrangente.

Na próxima seção, será abordado como a insatisfação com a estrutura fundiária fez surgir a luta em torno do acesso à terra a partir do processo de redemocratização brasileira, iniciado em meados da década de 1980. Como será visto, apesar de a reforma agrária não ter sido efetivamente implantada, suas reivindicações contribuíram para o fortalecimento da relevância da agricultura familiar, bem como para a implantação, a partir de 1990, da política do crédito rural voltada a ela através do Pronaf.

3.5 O MOVIMENTO EM TORNO DO ACESSO À TERRA NO BRASIL

Como discutido no segundo capítulo, as experiências de alguns países desenvolvidos que obtiveram sucesso com a agricultura em pequena escala foram consequências, em parte, das ações voltadas para a disponibilização de terra para os pequenos produtores. Entretanto, apesar das ações do Estado para o meio rural, como, por exemplo, a política de assistência técnica para o pequeno produtor no Brasil, como abordado na seção anterior, a estrutura fundiária permaneceu concentrada, o que contribuiu para limitar o desenvolvimento no meio rural.

A estrutura fundiária concentrada é um problema que vai além da questão de os produtores terem áreas de cultivo para a subsistência ou para a geração de renda. Silva (1981) contextualizou o problema do acesso à terra e das relações de produção na agricultura, sinalizando para um desenvolvimento extremamente desigual do capitalismo no campo. Este efeito é resultado da estratégia de modernização conservadora da agricultura no Brasil, o que também já foi discutido na seção 3.3.

Diante desse cenário, o modelo da modernização brasileira contribuiu para que, no campo, se constituísse uma classe de proletariado, que dependia, para sua sobrevivência, exclusivamente de relações assalariadas, até mesmo para os produtores que possuíam pequenos

estratos de terra. Ao discorrer sobre esses efeitos em diferentes regiões brasileiras, o autor argumenta que:

Tem-se desde o proletariado rural claramente constituído no Estado de São Paulo e algumas regiões vizinhas (como Sul de Minas Gerais e Norte do Paraná) na figura volante, as situações de semiescravidão, porque não há outra palavra para qualificar as privações que sofrem os peões na região Amazônica. É marcante, entretanto, a presença dos pequenos produtores (ou seja, pequenos proprietários, parceiros, arrendatários e posseiros) que se assalariam apenas temporariamente desde a região Nordeste ao extremo Sul. A venda da força de trabalho desses pequenos produtores é um assalariamento complementar à renda familiar obtida nas suas pequenas unidades. Já o volante não é mais somente um assalariado temporário, ele é apenas um assalariado: é obrigado a vender sua força de trabalho como única forma de garantir a sua subsistência (SILVA, 1981, p. 40).

No período pré-redemocratização, ao mesmo tempo em que as pautas pelas políticas públicas para a pequena produção aumentavam, crescia o movimento contrário às reivindicações no meio rural. Sampaio Júnior (2017) chamou de “institucionalização da contrarrevolução” o movimento da burguesia brasileira que se articulava para recompor o padrão de dominação do capitalismo brasileiro enfraquecido com o fim da ditadura militar. Com a influência dos empresários rurais, das elites brasileiras e das entidades que representavam a grande produção, a Constituição Federal de 1988 ratificou o estabelecido no Estatuto da Terra ao condicionar à desapropriação, para fins de reforma agrária, o imóvel que não cumprisse sua função social, mediante prévia indenização pelo Estado. A judicialização do acesso à terra passou, então, a ser um processo demorado e caro para o Estado.

De acordo com Fernandes (2017), desde o início do processo de redemocratização, o acesso à terra é realizado por meio da ocupação das famílias com vistas à legalização das áreas. Por essa razão, o conceito clássico de reforma agrária não define o modelo brasileiro. Os governos mais antigos, pré-década de 1950, estavam intimamente ligados aos latifundiários, o que impedia a reforma agrária. Posteriormente, o governo militar incentivou a grande produção subsidiando-a via crédito rural, e, com base no Estatuto da Terra, sem contemplar o trabalhador rural, possibilitou o aumento de áreas para a produção patronal.

A falta de ação por parte do Estado no sentido da implantação de uma política mais efetiva para a pequena produção fez crescer a insatisfação dos movimentos sociais e aumentar a luta pelo acesso à terra. De acordo com Carvalho (1999) e Medeiros (2002), citados por Pereira (2013), as reivindicações em favor da reforma agrária aumentaram no biênio 1996-1997 com os seguintes acontecimentos da década de 1990:

a) a enorme repercussão internacional que teve o assassinato de 28 trabalhadores rurais pela Polícia Militar nos casos de Corumbiara (RO), em agosto de 1995, e de Eldorado dos Carajás (PA), em abril de 1996, os quais geraram uma onda de protestos contra a violência e a impunidade e em favor da luta social por reforma agrária no

Brasil; b) o aumento, em praticamente todo o país, das ocupações de terra organizadas pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e, em alguns estados (Pará, Goiás, Minas Gerais e parte da região canavieira nordestina), por determinados sindicatos e federações ligados à Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), recém-vinculada à Central Única dos Trabalhadores (CUT); c) a tensão social crescente no Pontal do Paranapanema – região caracterizada por uma prática de grilagem de terras situadas num dos principais estados de agricultura capitalista consolidada – em virtude do aumento das ocupações de terra e da violência paramilitar praticada por latifundiários; d) a Marcha Nacional por Reforma Agrária, Emprego e Justiça organizada pelo MST, que chegou em Brasília em abril de 1997; e) a realização de uma série de protestos, no exterior, organizada por entidade de apoio ao MST, principalmente durante as viagens oficiais do presidente da República em favor da reforma agrária e a repressão praticada contra os trabalhadores rurais e dirigente do MST no Brasil (PEREIRA, 2013, p. 21).

A Constituição Federal, em seu artigo 186, estabelece que a função social da terra deve cumprir preceitos do uso adequado da terra, dos recursos naturais e respeitar as relações do trabalho:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I- aproveitamento racional 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 (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, a ocupação de áreas que não cumpram o fim social da terra tem sido a principal estratégia realizada pelos movimentos socioterritoriais camponeses para o acesso à terra no Brasil. As áreas ocupadas são, principalmente, latifúndios, terras devolutas e imóveis rurais onde há indícios de que as leis ambientais e trabalhistas tenham sido descumpridas. Assim, de modo geral, as propriedades ocupadas são as que descumprem a função social da terra de acordo com o estabelecido na Constituição Federal de 1988 (GIRARDI, 2008).

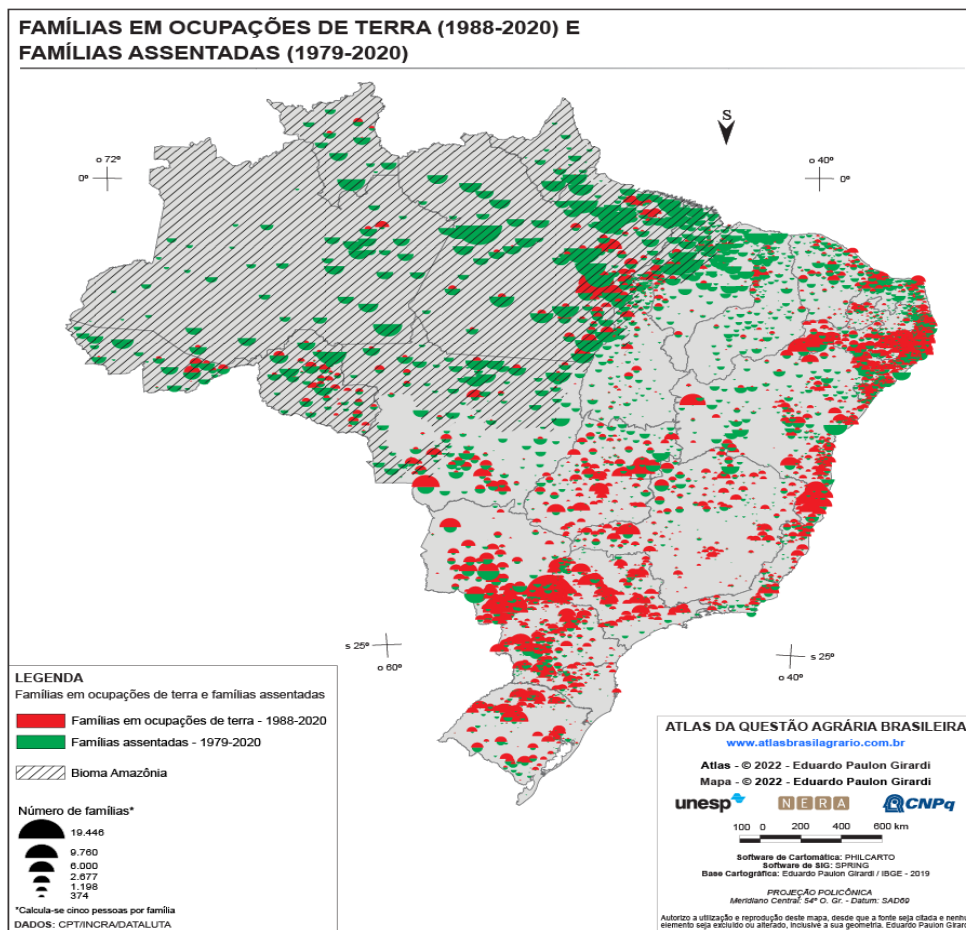
De acordo com Girardi (2008), a reforma agrária neste modelo em que as famílias ocupam as áreas para depois serem assentadas foi intensificada a partir de 1988. Os governos, desde então, têm baseado suas ações também nas políticas de criação de assentamentos rurais e de concessão de crédito aos camponeses. A reforma agrária, para ser completa, deve, simultaneamente, reformar a estrutura fundiária do país, possibilitar acesso à terra e fornecer condições básica de vida e de produção ao trabalhador.

Ainda segundo esse autor, o II Plano de Reforma Agrária (PNRA) foi importante por trazer um diagnóstico amplo da compreensão da necessidade da reforma agrária no Brasil. Porém, o resultado desse plano foi uma reforma agrária baseada em assentamentos, conservadora, pois manteve a estrutura fundiária brasileira.

Girardi atualizou até 2020 a situação das famílias ocupadas e das famílias assentadas nas regiões brasileiras. Como se observa na Figura 1, os assentamentos são maiores na região

da Amazônia Legal, e, nas regiões Centro-Sul e Nordeste, a maior parte das famílias que ocupam as áreas não foram assentadas. Os assentamentos já finalizados, áreas marcadas de verde, são maiores no Bioma Amazônia, e, nas demais regiões, marcadas de vermelho, há maior concentração de ocupações. Este cenário pode indicar que a reforma agrária via ocupações mantém uma estrutura de dominação, considerando que, nas regiões mais desenvolvidas, o número de famílias assentadas é menor.

Figura 1 – Famílias em ocupações de terra e famílias assentadas (1979 a 2020)

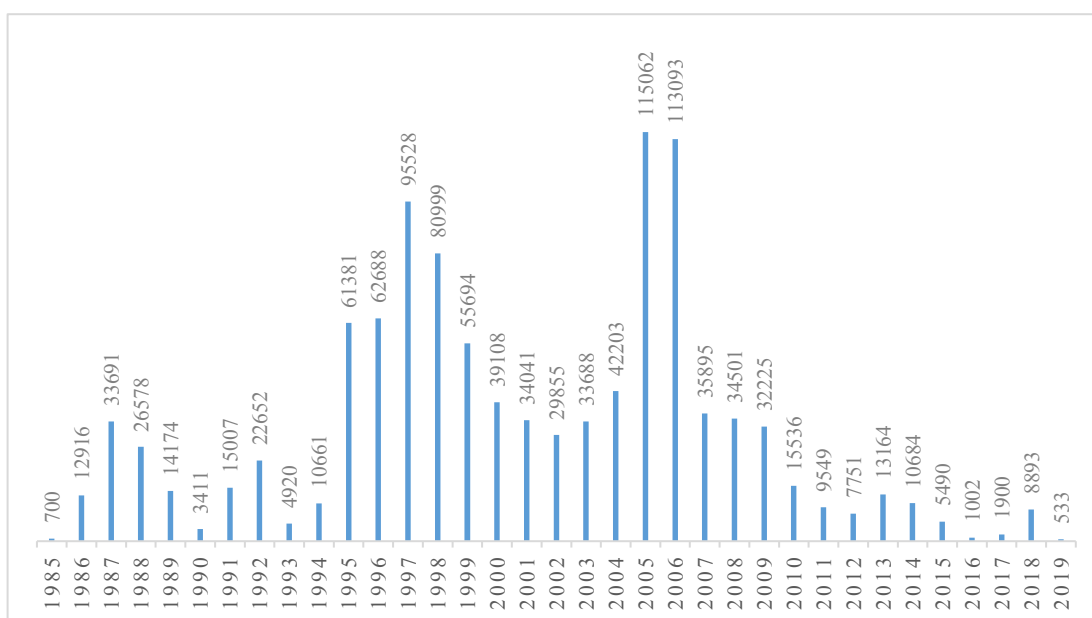


Fonte: Girardi (2020).

Girardi (2008) destaca que a ocupação da terra vai além da questão legal. Como o Estado não apresenta iniciativa para uma reforma diferente do modelo de ocupação para posterior assentamento, os movimentos sociais agem para que isso aconteça. No entanto, além de os movimentos lutarem contra o latifúndio, eles também se contrapõem à territorialização do agronegócio em suas formas mais intensas, ocupando, também, as áreas de produção de cana-de-açúcar e soja transgênica, plantações de eucaliptos e outras culturas da grande produção.

O número de assentamentos das famílias por ano tem variado muito desde a redemocratização, e este processo pode levar anos para ser concluído. Segundo o último relatório DATALUTA BRASIL, divulgado em 2020, o maior número de assentamentos criados ocorreu em 2005, terceiro ano do primeiro governo Lula, com 872 unidades, e o menor número, por sua vez, ocorreu em 2019, com apenas 2 unidades. O número de famílias assentadas, como se observa a seguir, no Gráfico 3, foi maior nos governos Fernando Henrique Cardoso (459.294 assentamentos) e nos dois primeiros governos Lula (422.203 assentamentos). Como se observa no Gráfico 3, o número de famílias assentadas de 1985 a 2019, divulgado pelo DATALUTA BRASIL, teve dois grandes picos, um entre 1997 e 1998 e o outro no período de 2005 e 2006.

Gráfico 3 – Número de famílias assentadas no Brasil (de 1985 a 2019)



Fonte: Dataluta (2020).

Ainda conforme o último relatório DATALUTA BRASIL (2020), de 1985 até 2019, foram finalizados 9.416 assentamentos, sendo que 1.120.266 famílias tiveram seu acesso à terra regularizado. Fernandes (2017) explica que a reforma agrária desde os governos democráticos é resultado das ocupações, negociações e diversas outras formas de pressão exercidas pelos movimentos socioterritoriais sobre o Estado. As formas de acesso à terra não partem de projetos de governos, nem de movimentos específicos, trata-se do que é possível diante do conflito de poderes em torno do acesso à terra, de estruturas agrárias inacabadas, realizadas em pequenas porções de terra que as lutas populares permitiram conquistar.

Com a reforma agrária baseada em assentamentos e com todas as contradições do modelo de desenvolvimento baseado na produção patronal, uma parcela da população passou a

buscar alternativas de sobrevivência no meio rural. De acordo com Guanziroli *et al.* (2009), o grande contingente de pequenos produtores familiares que não se integrou à agroindústria, permanecendo no campo, continuou com duas únicas opções, quais sejam, a intensificação da produção no espaço disponível, quando possível, e/ou a complementação da renda em todos os tipos de ocupação, isto é, agrícolas e não agrícolas, fora da unidade familiar.

De acordo com o que foi discutido neste capítulo, a modernização agrícola no Brasil, a partir de 1960, foi marcada pelo incentivo dos governos à grande produção. Esse processo transformou o meio rural e a agricultura familiar e contribuiu para a migração do trabalhador para o meio urbano. Paralelamente, a sobrevivência da população que permaneceu no campo foi dificultada pelo problema do acesso à terra, por sua vez, agravado pela ampliação das áreas a serem cultivadas pela agricultura patronal. Além disso, as políticas públicas antes da década de 1990 para a agricultura familiar foram tímidas, sem efeitos mais concretos. Nesse último decênio, a insatisfação dos trabalhadores rurais aumentou, o que gerou vários conflitos, de modo a pressionar o governo federal para a criação e expansão de políticas para a pequena produção em base familiar, o que levou à implantação do Pronaf em 1996.

4 O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF)

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) foi criado em 1996 como resultado da pressão e das lutas em torno das pautas ligadas ao meio rural, que ganharam mais espaço durante o processo de redemocratização do Brasil, a partir de 1988. Neste capítulo, é discutida a implantação, a evolução e os desafios dessa política de crédito rural de abrangência nacional tão importante para a agricultura familiar.

Ademais, o capítulo está dividido em duas seções. Na primeira, a análise dessa política pública centra-se no desenho do Programa para o desenvolvimento sustentável, pautado na assistência técnica e na extensão rural com foco no crédito rural subsidiado. Nesse contexto, serão abordadas as linhas de crédito, os grupos de beneficiários do crédito rural e os critérios de adesão ao Programa. Na segunda seção, é discutida a atuação do Pronaf no Brasil, a distribuição dos recursos entre as regiões.

4.1 A POLÍTICA DO PRONAF: IMPLANTAÇÃO E EVOLUÇÃO

Segundo Schneider e Ingram (1993), a implantação de políticas públicas sofre influência dos atores sociais. Como discutido no capítulo anterior, vários atores influenciaram a construção de uma política pública para a produção de base familiar no Brasil. De acordo com Wanderley (1996), o cenário que antecede a implantação do Pronaf estava baseado em uma construção social positiva, oriunda dos empresários, do agronegócio como ramo econômico de sucesso. Em contrapartida, os pequenos agricultores eram vistos como um público dependente, já que, na lógica da produção para a exportação, a atividade desenvolvida deste segmento não contribuía para a sociedade de um modo geral.

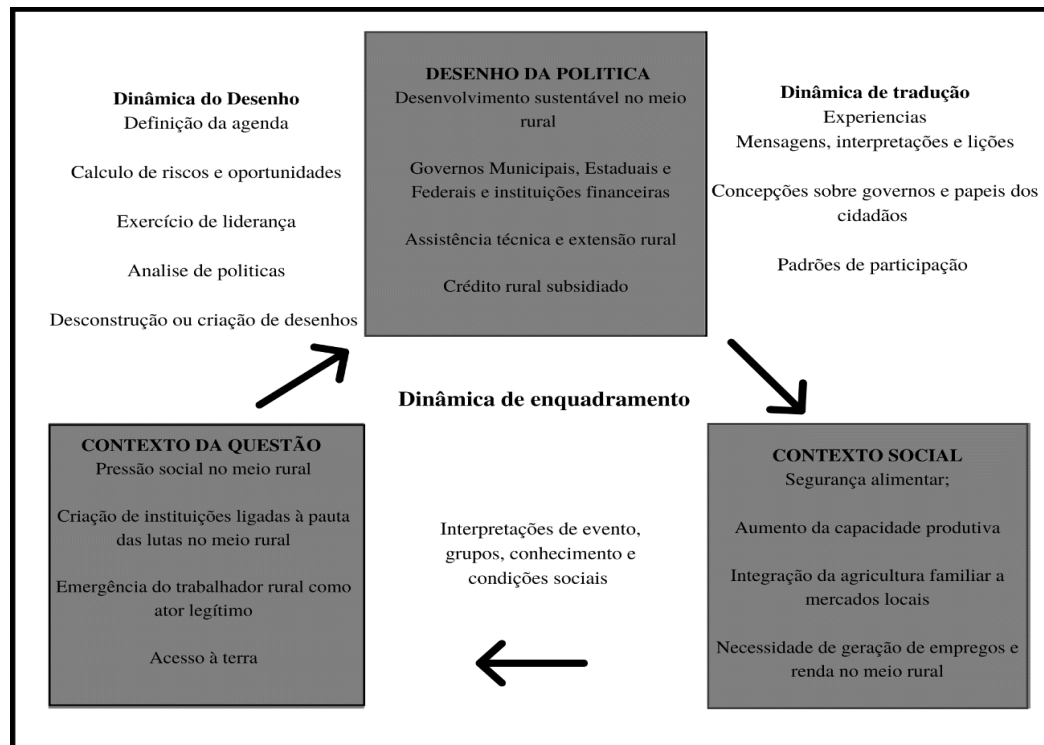
A desconstrução social da pequena produção como um segmento que não contribuía para o desenvolvimento ocorreu dentro do contexto da promulgação da Constituição Federal de 1988, pelo surgimento de agendas em torno da reformulação das bases do desenvolvimento, pela pressão social e pela luta por políticas mais atuantes que abarcassem uma massa de trabalhadores rurais excluídos de garantias básicas para a sobrevivência. Como descreveram Schneider e Ingram (1993), o desenho de agendas e o estabelecimento de políticas públicas tiveram lugar a partir de um debate que possibilitou a percepção, pelas autoridades públicas, de atores demandantes de políticas, antes vistos como indignos ou ilegítimos. O Pronaf surgiu em

um ambiente de debate construído pela recorrência do tema da agricultura familiar em vários momentos, a qual se intensificou, principalmente, a partir da década de 1990.

Para Capella (2018), a construção do desenho de uma política ocorre dentro de dois contextos: o primeiro é o social, que contempla um conjunto de elementos culturais, políticos, históricos e econômicos mais amplos; o segundo é o contexto da questão em si, que engloba os entendimentos socialmente construídos, envolvendo crenças, percepções, imagens e outros elementos utilizados para produzir sentido em torno de uma pauta. Entre os fundamentos e os objetivos nos quais o desenho das políticas públicas estão contemplados, a autora destacou: (a) as instituições democráticas, ligadas a fatores como responsividade, controle social e prestação de contas; (b) a solução de problemas, considerando o propósito da política de cumprir seus objetivos pré-definidos; (c) a justiça social ao buscar um tratamento igualitário às pessoas; e (d) a cidadania, ao oferecer oportunidades de participação dos cidadãos na formulação de políticas dentro dos objetivos que Sen (2010) defende para o desenvolvimento, como discutido no segundo capítulo.

A Figura 2 buscou sintetizar o desenho do Pronaf conforme o modelo de Schneider e Ingram (1997) citado por Capella (2018). Os elementos relacionados ao contexto da questão são os movimentos sociais associados à pauta dos trabalhadores rurais que pressionaram a criação do Pronaf. No que concerne ao contexto social, foram listadas as razões da implantação do Programa, pautado na geração de renda e na melhoria de vida dos produtores rurais desamparados por políticas específicas para a produção familiar. Foram destacados, também, a definição da agenda, que é o desenvolvimento, os agentes envolvidos e os objetivos em torno da assistência técnica e do crédito rural subsidiado.

Figura 2 – Desenho da política do Pronaf, segundo Schneider e Ingram



Fonte: Elaborado a partir do modelo de Schneider e Ingram (1997 *apud* CAPELLA, 2018, p. 96).

O quadrante “Contexto Social” dialoga com a abordagem multidimensional do desenvolvimento, como discutido no segundo capítulo, na qual as dimensões social e econômica do Programa buscam contemplar a segurança alimentar, o aumento da capacidade produtiva, a integração da agricultura familiar a mercados locais e a geração de emprego e renda no meio rural. O quadrante “Contexto da Questão” está relacionado com o que foi discutido no terceiro capítulo, no qual foi apontado o lugar social que a produção em base familiar ocupou no período em que a política agrícola esteve mais voltada para a produção patronal. Com as pressões em torno de políticas para a pequena produção e para o acesso à terra, surgiram pautas que contribuíram para a elevação da agricultura familiar como categoria importante para o desenvolvimento. Tendo isto em vista, o quadrante “Desenho da Política” refere-se ao Pronaf, que resultou em uma política que tem como objetivo o desenvolvimento no meio rural, com a participação dos governos municipal, estadual e federal, representados pelas empresas envolvidas na execução da política e pelas instituições financeiras. A execução da política pauta-se desde a assistência técnica e a extensão rural na produção até a elaboração do projeto para a concessão do crédito rural.

Pires (2013) explica que o Pronaf, ao conceder crédito rural, proporciona o meio material para a integração das forças produtivas capitalistas nas unidades de produção familiar, reorganizando os procedimentos, as formas e o modo de produzir das unidades familiares,

incrementando a produtividade do trabalho e, por consequência, os produtos para consumo e oferta em mercados locais. O autor destaca, ainda, o papel do Pronaf como estímulo ao desenvolvimento, argumentando que:

O Pronaf, enquanto política de estímulo ao desenvolvimento rural, tem por objetivo quebrar a inércia produtiva das unidades de produção familiares, que, historicamente, estavam enraizadas em uma economia tradicional e de subsistência, e construir em suas ruínas uma estrutura econômica e social enraizada em um modo de produzir moderno. Tal modo deve incorporar novas técnicas e tecnologias de produção voltadas para atender aos agentes econômicos que se organizam socialmente em um sistema de mercado, o qual serve de canal para os agricultores familiares adquirirem tecnologias que estejam calibradas para a sua realidade objetiva, pois, assim, podem incrementar sua produtividade do trabalho, ampliando, deste modo, sua acumulação de capital e, por consequência, sua capacidade de geração de emprego e renda (PIRES, 2013, p. 37).

A institucionalização do Programa, que se firmou como a principal política pública para o setor rural em abrangência nacional, ocorreu através do Decreto Presidencial nº 1.946, de 28 de julho de 1996:

Art. 1º Fica criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar-PRONAF, com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a proporcionar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda.

Art.2º O PRONAF assenta-se na estratégia da parceria entre os Governos Municipais, Estadual e Federal, a iniciativa privada e os agricultores familiares e suas organizações (BRASIL, 1996).

Inicialmente, a estrutura operacional do Pronaf foi dividida em quatro linhas de ação: (1) financiamento da produção, voltada à destinação de recursos para custeio, investimento e financiamento de atividades produtivas e rurais em quase todos os municípios do país; (2) financiamento para melhoria de infraestrutura e serviços nos municípios; (3) capacitação e profissionalização dos agricultores familiares e equipes técnicas responsáveis pela implantação de políticas de desenvolvimento rural; e (4) financiamento da pesquisa e da extensão rural, voltado à destinação de recursos financeiros para a geração e a transferência de tecnologias para os agricultores familiares (MATTEI, 2014a; SCHNEIDER *et al.*, 2004).

Na reformulação do Pronaf, em 1999, a estrutura operacional do Programa passou a ter como principal instrumento para a produção o crédito. Isso porque o elevado custo e a escassez de recursos eram apontados como os maiores problemas enfrentados pelos produtores rurais. Assim, com o Pronaf, o crédito passou a ser utilizado como uma ferramenta para promover um padrão de desenvolvimento mais sustentável no meio rural. De 1999 até 2008, os critérios de distribuição do crédito rural foram reformulados, com o objetivo de adequar a estrutura do Programa à diversidade da agricultura familiar e ampliar a sua atuação nacional (AQUINO; SCHNEIDER, 2011).

A primeira alteração institucional e normativa do Pronaf pautou-se na redução progressiva dos juros: de 12% ao ano na Safra de 1996 para 6,75% ao ano para a Safra 1999. A segunda alteração compreendeu o período de 1999 a 2008 e baseou-se na estratificação dos beneficiários, com a adoção de seis grupos de agricultores que foram divididos de acordo com o nível de renda, conforme mostrado na Tabela 9. Esta mudança buscou tornar os critérios e regras de financiamento mais adequados à realidade dos distintos segmentos que compõem a agricultura familiar brasileira. O crédito rural com encargos financeiros mais baixos buscou auxiliar as parcelas de agricultores com menores faixas de renda e com maiores dificuldades produtivas (MATTEI, 2014a).

Tabela 9 – Beneficiários do Pronaf segundo os grupos “A”, “B”, “C”, “A/C”, “D” e “E” e a Resolução 2.629, de 10/08/1999

Grupo A	Agricultores assentados da reforma agrária que passaram a ser atendidos pelo PRONAF. Pelas regras do Plano de Safra 2007/08, esses agricultores podiam financiar até R\$ 16.500,00 para investimentos, com juros de 0,5% ao ano e com prazo de pagamento de 10 anos (com carência de 5 anos). Para agricultores adimplentes foi previsto um bônus (desconto) de 40% sobre o valor financiado.
Grupo B	Agricultores familiares e remanescentes de quilombolas, trabalhadores rurais e indígenas com renda bruta anual de até R\$ 4.000,00. Os valores dos financiamentos (custeio mais investimento) são limitados em R\$ 1.500,00, com juros de 0,5% ao ano e prazo para pagamento de dois anos, com carência de até 2 anos. Para agricultores adimplentes foi previsto um bônus (desconto) de 25% sobre o valor financiado.
Grupo C	Agricultores familiares com renda bruta anual entre R\$ 4.000,00 a R\$ 18.000,00. O financiamento para custeio é limitado em R\$ 5.000,00, com juros de 3% ao ano e prazo de pagamento de até dois anos. Já os financiamentos para investimentos têm limite de R\$ 6.000,00, juros de 2% ao ano e prazo de pagamento de até oito anos, com carência de até 5 anos. Para agricultores adimplentes foi previsto um bônus (desconto) de R\$ 700,00 para financiamento em investimento e R\$ 200,00 para operações de custeio.
Grupo A/C	Agricultores oriundos do processo de reforma agrária e que passam a receber o primeiro crédito de custeio após terem obtido o crédito de investimento. Os financiamentos de custeio têm de R\$ 3.500,00, com juros de 1,5% ao ano e prazo de pagamento de até dois anos. Para agricultores adimplentes foi previsto um bônus (desconto) de R\$ 200,00.
Grupo D	Agricultores com renda bruta entre R\$ 18.000,00 e R\$ 50.000,00. O financiamento para custeio é limitado em R\$ 10.000,00, com juros de 3% ao ano e prazo de pagamento de até dois anos. Já os financiamentos para investimentos têm limite de R\$ 18.000,00, com juros de 2% ao ano e o prazo de pagamento de até oito anos, com carência de até 5 anos. Não há bônus para agricultores adimplentes.
Grupo E	Agricultores com renda bruta anual entre R\$ 50.000,00 e R\$ 110.000,00. O financiamento para custeio é limitado em R\$ 28.000,00, com juros de 5,5% ao ano e prazo de pagamento de até dois anos. Já os financiamentos para investimentos têm limites de R\$ 36.000,00, juros de 5,5% ao ano e prazo de pagamento de até oito anos, com carência de até cinco anos. Não há bônus para agricultores adimplentes.

Fonte: Mattei (2014a, p. 60).

De acordo com Mattei (2014a), a terceira fase da reformulação do Pronaf atendeu a Resolução nº 3.559 do Conselho Monetário Nacional, de 23 de agosto de 2008, por meio da qual foram extintas as categorias “C”, “D” e “E” para fins de acesso ao financiamento do crédito rural. Por outro lado, foram mantidos os grupos “A”, “B” e “A/C” para o enquadramento funcional do Pronaf e os demais beneficiários passaram a ser classificados como agricultores familiares no grupo Pronaf Comum. O Quadro 4, na sequência, apresenta a configuração vigente do Pronaf, elaborada a partir do modelo de Alcântara *et al.* (2012), das normas vigentes constantes no Manual de Crédito Rural do Banco Central (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2023) e do Quadro Resumo (Tabela Grupos e Linhas Pronaf) – Plano Safra 2021-2022 (BANCO DO NORDESTE, 2022). Na tabela, estão descritas as características, a finalidade e o enquadramento dos grupos que envolvem tanto as linhas de custeio quanto as de investimento.

Quadro 4 – Características centrais dos grupos do Pronaf (após 2008)

Grupo A	Os financiamentos para o Grupo A são créditos de investimentos limitados a até R\$ 30.000,00 (esse valor poderá ser elevado para R\$ 31.500,00 quando contemplar verba de assistência técnica) por família, com juros de 0,5% ao ano . O bônus de adimplência é de 42,857% se houver assistência técnica, ou de 40% quando esse serviço não for financiado.
	Finalidade: Investimentos em atividades agropecuárias e não agropecuárias. Público: Agricultores(as) assentados (as) pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), beneficiários do Programa Cadastro de Terras e Regularização Fundiária (PCRF) ou beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF).
Grupo B	Os financiamentos para o Grupo B estão limitados a até R\$ 6.000,00 por operação elaborada pela metodologia Agroamigo e R\$ 3.000,00, quando elaborada sem a metodologia Agroamigo, com juros de 0,5% ao ano. Com previsão de bônus de adimplência de 25% a 40% sobre cada parcela paga em dia.
	Finalidade: Investimento e custeio em atividades agropecuárias e não agropecuárias. Público: Agricultores (as) familiares cuja bruta familiar anual não seja superior a até R\$ 23 mil e que não contratem trabalho assalariado permanente.
Grupo A/C	Os financiamentos para o Grupo A/C são créditos de custeios limitados a R\$ 9.000,00 por operação, podendo cada agricultor contratar até 3 operações. Juros de 1,5% ao ano
	Finalidade: Custeio de atividades agropecuárias e de beneficiamentos ou industrialização da produção. Público: Agricultores (as) assentados (as) pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e Beneficiários(as) do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF).
Agricultores Familiares (Pronaf comum)	O custo do crédito varia de acordo com a finalidade da aplicação. Taxa de 5,00% para culturas de alimentos e de outros alimentos inseridos em sistema de produção de base agroecológica de milho, cujas operações somadas atinjam o valor de até R\$ 20.000,00 por mutuário em cada ano agrícola. Inclui ainda atividades de apicultura, bovinocultura de leite, aquicultura e pesca, ovinocultura e capricultura e exploração extrativista ecologicamente sustentável. Taxa de 6% para aquisição de animais destinados a recria e engorda, para operações destinadas ao cultivo de milho que, somadas, ultrapassem o valor de R\$ 20.000,00 por mutuário em cada ano agrícola, e demais culturas e criações. Demais agricultores com limite de crédito de até R\$ 250.000,00.
	Finalidade: Financiamento da infraestrutura de produção e serviços agropecuários e não agropecuários no estabelecimento rural, bem como o custeio agropecuário. Público: Agricultores(as) familiares não enquadrados(as) nos grupos A e A/C, voltados para as atividades agropecuárias e não agropecuárias, inclusive desenvolvidas por pescadores artesanais, apicultores, artesões, criadores de animais e fruticultores, dentre outros.

Fonte: Elaboração a partir das informações de Alcântara *et al.* (2012), Banco Central do Brasil (2023) e Banco do Nordeste (2022).

Os grupos do Pronaf foram divididos em função da renda, exceto os grupos “A” e “A/C”, que devem ofertar crédito aos reassentados em função da construção de barragens, aos assentados em projetos de reforma agrária e ao público do Programa Nacional de Crédito Fundiário. Para a Safra 2021-2022, o limite do crédito para investimento do Grupo “A” foi de R\$ 31.500,00, e a taxa de juros de 0,5% ao ano.

Já o Grupo “B” tem como critério para a participação no Programa a renda bruta familiar anual e a não manutenção de trabalho assalariado permanente pelos estabelecimentos. Os produtores enquadrados neste grupo são mais descapitalizados em relação aos do Grupo Pronaf Comum (os agricultores dos Grupos “A” e “A/C” não têm como critério de participação a renda bruta familiar). Para o Grupo “B”, para a Safra 2021-2022, a renda bruta anual do grupo familiar ao ano foi de até R\$ 6.000,00, com taxa pré-fixada de até 0,5% ao ano.

O Grupo “A/C” tem como objetivo custear atividades agropecuárias e de beneficiamento ou industrialização da produção dos agricultores que tenham contratado a primeira operação pelo Grupo “A” e que não tenham contratado financiamento de custeio, isto é, exceto no Grupo “A/C”. Os produtores podem contratar até 3 operações nesse grupo. O crédito de custeio é limitado a R\$ 9.000,00, com taxa de juros de até 1,5% ao ano.

Por sua vez, o Grupo Agricultores Familiares (demais agricultores) tem como objetivo ofertar crédito a agricultores mais capitalizados. Nesse grupo, enquadram-se produtores que visem, por exemplo, à aquisição de estruturas para cultivo protegido e equipamentos de automação, construção de silos e de armazéns para guarda de grãos, aquisição de tanques para resfriamento de leite e ordenharias etc. O crédito é de até R\$ 250.000,00 (Safra 2021-2022), com taxas de juros entre 5% e 6% ao ano, a depender da finalidade.

De acordo com Mattei (2014a), essas mudanças buscaram possibilitar maior acesso ao Pronaf, principalmente para atender os agricultores que se enquadram no Grupo “B” e os Grupos “A” e “A/C”. Buscou-se, assim, tornar a execução da política mais democrática, pois o modelo do Programa foi adaptado às necessidades dos agricultores familiares distribuídos em todo o Brasil. Além disso, a diversificação dos juros adequou as taxas em patamares inferiores, definidos a partir de montantes a serem financiados, com a finalidade de tornar a política ainda mais acessível.

O Pronaf oferta dois tipos de financiamento que são o crédito de custeio e o crédito de investimento. Pires (2013) explica que as duas modalidades possibilitam ao produtor se inserir no circuito da modernização da agricultura por meio da aquisição de equipamentos provenientes dos setores urbanos da economia. Além disso, o Programa financia crédito para a aquisição de

inovações biológicas, mecânicas e físico-químicas, necessárias para o incremento dos produtos e a comercialização das mercadorias.

Os créditos de custeio estão relacionados às atividades econômicas agropecuárias e não agropecuárias vinculadas ao ciclo de produção, à entressafra e aos processos voltados à agregação de valor, como armazenagem e comercialização de produtos agropecuários das unidades da produção em base familiar pelo produtor rural, enquadradas na Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Os créditos para investimento são destinados à aplicação em ativos fixos e semifixos¹¹ voltados à ampliação e modernização da unidade de produção, bem como às atividades relacionadas à comercialização, à melhoria da infraestrutura, à preservação ambiental, ao turismo rural e ao extrativismo (PIRES, 2013).

O Pronaf tem subprogramas, criados para atender as diferentes finalidades da destinação do crédito. O Quadro 5, disponível no site do BNDES e apresentado a seguir, traz as linhas de crédito ofertadas pelo Programa.

Quadro 5 – Linhas de crédito disponíveis do Pronaf (2023)

(Continua)

Linhas de Crédito	Descrição
Pronaf Custeio	Financiamento para itens de custeio relacionados às atividades agrícola ou pecuária desenvolvidas.
Pronaf Agroindústria	Financiamento a agricultores e produtores rurais familiares (pessoas físicas e jurídicas); a cooperativas para investimento em beneficiamento, armazenagem, processamento e comercialização agrícola, extrativista, artesanal e de produtos florestais; e a apoio à exploração de turismo rural.
Pronaf Mulher	Financiamento à mulher agricultora integrante de unidade familiar de produção enquadrada no Pronaf, independentemente do estado civil.
Pronaf ABC+ Agroecologia	Financiamento a agricultores e produtores rurais familiares (pessoas físicas), para investimento em sistemas de produção agroecológicos ou orgânicos, incluindo-se os custos relativos à implantação e à manutenção do empreendimento.

¹¹ De acordo com o Manual de Crédito Rural (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2023), os investimentos fixos são: (a) construção, reforma ou ampliação de benfeitorias e instalações permanentes (b) aquisição de máquinas e equipamentos de provável duração útil superior a 5 anos; (c) obras de irrigação, açudagem, drenagem; (d) florestamento, reflorestamento, desmatamento e destoca; (f) formação ou recuperação de pastagens; (g) eletrificação; (h) telefonia rural e adoção de práticas conservacionistas de uso, manejo e proteção dos sistema solo-água-plantas, incluindo correção de acidez e fertilidade do solo. Por sua vez, os investimentos semifixos são: (a) aquisição de animais para reprodução ou cria; (b) instalação de máquinas e equipamentos de provável duração útil inferior a 5 anos; (c) aquisição de veículos, tratores, colheitadeiras, implementos, embarcações; (d) aquisição de equipamentos empregados na medição de lavouras; e (e) *softwares* e licenças para gestão, monitoramento ou automação das atividades produtivas.

Quadro 5 – Linhas de crédito disponíveis do Pronaf (2023)

(Conclusão)

Linhas de Crédito	Descrição
Pronaf ABC+ Bioeconomia	Financiamento a agricultores e produtores rurais familiares (pessoas físicas), para investimento na utilização de tecnologias de energia renovável, tecnologias ambientais, armazenamento hídrico, pequenos aproveitamentos hidroenergéticos, silvicultura, e adoção de práticas conservacionistas e de correção da acidez e de fertilização do solo, visando a sua recuperação e à melhoria em sua capacidade produtiva.
Pronaf Mais Alimentos	Financiamento a agricultores e produtores rurais familiares (pessoas físicas), para investimento em sua estrutura de produção e serviços, visando ao aumento de produtividade e à elevação da renda da família.
Pronaf Jovem	Financiamento a agricultores e produtores rurais familiares (pessoas físicas), para investimento nas atividades de produção, desde que beneficiários sejam maiores de 16 anos e menores de 29 anos (entre outros requisitos).
Pronaf Microcrédito (Grupo "B")	Financiamento a agricultores e produtores rurais familiares (pessoas físicas) que tenham obtido renda bruta familiar de até R\$ 23 mil nos 12 meses de produção normal que antecederam a solicitação da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP).
Pronaf Cotas-Partes	Financiamento para integralização de cotas-partes por beneficiários do Pronaf associados a cooperativas de produção rural; e aplicação, pela cooperativa, em capital de giro, custeio, investimento ou saneamento financeiro.

Fonte: Elaboração a partir das informações do Banco do Nordeste (2021).

Para o acesso ao crédito, os produtores rurais que compõem as unidades familiares de produção rural devem comprovar seu enquadramento como agricultores familiares para participarem do programa mediante a apresentação da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), ou apresentar Cadastro Nacional da Agricultura Familiar do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (CAF-Pronaf) válido. A delimitação do público-alvo do Programa é definida de acordo com os critérios seguintes, constantes no Manual de Crédito Rural (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2023, p. 145):

- a) explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, comodatário, parceiro, concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) ou permissionário de áreas públicas; b) residam no estabelecimento ou em local próximo, considerando as características geográficas regionais; c) não detenham, a qualquer título, área superior a 4 (quatro) módulos fiscais, contíguos ou não, quantificados conforme a legislação em vigor (...); d) no mínimo, 50% (cinquenta por cento) da renda bruta familiar seja originada da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento; e) tenham o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, utilizando mão de obra de terceiros de acordo com as exigências sazonais da atividade agropecuária, podendo manter empregados permanentes em número menor ou igual ao número de pessoas da família ocupadas com o empreendimento familiar; f) tenham obtido renda bruta familiar, nos últimos 12 (doze) meses de produção normal que antecedem a solicitação da Declaração de Aptidão ao Pronaf DAP ou do CAF-Pronaf, de até R\$ 500.000,00 (quinhentos mil

reais), considerando nesse limite a soma de 100% (cem por cento) do Valor Bruto de Produção (VBP), 100% (cem por cento) do valor da receita recebida de entidade integradora e das demais rendas provenientes de atividades desenvolvidas no estabelecimento e fora dele, recebida por qualquer componente familiar, excluídos os benefícios sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais; g) o disposto na alínea “c” não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse 4 (quatro) módulos fiscais; h) caso a renda bruta anual proveniente de atividades desenvolvidas no estabelecimento seja superior a R\$ 1.000,00 (mil reais), admite-se, exclusivamente para efeito do cômputo da renda bruta anual utilizada para o cálculo do percentual de que trata a alínea “d” deste item, a exclusão de até R\$ 10.000,00 (dez mil reais) da renda anual proveniente de atividades desenvolvidas por membros da família fora do estabelecimento.

Esta seção de nosso trabalho buscou contextualizar a política do Pronaf desde a sua implantação, demonstrando a evolução do Programa, que buscou se adequar à realidade dos mais diversos produtores do Brasil ao estruturar os grupos de concessão de crédito no modelo atual. Na primeira reestruturação, o Programa reduziu os juros baseando-se na estratificação dos beneficiários em seis grupos. Posteriormente, o Programa reduziu para 4 os grupos, tendo em vista o enquadramento funcional dos produtores em virtude de sua renda e com o objetivo de atender os agricultores do PNRA, do PCRF e PNCF. Ademais, nesta seção, foram discutidos os tipos de financiamento, as linhas de crédito e os critérios para a adesão ao Pronaf.

Diante do exposto, pode-se concluir que as reformulações do Programa tiveram como objetivo tornar o acesso ao crédito mais democrático. Entretanto, como será visto na próxima seção, a destinação dos recursos do Programa tem sido diferente entre as regiões brasileiras e os grupos de agricultores, sendo mais concentrada nas regiões mais desenvolvidas e para os agricultores mais capitalizados e integrados aos mercados. No entanto, ao priorizar o incentivo aos agricultores já integrados ao mercado, deixando uma parcela sem acesso ao crédito, o Programa não altera a estrutura de desigualdade no meio rural.

4.2 A ATUAÇÃO DO PRONAF NO BRASIL

O Pronaf consolidou-se como uma política de apoio direto ao segmento de produção familiar. Além da diversificação do público-alvo e da criação de novas linhas de crédito, o Programa buscou aumentar a sua área de cobertura. Como destacado por Mattei (2014b), o número de agricultores familiares beneficiados aumentou para mais de dois milhões de famílias, e, em menos de 15 anos de sua implantação, o Pronaf estava presente em todas as grandes regiões e estados da federação. Entretanto, a atuação do Programa tem demonstrado uma maior concentração do crédito nas regiões brasileiras mais desenvolvidas (CASTRO *et al.*, 2014;

MATTEI, 2014a), além do problema da maior aquisição do crédito para agricultores mais capitalizados (PIRES, 2013; MATTEI, 2014a).

O Censo Agropecuário de 2006 demonstrou que, naquele ano, do total de estabelecimentos agropecuários familiares, 9,27% concentravam-se na região Norte, 48,72% no Nordeste, 16,15% na região Sudeste, 20,47% no Sul e 5,39% na região Centro-Oeste. Entretanto, a distribuição do crédito do Pronaf entre os agricultores familiares é bem concentrada na região Sul. Mattei (2014a) destaca que, na Safra 2003-2004, esta região concentrou 51% dos recursos aplicados pelo Pronaf. Por sua vez, Castro *et al.* (2014), ao avaliarem a distribuição dos recursos no período de 2000 a 2010, destacaram que, entre as possíveis causas para a concentração do crédito no Sul, estão a maior integração dos agricultores a mercados, a existência de uma rede bancária mais bem distribuída pelos municípios e uma maior presença e atuação de empresas de assistência técnica públicas na maioria dos municípios. Como se observa na Tabela 10, entre 2000 e 2010, foi aplicado, na região Nordeste, apenas 18,79% de todo o crédito do Pronaf. Em contrapartida, a região Sul recebeu 45,34%.

Tabela 10 – Volume de crédito rural concedido por intermédio do Pronaf entre 2000 e 2010 e número de estabelecimentos agropecuários com agricultura familiar por regiões em 2006

Ano	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
2000	314.432.745,00	1.147.477.142,00	827.446.882,00	1.930.912.842,00	393.722.393,00
2001	160.724.799,00	660.697.952,00	689.690.847,00	1.935.732.641,00	409.948.114,00
2002	252.631.835,00	601.851.059,00	572.153.201,00	1.944.190.003,00	307.276.073,00
2003	686.131.322,00	901.400.192,00	1.023.807.921,00	2.705.196.219,00	452.024.242,00
2004	854.315.299,00	1.407.207.026,00	1.170.974.741,00	3.099.347.091,00	487.247.501,00
2005	704.416.837,00	1.976.909.876,00	1.463.447.056,00	3.133.426.562,00	561.604.478,00
2006	918.846.212,00	2.560.001.732,00	1.874.240.321,00	3.680.734.749,00	595.324.042,00
2007	760.452.870,00	2.052.085.769,00	2.075.151.019,00	3.957.341.672,00	646.900.459,00
2008	642.877.553,00	1.234.149.015,00	1.921.739.465,00	4.603.412.879,00	505.806.715,00
2009	935.740.351,00	1.244.272.547,00	2.625.342.279,00	5.697.908.934,00	828.227.597,00
2010	867.363.224,00	1.934.366.969,00	2.676.646.985,00	5.256.602.578,00	808.699.044,00
Total	7.097.933.047,00	15.720.419.279,00	16.920.640.717,00	37.944.806.170,00	5.996.780.658,00
%	8,48	18,79	20,22	45,34	7,17
Número de estabelecimentos agropecuários com agricultura familiar (unidade)					
unidades	398859	2097390	695069	881206	232029
%	9,27	48,72	16,15	20,47	5,39

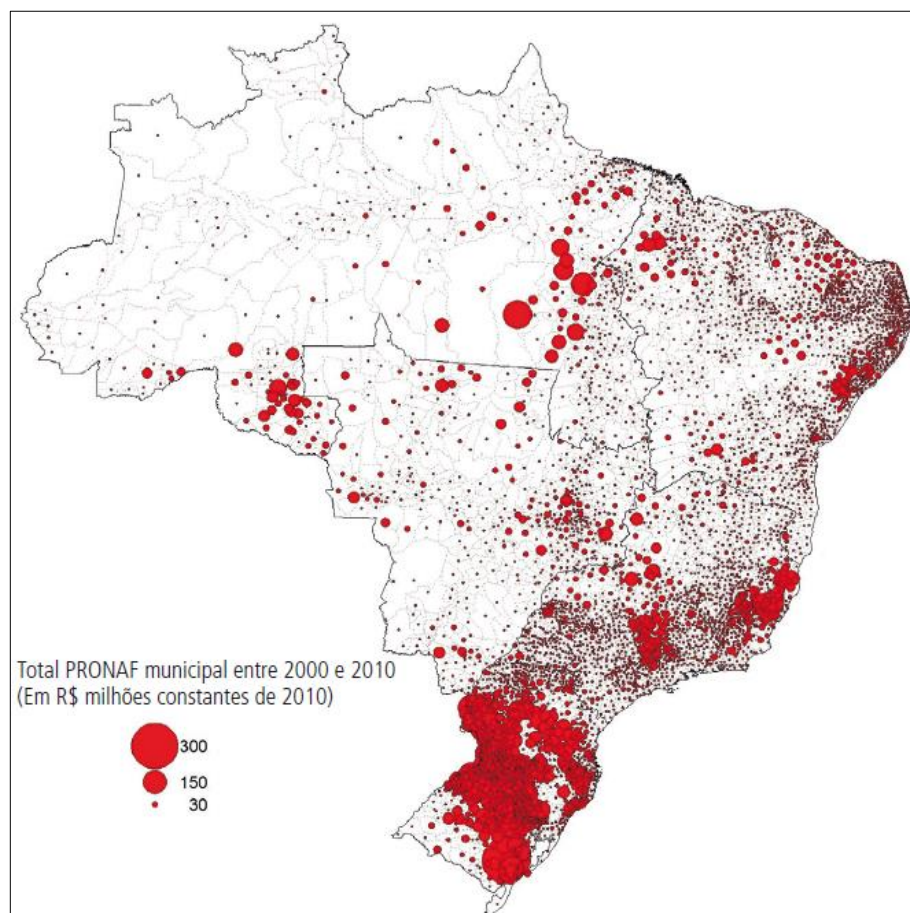
Fonte: Elaboração a partir de MDA (2010 *apud* CASTRO *et al.*, 2014) e IBGE (2006).

Nota: Valores constantes de 2010.

Nos primeiros anos da reconfiguração dos grupos do Pronaf (2009 a 2010), o valor anual financiado pelo Programa passou de mais de 8 trilhões em 2008 para mais de 11 trilhões em 2010, sendo que, desse montante, 45,34% foi aplicado na região Sul, que contava com 20,47% dos estabelecimentos familiares brasileiros.

Castro *et al.* (2014) evidenciaram a distribuição dos recursos do Pronaf de 2000 a 2010, em nível municipal. Como se pode observar na Figura 3, a seguir, a concentração dos recursos foi maior nas regiões Sudeste e Sul.

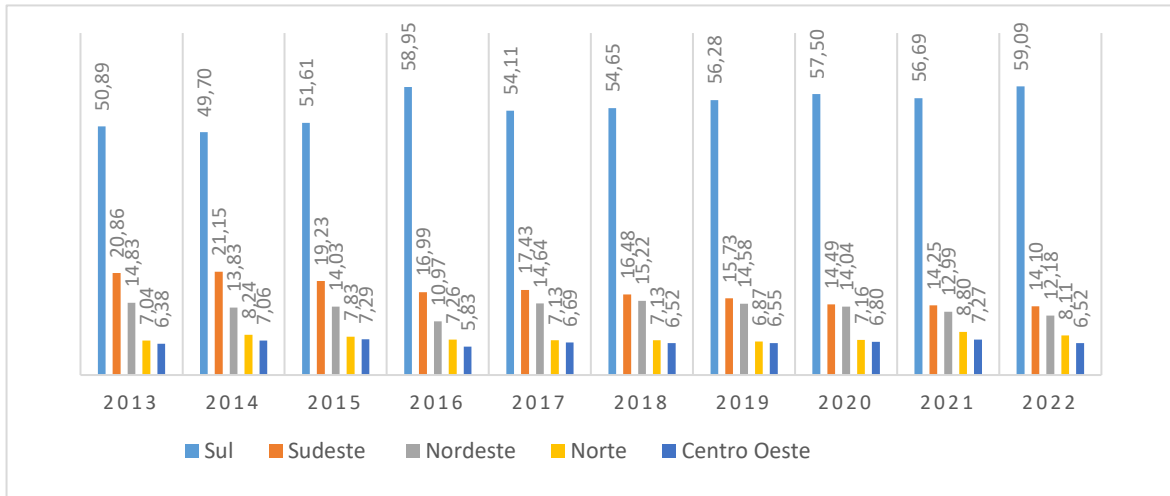
Figura 3 – Distribuição espacial dos recursos do Pronaf em nível municipal, no período de 2000 a 2010



Fonte: Castro *et al.* (2014, p. 17).

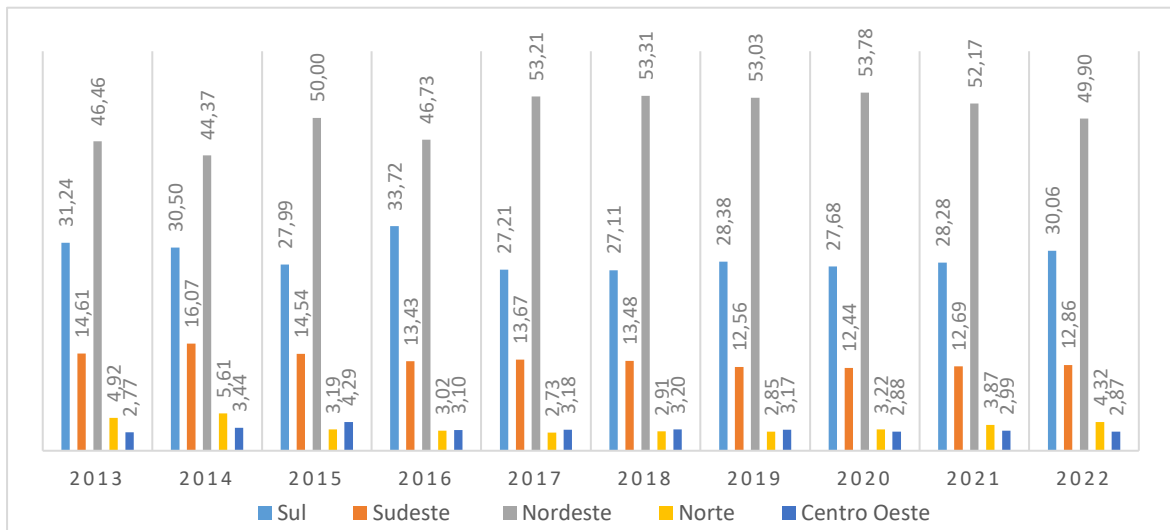
Se a política do Pronaf tem a missão de promover o desenvolvimento e, para este fim, busca subsidiar o agricultor mais descapitalizado, a maior aplicação do crédito em regiões com maior dinamismo econômico reduz a eficácia do Programa enquanto instrumento de política pública transformadora da realidade dos agricultores, já que torna a política de crédito contraditória. Quando se observa o montante de crédito disponibilizado e o número de contratos celebrados por regiões no período de 2013 a 2022 (GRÁFICOS 4 e 5), constata-se a persistência da concentração do crédito ao longo dos anos na região Sul. A concentração do crédito em regiões desenvolvidas, em parte, deve-se à melhor atuação das instituições de assistência técnica e à melhor distribuição das instituições financeiras que disponibilizam o crédito.

Gráfico 4 – Distribuição percentual dos recursos contratados do Pronaf por região no período de 2013 a 2022



Fonte: Banco Central do Brasil (2022).

Gráfico 5 – Distribuição percentual de contratos do Pronaf por região no período de 2013 a 2022



Fonte: Banco Central do Brasil (2022).

Verifica-se que, em todo o período analisado, a região Sul recebeu uma proporção maior de recursos, embora tenha relativamente um menor número de contratos em relação a outras regiões. Em 2022, esta região recebeu quase 60% dos recursos do Pronaf, enquanto a região Nordeste apenas 14,83% (GRÁFICO 4). Por outro lado, 49,90% dos contratos celebrados em 2022 foram na região Nordeste, que possui o maior número de estabelecimentos familiares, principalmente do Grupo “B”, como destacado por Schneider e Cassol (2013).

A maior concentração do crédito no Sul pode também ser explicada pela participação de agricultores mais consolidados (Grupo “Agricultores Familiares”), os quais têm maior presença na região Sul do Brasil (PIRES, 2013). Ademais, a persistência da concentração dos

recursos do Pronaf nas referidas regiões brasileiras demonstra que o crédito rural pode estar sendo mais bem aproveitado por agricultores familiares já modernizados, que já se integraram ao mercado.

Não obstante, além da concentração do crédito em regiões mais desenvolvidas, há o problema da maior participação, no Programa, dos agricultores mais capitalizados dentro dos grupos de beneficiários. Nesse sentido, Pires (2013) analisou a liberação dos recursos para os diferentes grupos no período de 2000 a 2010 (TABELA 11) e constatou a significativa participação relativa no número total dos contratos de beneficiados do Grupo “Agricultores Familiares”, com um montante total de R\$ 69.564.599.115,00. Por outro lado, o montante para o Grupo “B” foi de R\$ 5.642.621.892,00, com 3.709.922 contratos, número muito inferior ao dos agricultores familiares.

Tabela 11 – Número e valor de contratos do Pronaf por grupo Brasil no período de 2000 a 2010

Grupos	Número total de contratos de beneficiados	Valor total dos contratos de empréstimos (R\$)**	Valor total dos contratos de empréstimos por beneficiado (R\$)**
Grupo A	544.710	7.685.396.495	14.109
Grupo A/C	122.686	417.478.468	3.403
Grupo B	3.709.922	5.642.621.892	1.521
Agricultores familiares	9.809.520	69.564.599.115	7.092
Outros *	95.702	368.701.178	3.853
Total Geral	14.282.540	83.678.797.148	5.859

Fonte: Pires (2013, p. 37).

Nota*: Refere-se à somatória dos dados com indicações pendentes e não registradas.

Nota**: Valores constantes de 2010.

Esse problema decorre, em parte, das restrições das instituições financeiras no tocante à liberação bancária baseada na capacidade dos agricultores de oferecer garantias consistentes, condição que pode ser mais bem atendida pelos agricultores já capitalizados que contam com uma estrutura de produção já consolidada. Isso ajuda a explicar a reduzida participação relativa do estrato de agricultores Pronaf “A” e “A/C” e do Pronaf “B” no valor total de contratos concedidos em relação ao valor destinado ao crédito rural (TABELA 11).

Como destacado por Pires (2013), o governo, ao criar o grupo Pronaf “B”, teve como objetivo atender o estrato de agricultores familiares mais descapitalizado, com baixa escolaridade, escasso acesso à assistência técnica e, em grande parte, concentrado em pequenas propriedades rurais. Para estes agricultores, o acesso ao crédito lhes possibilitaria incorporar, em suas produções, inovações tecnológicas – físico-químicas e mecânicas –, para suprir suas necessidades produtivas e, conseqüentemente, aumentar a produtividade de seu trabalho.

Os produtores enquadrados no Grupo “B” representam 55,34% dos estabelecimentos familiares e 60% do público potencial da política do crédito via Pronaf. Entretanto, este grupo teve a menor participação relativa no acesso ao crédito em comparação ao Grupo “Agricultores Familiares” no período entre 2000 e 2010. Estes dados sugerem a necessidade de se rediscutir a política do Pronaf no sentido de ampliar o acesso ao crédito pelos agricultores familiares menos capitalizados, possibilitando-lhes, desse modo, maior inserção nos mercados e tornando a política de acesso ao crédito rural menos concentradora (PIRES, 2013).

A maior aquisição do crédito do Pronaf entre as regiões brasileiras e sua concentração nos grupos mais estruturados também é tema importante a ser discutido. Nesse contexto, um dos objetivos da criação do Pronaf era justamente superar o modelo de desenvolvimento que beneficiava a produção patronal e deixava uma parcela de agricultores sem condições para incrementar sua produção. Tendo isso em vista, deve-se ressaltar que o financiamento a agricultores mais capitalizados não é um problema em si, isto é, desde que a atuação do Programa não cause mais desigualdades no meio rural. Por outro lado, apesar da existência destes problemas, estudos quantitativos sobre os impactos do Pronaf demonstram efeitos positivos do crédito rural no Brasil.

Castro *et al.* (2014) avaliaram os impactos regionais do Pronaf sobre o crescimento econômico em diferentes escalas regionais – municípios, microrregiões e mesorregiões – no período de 2000 a 2010, por meio de análises de regressão em dados em painel. A análise desses impactos no nível municipal para o Brasil demonstrou resultados favoráveis e estatisticamente positivos na proporção do Pronaf total em relação ao PIB total sobre o crescimento do PIB *per capita* municipal. O resultado mais conservador da análise apresentou um coeficiente do Pronaf total em relação ao PIB de aproximadamente 0,05, o que quer dizer que, a cada 10 pontos percentuais de aumento na proporção do Pronaf total em relação ao PIB, ocorre um aumento médio de 0,5% de crescimento do PIB *per capita* municipal.

Uma pesquisa desenvolvida por Almeida (2019) buscou investigar o impacto do Pronaf no produto agropecuário de Minas Gerais no período de 2013 a 2016 no que se refere à relação do Programa com o produto agregado agropecuário mineiro. O trabalho demonstrou que há uma correlação positiva entre o crédito do Pronaf e o Valor Adicionado Agropecuário. Os resultados sugeriram, também, evidências de que o Pronaf esteja impactando positivamente o nível de atividade produtiva agropecuária dos municípios.

Por sua vez, um estudo de Silva (2012) para o Território Médio Jequitinhonha revelou que, para uma variação de 1% no montante total do crédito do Pronaf concedido, ocorre uma variação de 0,094% no valor do PIB total no território. Em relação ao efeito do Pronaf com um

ano de defasagem no PIB total, os resultados apontaram que uma variação de 1% em seu valor afetaria, no mesmo sentido, o PIB total do território em 0,089% no ano seguinte. A análise desses impactos também se mostrou positiva no tocante ao PIB industrial, a partir da qual verificou-se que um aumento de 1% do crédito acarreta um aumento de 0,092% no PIB industrial, 0,116% no PIB do setor de serviços e 0,066% no PIB agropecuário. Em relação à geração de trabalho e renda, uma variação de 1% no valor total do Pronaf mostrou-se capaz de aumentar a renda média total dos trabalhadores do Território Médio Jequitinhonha em 0,172%.

Tendo em vista tais efeitos, deduz-se que a expansão do crédito entre os agricultores mais descapitalizados dos Grupos “A”, “A/C” e “B” pode ser considerada uma ação estratégica para a melhoria do funcionamento do Programa. Ademais, como identificado por Almeida (2019), predomina, na distribuição do crédito em Minas Gerais, uma dimensão da atuação do Pronaf de cunho produtivista para as regiões mais dinâmicas do Estado, como a Sudoeste, a Noroeste, a Oeste, a Sul e a do Triângulo Mineiro, o que tende a aumentar as desigualdades entre aqueles que constituem o público-alvo do Programa. Por fim, cabe destacar que o território Norte, que tem o maior contingente populacional rural, possuiu uma grande parcela de agricultores familiares a serem subsidiados pelo Pronaf.

Como discutido neste capítulo, o Pronaf foi fruto de reivindicações no meio rural diante de um modelo de desenvolvimento agrícola pautado na produção patronal. Tais reivindicações pressionaram a criação de uma política específica para a agricultura familiar. Dessa forma, o Pronaf teve sua implantação voltada para o financiamento do segmento social formado pelos agricultores familiares, que, até a década de 1990, estavam às margens das políticas agrícolas de abrangência nacional. A partir daí, de 1996 a 2010, o Programa passou por alterações institucionais que buscaram tornar o acesso ao crédito mais democrático, como o enquadramento dos produtores em diferentes grupos, a ampliação das linhas de créditos e a redução das taxas de juros.

Embora a atuação do Pronaf no Brasil tenha demonstrado um caráter mais econômico do que propriamente social, haja vista a maior participação no crédito na região Sul e o maior financiamento dos produtores mais capitalizados, em detrimento dos produtores empobrecidos, a política do Pronaf é uma realidade presente no meio rural com potencial para incrementar a produção e melhorar a renda dos agricultores em suas diversas realidades. Além disso, há estudos em nível nacional e regional (CASTRO *et al.*, 2014; SILVA, 2012; ALMEIDA, 2019) que demonstram efeitos positivos do crédito sobre o crescimento do PIB *per capita* municipal, a renda média dos trabalhadores e o Valor Adicionado Agropecuário.

Dessa forma, mostra-se necessária uma atuação mais efetiva das instituições responsáveis pela execução da política no sentido de fortalecer o Pronaf por meio da expansão da assistência técnica, das ações necessárias para tornar o Programa menos desigual e da desburocratização do acesso ao crédito – principalmente para os produtores mais descapitalizados. Diante desse cenário, Mattei (2014a) argumenta que o risco do financiamento para as categorias de agricultores familiares mais pobres não pode ser a razão para a prática seletiva da distribuição do crédito, pois o governo federal remunera o sistema bancário através do pagamento de custos administrativos de cada operação contratual, além da equalização da taxa de juros e do pagamento do *spread* bancário.

Nesse viés do desenvolvimento a partir da agricultura familiar, o capítulo seguinte discutirá a atuação específica do Pronaf no Vale do Jequitinhonha, com a seguinte justificativa: se a atuação do Pronaf no Brasil apresenta assimetria, torna-se igualmente relevante avaliar o funcionamento desta política em uma região com diversas limitações, como o Jequitinhonha. Sob essa ótica, como destacado por Pires (2013), o estudo de regiões como a do Vale do Jequitinhonha é importante porque o estado de Minas Gerais é bastante heterogêneo, com regiões inseridas fortemente no eixo de expansão capitalista – especialmente as voltadas para os mercados internos e externos – e regiões que apresentam um número expressivo de agricultores familiares empobrecidos, como a do Vale do Jequitinhonha.

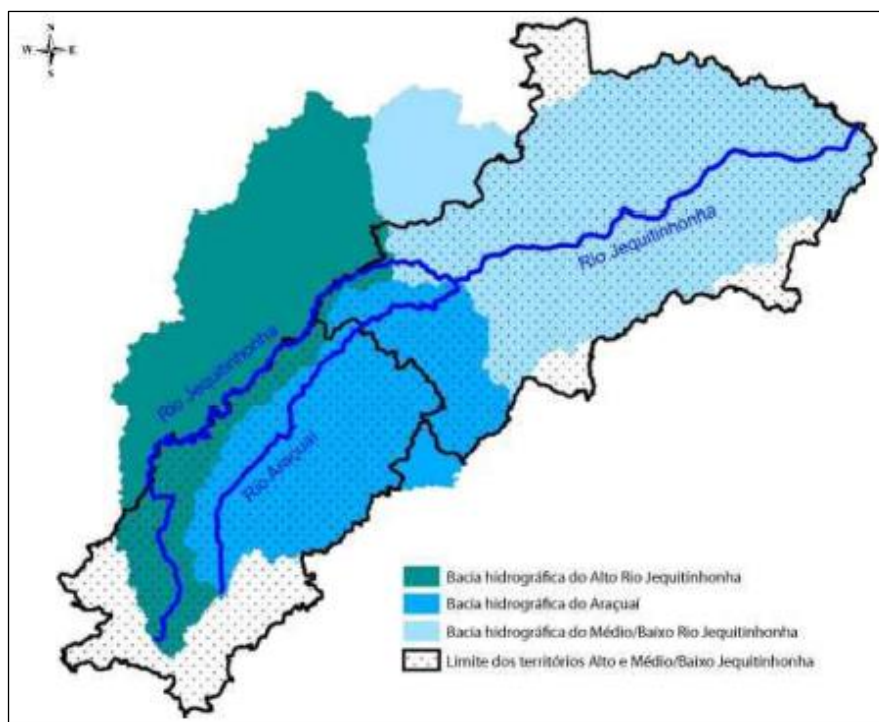
5 A AGRICULTURA FAMILIAR E O PRONAF COMO POLÍTICA PARA O DESENVOLVIMENTO NO VALE DO JEQUITINHONHA

O objetivo deste capítulo é discutir a importância da agricultura familiar e analisar a atuação do Pronaf como política para o desenvolvimento no Vale do Jequitinhonha. O capítulo está dividido em quatro seções. A primeira caracterizará a mesorregião destacando aspectos históricos relacionados à sua formação econômica, bem como demonstrando alguns de seus dados socioeconômicos. Nesta seção ainda, serão contextualizadas as contradições das políticas para o desenvolvimento no passado do Jequitinhonha, com destaque para as fragilidades do modelo de desenvolvimento do setor agrícola voltado apenas para a produção patronal. A segunda seção abordará o problema do despovoamento na mesorregião nos próximos anos, além da forma como a estrutura da população guarda relação com o desenvolvimento e a importância de políticas para o meio rural no combate à pobreza material, considerando que o Jequitinhonha ainda tem uma parcela significativa de sua população vivendo no meio rural. A terceira seção salientará a representação da agricultura familiar na agropecuária, nas lavouras temporárias e permanentes, e a importância deste segmento da agricultura na ocupação de mão de obra e na produção de alimentos de primeira necessidade. Serão discutidos, também, os desafios que precisam ser enfrentados para a agricultura familiar na mesorregião, como o analfabetismo no meio rural, o problema do acesso à terra, a concentração fundiária e a baixa cobertura da assistência técnica. Por fim, a última seção analisará a atuação do Pronaf, dando relevo ao aspecto da necessidade de ampliação do acesso ao crédito na região, principalmente para os agricultores do Grupo “B”.

5.1 O VALE DO JEQUITINHONHA

O Vale do Jequitinhonha é uma mesorregião situada a nordeste do estado de Minas Gerais. De acordo com o Plano de Desenvolvimento para o Vale do Jequitinhonha (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2017a), a porção que fica dentro do limite territorial mineiro ocupa uma área de 65.850 km². O Vale é composto, como destacado na Figura 4, por três bacias hidrográficas: a do Alto Rio Jequitinhonha, a do Rio Araçuaí e a do Médio e Baixo Jequitinhonha. A mesorregião é composta pelos territórios Alto e Médio/Baixo Jequitinhonha, também destacados na Figura 4, a seguir.

Figura 4 – Área de estudo e o Vale do Jequitinhonha



Fonte: Fundação João Pinheiro (2017a).

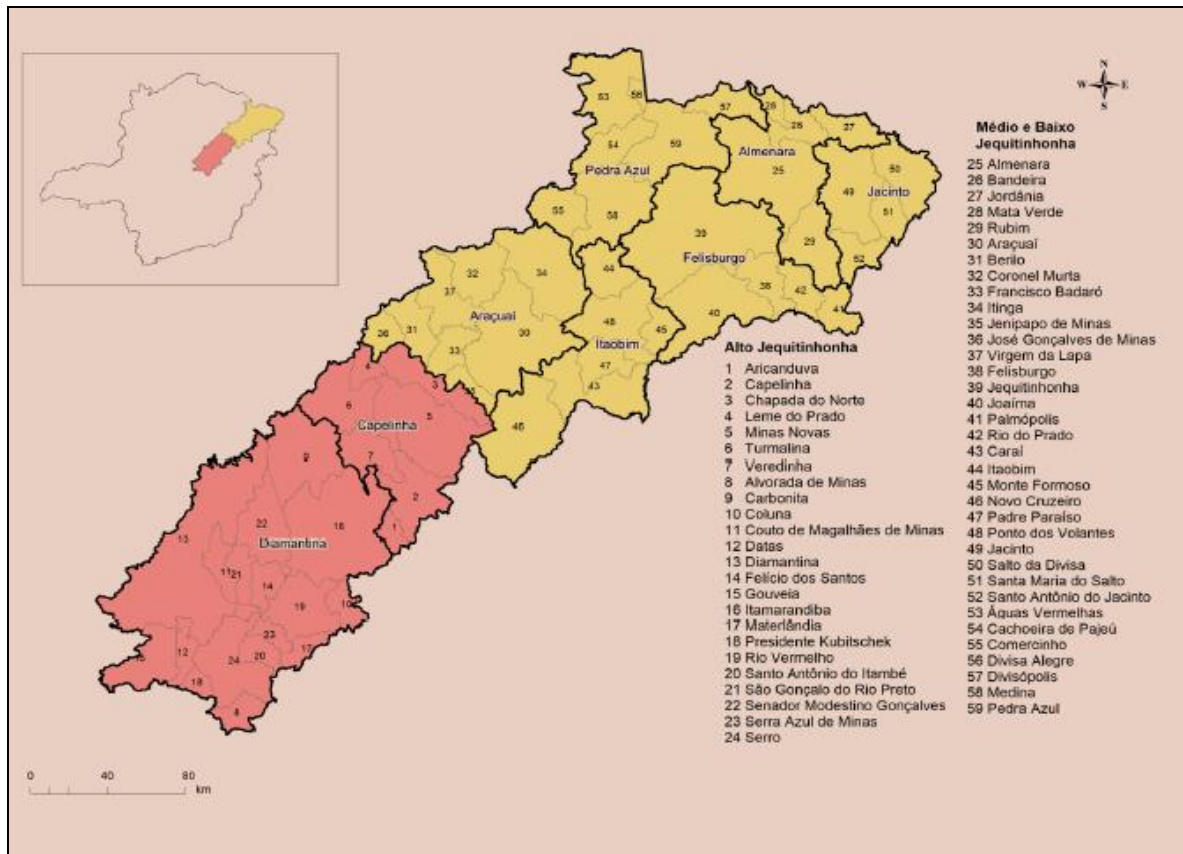
Ribeiro e Galizone (2013a) explicam que quase toda a região drenada pelo Rio Jequitinhonha está incluída no semiárido e que a grande porção Norte/Nordeste de Minas Gerais está sujeita a secas e a variações na distribuição de chuvas. O regime pluviométrico do Vale do Jequitinhonha tem como característica a concentração de chuvas entre os meses de outubro a março (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2017a) e a variação sazonal das chuvas no Alto e no Médio/Baixo Jequitinhonha se assemelham, apesar de o Alto Jequitinhonha apresentar um volume de chuvas maior que o Médio/Baixo Jequitinhonha. Ao descreverem outras características da região, os autores destacam que:

Da cabeceira à barra do Jequitinhonha as terras são cobertas por cerrado, mata atlântica, mata seca – ou caatinga, como se diz na região – e outras formações vegetais de transição. A topografia da área mais próxima das cabeceiras dos dois maiores rios da bacia, Jequitinhonha e Araçuaí, é bastante movimentada e fica no domínio do Cerrado. Jequitinhonha abaixo, a partir da foz do rio Araçuaí, a paisagem se descortina: o vale se alarga gradativamente em planícies ou num ondulado suave de colinas que contrasta com serras que recuam no horizonte, e aí ocorre a passagem para o domínio da Mata Atlântica que acompanhará o curso baixo do rio Jequitinhonha até o estado da Bahia e o oceano atlântico (RIBEIRO; GALIZONI, 2013a, p. 25).

De acordo com a FJP (2017a), até 2017, o Vale do Jequitinhonha era considerado pelo IBGE uma mesorregião, chamada Jequitinhonha, sendo composta por dois territórios: o Alto Jequitinhonha e o Médio e Baixo Jequitinhonha (FIGURA 5). Na divisão regional do IBGE (2017), o Jequitinhonha é dividido em cinco microrregiões: Diamantina e Capelinha, que

formam o Alto Jequitinhonha; Araçuaí, Pedra Azul, e Almenara, que formam o Médio/Baixo Jequitinhonha.

Figura 5 – Mesorregião do Jequitinhonha



Fonte: Fundação João Pinheiro (2017a).

De acordo com Ribeiro *et al.* (2013c), a história do Vale do Jequitinhonha iniciou-se no século XVIII, em torno do Distrito Diamantina, que, por décadas, transferiu riquezas para a metrópole, quando a região era ainda um território de mineração exclusiva ou de concessão da Coroa Portuguesa. A riqueza que acabara com o fim do minério no século XIX fez a região atravessar um período de estabilização marcado por migrações. Enquanto famílias se firmavam em grotas, outra parte das pessoas migrava para o leste, rumo à mata atlântica do Mucuri e do Baixo Jequitinhonha.

Por ser uma região muito grande, as características relativas à sua origem histórica são diferentes entre seus territórios.

O Alto Jequitinhonha, inicialmente, teve a sua ocupação motivada pela mineração de ouro e diamante, principalmente no século XVIII. Porém, no século XIX, a mineração perdeu importância, o que levou os proprietários e produtores a descer o Rio Jequitinhonha em direção

à mata atlântica. A partir de então, a agropecuária ganhou espaço no Alto do Jequitinhonha, com presença marcante da agricultura de base familiar e de subsistência, que era praticada principalmente às margens dos rios e córregos (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2017a).

De acordo com Ribeiro *et al.* (2013c), nas comunidades rurais do Alto Jequitinhonha predomina o trabalho familiar. Nesse contexto, o acesso à terra acompanha um sistema de longas cadeias de descendência e casamentos entre parentes, as quais, por conseguinte, garantem a alguns herdeiros áreas para plantio. Na maioria das vezes, as terras estão restritas às áreas de grotas, porque, depois da chegada da cultura do eucalipto em larga escala nas chapadas, os antigos campos de extração e pastoreio foram transformados em florestas comerciais. Restaram apenas algumas pequenas áreas comunitárias onde as famílias coletam lenha e bens de uso doméstico (madeiras, sabões, remédios, ornamentos) e, em muitas ocasiões, alguns lavradores extraem flores de sempre-vivas e frutos de pequi e panã, com o objetivo de comercializá-los.

De acordo com Souza e Nogueira (2011), a ocupação do Médio/Baixo Jequitinhonha tem origem após a decadência das lavras de outras regiões. A partir de então, teve início a criação de gado e o cultivo das lavouras que se expandiram em direção ao Nordeste do estado ao longo do século XVIII, alcançando, em meados do século XIX, a região onde atualmente está a cidade de Pedra Azul, no Médio Jequitinhonha. No mesmo período em que a atividade mineradora em Minas Gerais atingia seu auge, no final dos anos 1730, a região que está na confluência dos rios Araçuaí e Jequitinhonha foi partilhada em sesmarias. Mas foi somente no século XIX que Araçuaí se tornou um núcleo urbano, transformado em entreposto comercial responsável por ligar o Norte de Minas com o litoral da Bahia pelo Rio Jequitinhonha.

De acordo com Souza e Nogueira (2011), a ocupação do Baixo Jequitinhonha onde hoje estão situadas as cidades de Salto da Divisa, Almenara e Jequitinhonha iniciou-se a partir de 1811, nos destacamentos militares, que tinham como finalidade civilizar os índios, garantir a colonização e guarnecer o rio contra o contrabando de diamantes. Esse processo de ocupação devastou amplas áreas de mata atlântica e dizimou as populações indígenas que habitavam a região. O Baixo Jequitinhonha, desde o início de sua ocupação, estruturou sua economia a partir da criação de gado em grandes fazendas.

Em toda a região, a agropecuária predominou tanto na produção patronal quanto na produção familiar e na de subsistência. Ribeiro *et al.* (2013c) destacam que pesquisas no início dos anos 2000 mostraram que, por muitos anos, predominou, na região, uma sociedade rural com forte base comunitária, na qual a família dominava as terras de grotas, divididas, por sua vez, em áreas privativas e de uso comum, e, ao mesmo tempo, com regras de uso das terras e

de outros recursos. Os diagnósticos das pesquisas identificaram, nas áreas rurais, uma comercialização reduzida, produção diversificada e população relativamente envelhecida e marcada pela cultura local. Sobre os modos de produção, os autores destacaram que:

Os sistemas produtivos são, basicamente, autossuficientes: usam a força da terra e o manejo da vegetação para repor a fertilidade dos solos, e a população rural satisfaz grande parte de suas necessidades alimentares com produção autônoma – comendo feijão de si mesma, como definem –, apoiada por coletas sazonais nas terras altas dos campos que restaram apropriadas em comum. Nas lavouras não usam trator, veneno ou adubo, o mercado nacional de bens agrícolas não determina sua pauta produtiva e os programas modernizantes esbarraram nos costumes, na cultura e nos regimes agrários (RIBEIRO *et al.* 2013c, p. 117).

Ribeiro *et al.* (2013c) demonstraram que, no Vale do Jequitinhonha, a produção que se baseava no trabalho familiar combinava as forças de homens e mulheres adultos às forças “periféricas” de idosos e jovens. A gestão comunitária governava e conservava os recursos com base no conhecimento do meio, na capacidade compartilhada e em acordos familiares, permitindo que, na região, o uso intenso do solo convivesse com o maior percentual de cobertura de vegetação manejada de Minas Gerais. A produção se orientava para a promoção e a manutenção da unidade familiar, desafiando a escassez material, as chuvas irregulares e as áreas reduzidas para o plantio. Portanto, na região, predominou, por muitos anos, um modo de vida mais tradicional, baseado em atividades comunitárias e com a agricultura familiar com características rudimentares.

Por sua vez, no período da modernização agrícola do governo militar, baseado no incentivo à produção patronal, os programas de desenvolvimento para o setor agrícola no Jequitinhonha não levaram em conta as características regionais e os modos de vida na região. Nem mesmo o movimento da modernização conservadora do período da ditadura militar conseguiu abarcar a produção patronal como um todo.

Um aspecto interessante em relação à transformação para o setor agrícola nos anos 1970, identificado por Ribeiro e Galizoni (2013a) em todo o Vale do Jequitinhonha, é que a modernização agrícola não contemplou a maioria das unidades de produção, seja a explorada por fazendeiros, seja a dos pequenos produtores da região. No Baixo Jequitinhonha onde predominava a agropecuária extensiva, os recursos da modernização, como a química agrícola, a biologia industrial e as forças mecânicas, não encontraram espaço, de modo que se manteve uma economia baseada em uma pecuária de corte declinante. Por sua vez, no Alto Jequitinhonha, os vínculos sociais fortes e costumes bem estabelecidos, além das travas do domínio fundiário camponês, contribuíram para que os sistemas produtivos tradicionais permanecessem.

O crédito rural para a agricultura, no período de 1960 até meados da década de 1990, como discutido no capítulo 3, exigia beneficiários capitalizados. Isso criou um obstáculo para a aquisição do crédito pelas famílias que viviam da pequena produção, forçando os trabalhadores a migrarem da região. Ribeiro *et al.* (2013c) destacam que até as fazendas do Jequitinhonha foram prejudicadas com a saída dos moradores para São Paulo. Isto porque os fazendeiros que insistiam em continuar produzindo sem mudança técnica, em um regime em que os lavradores plantavam no tempo das águas em terras cedidas na meia e trabalhavam no tempo da seca recebendo alimentos como pagamento por jornadas de 12 horas de trabalho, ficaram desalentados com a saída dos trabalhadores que migravam da região.

Os diagnósticos dos planos de desenvolvimento do passado baseavam-se na necessidade de combater a “pobreza” na região. Por conta do baixo dinamismo econômico do Vale do Jequitinhonha e de seus indicadores sociais se encontrarem abaixo da média mineira, a região estagnada deveria ser modernizada. Diante do movimento de desenvolvimento nacional a partir da modernização agrícola, as especificidades regionais se tornaram “redundantes e desnecessárias”, e, com a integração dos mercados, o Jequitinhonha foi subordinado ao modelo nacional de desenvolvimento. Como a região era considerada “pobre”, havia a necessidade de diminuir a pobreza, e, para isso, seria necessário definir sua vocação produtiva, levar empresas para a região e subsidiá-las, tendo em vista o fomento à produção. Nesse contexto, a Comissão de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha (CODEVALE) foi criada para disponibilizar crédito rural e programas de apoio ao reflorestamento (RIBEIRO *et al.*, 2013c).

O Jequitinhonha foi, então, alcançado pelos programas de fomento à siderurgia. De acordo com Calixto *et al.* (2013), os governos militares consideravam-na um setor estratégico por conta da demanda por aço associada ao crescimento industrial. Essa percepção levou à formulação de planos para o setor, os quais, por sua vez, estariam limitados pela escassez de carvão tanto mineral quanto vegetal. No âmbito desses projetos, os eucaliptais foram apoiados com incentivos fiscais, com descontos de até 50% no imposto de renda para pessoas físicas e jurídicas para a aplicação em projetos próprios ou de terceiros. Os autores destacam que, além desses incentivos do governo federal, o governo mineiro estimulou o reflorestamento no Jequitinhonha: “o governo de Minas Gerais ofereceu incentivos específicos para o reflorestamento, principalmente terras, e criou os Distritos Florestais, regiões prioritárias para implantação de florestas” (CALIXTO, *et al.*, 2013, p. 95).

Esse modelo de desenvolvimento para o Jequitinhonha, baseado no financiamento de grandes empreendimentos e na destinação das áreas de chapadas para as florestas de eucalipto, além de não ter criado ocupações permanentes para os moradores da região, modificou os

modos de vida da população. E, para além de tais mudanças no modo de vida e nos costumes locais, Ribeiro *et al.* (2013c) defendem que as consequências desta política de desenvolvimento impactaram inclusive o meio ambiente.

Os incentivos ao reflorestamento, por sua vez, concebido para ocupar terras de chapadas, levar empresas para a região e criar empregos, promoveram, a partir da segunda metade dos anos 1970, a ocupação dessas áreas planas, até então usufruídas por comunidades rurais, para a coleta de frutos, pastoreio e solta de animais nos campos. Essas terras foram apropriadas por empresas madeireiras, carvoeiras e de celulose por meios diversos: grilagem, arrendamento ao Estado ou aquisição a preço muito baixo. Na microrregião de Capelinha, bacia dos rios Fanado e Itamarandiba, as empresas plantaram eucaliptos em um terço da área agrícola total, isto é, 130 mil hectares de chapadas, entre 1975 e 1980. Depois de um breve surto de geração de ocupação que triplicou o emprego temporário durante este período, o número de empregos em 1995 retornou ao patamar de 1975. Além disso, eucaliptais foram responsabilizados por danos ambientais diretos, como o assoreamento de nascentes, a destruição de áreas de recarga e a secagem de lagoas, e também indiretos, como a acentuação da erosão nas terras das grotas desencadeada pela concentração do pastoreio. Desse modo, os reflorestamentos criaram, nas comunidades rurais, um sentimento de perda e de sacrifício inútil (RIBEIRO *et al.*, 2013c, p. 114).

Esse modelo de desenvolvimento não foi pautado nas necessidades e prioridades do Vale do Jequitinhonha, porque não foi precedido de estudos para identificar potencialidades, fragilidades e ameaças na região. A elaboração das políticas não possibilitou a participação das pessoas na avaliação das necessidades e demandas dos diferentes grupos sociais. Como definido pela FJP (2017a, p. 17) tais programas causaram desajustes na região: “Nos casos em que os investimentos vieram, geraram-se economias de enclave, marcadas pela frágil integração com a economia local e pela baixa capacidade de geração de renda e de induzir ao desenvolvimento”.

Atualmente, o Vale do Jequitinhonha permanece sendo uma região menos desenvolvida, em grande medida porque os projetos políticos para a agricultura do passado foram incapazes de reverter os baixos indicadores sociais da região. Além disso, a região sofre com a questão climática e o regime de chuvas escasso, bem como com a distância da região de centros mais dinâmicos e com estradas em condições precárias necessitando de pavimentação (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2017a). Tudo isso ajuda a explicar os baixos indicadores econômicos e sociais da região, que estão muito distantes dos resultados do estado de Minas Gerais.

Segundo dados da Fundação João Pinheiro (2022), em 2020, o PIB *per capita* do Alto Jequitinhonha era de R\$ 15,09 e o do Médio/Baixo Jequitinhonha era de R\$ 10,95, valores muito inferiores ao do estado de Minas Gerais, que foi de R\$ 32,07 no mesmo ano. Já o PIB nesses dois territórios juntos até 2020 representava apenas 1,46% do total do estado de Minas Gerais. De acordo com a FJP (2017a), até 2014 a atividade econômica dependia do setor de serviços, da administração pública e da agricultura familiar, com maior representatividade da produção para autoconsumo.

Ainda de acordo com a FJP (2017b), a Taxa de Analfabetismo para a população de 15 anos ou mais, em 2010, era de 17,5% no Alto Jequitinhonha e de 23,9% no Médio/Baixo Jequitinhonha, sendo que, em Minas Gerais, essa taxa era de 8,2%. Em relação ao nível de instrução da população, mais de 70% das pessoas com mais de 25 anos, em 2010, não possuíam o ensino fundamental completo, percentual muito superior ao do estado, que era de 54,36%. Segundo essa mesma fonte, na saúde, a atenção primária necessitava de ampliação da cobertura nas áreas rurais, principalmente nas comunidades mais afastadas, fazendo-se necessária a organização das atividades essenciais, como o cumprimento de protocolos de assistência da atenção básica. Para o atendimento de média complexidade, detectou-se a dificuldade de fixar médicos, principalmente especialistas, e a necessidade de ampliar o número de procedimentos ofertados.

Tendo em vista esses dados, como destacado por Guimarães (2021), a redução das desigualdades é uma prioridade do estado há muitos anos, mas é necessário avançar mais no desenvolvimento da região. Além disso, há o problema dos impactos demográficos, considerando que o baixo dinamismo econômico tende a provocar movimentos migratórios, que contribuem, por consequência, para a saída de jovens qualificados das regiões pobres, o que gera um obstáculo a mais para o desenvolvimento. Esse cenário, por sua vez, apresenta o risco de despovoamento dos territórios Norte do estado de Minas Gerais, com maior impacto possível para o Vale do Jequitinhonha, e, conseqüentemente, prejudica o desenvolvimento da região, como será discutido na próxima seção.

5.2 O DESPOVOAMENTO NO VALE DO JEQUITINHONHA E OS EFEITOS PARA O DESENVOLVIMENTO

Minas Gerais possui grande extensão territorial e é um estado caracterizado por uma heterogeneidade econômica, social e regional, com a região norte apresentando os piores indicadores socioeconômicos. A distribuição espacial da população reflete estas diferenças socioeconômicas, com concentração de população nas áreas mais economicamente dinâmicas e menor concentração nas menos dinâmicas. Os movimentos migratórios dão a tônica desta configuração espacial, e, juntamente com as baixas taxas de fecundidade, resultam no despovoamento e rápido envelhecimento em algumas regiões, conforme mostram as projeções populacionais.

Segundo Marques e Ferreira (2021), o fenômeno de despovoamento deve ser visto como um evento específico da migração rural-urbana ocasionada pelo crescimento econômico e pela

modernização das atividades agropecuárias, que atraem uma massa de mão de obra, a qual, por sua vez, expulsa a força de trabalho do campo. Esse fenômeno ocorreu em nível nacional, como explica Beaninger (2012), após 1950, quando as migrações internas reorganizaram a população onde as vertentes da industrialização e das fronteiras agrícolas constituíam os eixos da dinâmica e da distribuição espacial demográfica no âmbito interestadual.

No caso de Minas Gerais, conforme se observa na Tabela 12, a seguir, extraída do artigo de Marques e Ferreira (2021), a população apresentou maiores taxas de crescimento nas décadas de 70, 80 e 90, aproximando-se de zero nas décadas seguintes e alcançando projeções de taxas negativas para 2040 em diante. O ritmo de crescimento da população é resultado da interação dos três componentes da dinâmica demográfica: fecundidade, mortalidade e migração. Assim, como ocorreu no Brasil, Minas Gerais apresentou queda na taxa de fecundidade total, chegando próximo ao nível de reposição em 2010 (média de 1,8 filho por mulher) e se estabilizando em níveis bastantes baixos (1,5 filho).

Tabela 12 – População Total, Taxa de Fecundidade Total (TFT), Taxa de Mortalidade Infantil (TMI), Esperança de Vida ao Nascer e Taxa Líquida de Migração (TLM) e Taxas Geométricas de Crescimento de Minas Gerais (1970-2060)

Anos	População total	Taxa de Fecundidade de Total (TFT)	Taxa de Mortalidade e Infantil (TMI)	Esperança de vida ao nascer	Período	Taxa Líquida de Migração (TLM)	Períodos	Taxa de Crescimento (%)
1970	11.487.415	6,3	110,2	54,3	1965-1970	-4,5	1970-1980	1,5
1980	13.380.105	4,3	75,7	63,5	1975-1980	-1,8	1980-1991	1,5
1991	15.743.152	2,5	35	67,7	1986-1991	-0,7	1991-2000	1,4
2000	17.891.494	2,2	27,7	70,5	1995-2000	0,2	2000-2010	0,9
2010	19.597.330	1,8	15	75,3	2005-2010	-0,1	2010-2020	0,8
2020	21.292.666	1,6	9,2	78,2	2015-2020	-0,12	2020-2030	0,4
2030	22.220.112	1,6	6,6	80	2025-2030	-0,1	2030-2040	0,1
2040	22.473.382	1,5	5,4	81,2	2035-2040	-0,1	2040-2050	-0,2
2050	22.085.730	1,5	4,9	81,9	2045-2050	-0,1	2050-2060	-0,4

Fonte: Marques; Ferreira (2021, p. 286).

Observando a Taxa Líquida de Migração (TLM), Minas Gerais que, por muitos anos, teve saldos migratórios negativos, conseguiu reverter esse quadro entre 1995 a 2000. Todavia, as projeções apontam para saldos migratórios negativos nas próximas décadas, ainda que não tão altos como os de 1965 a 1970. A queda da Taxa de Mortalidade Infantil (TMI), que era de 110,2 óbitos em 1960 para cada mil nascidos vivos, em 2010 passou para 9,2 óbitos para cada mil nascidos vivos. Até 2050, a expectativa é que a TMI caia para 4,9. É importante destacar, também, o aumento da esperança de vida ao nascer da população mineira, que, em 1960, era de 54,3 anos, e, em 2010, foi aumentada para 78,2 anos (MARQUES; FERREIRA, 2021).

Por outro lado, as projeções indicam decréscimo como um todo a partir da década de 2040. No entanto, para a mesorregião do Jequitinhonha, de acordo com Marques e Ferreira

(2021), haverá, já na década de 2030, uma diminuição da população em um percentual negativo de -0,05%. De acordo com as projeções, é a região, juntamente com o Vale do Mucuri, que apresentará as maiores taxas de decréscimos populacionais até o ano de 2040.

A Tabela 13, abaixo, mostra a taxa de crescimento da população rural e urbana da mesorregião do Jequitinhonha. Nela, observa-se, durante o período analisado, taxas de crescimento das áreas rurais negativas. Entretanto, segundo as projeções realizadas por Marques e Ferreira (2021), as áreas urbanas também irão apresentar crescimento negativo de -0,02% a partir do período de 2035 a 2040.

Para todos os portes populacionais, a queda da população rural já ocorre desde 2015, com maior intensidade para municípios com população de 25.001 a 35.000 habitantes. Nesse contexto, é importante destacar a perda populacional projetada para as cidades com o porte populacional de até 10.000 habitantes, isto é, municípios com maior perfil para pequenos produtores rurais, para os quais prevê-se uma taxa negativa de crescimento de -2,63% entre 2035 e 2040.

Tabela 13 – Taxa de crescimento da população urbana e rural da mesorregião do Jequitinhonha por porte populacional (2015-2040)

Porte populacional	2015-2020		2020-2025		2025-2030		2030-2035		2035-2040	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Até 10.000 hab.	1,25	-1,42	1,14	-1,53	0,91	-1,76	0,57	-2,10	0,04	-2,63
De 10.001 a 15.000 hab.	1,02	-0,67	0,98	-0,71	0,80	-0,90	0,60	-1,09	-0,22	-1,91
De 15.001 a 25.000 hab.	0,78	-0,16	0,62	-0,32	0,46	-0,48	0,18	-0,76	-0,61	-1,55
De 25.001 a 35.000 hab.	1,92	-2,13	1,69	-2,36	1,36	-2,69	0,90	-3,15	0,24	-3,81
De 35.001 a 45.000 hab.	1,17	-1,72	0,96	-1,93	0,74	-2,14	0,61	-2,28	0,52	-2,37
De 45.001 a 50.000 hab.	0,68	-1,00	0,70	-0,98	0,53	-1,15	0,22	-1,46	0,17	-1,50
Jequitinhonha	1,12	-1,05	0,99	-1,16	0,78	-1,35	0,50	-1,60	-0,02	-2,21

Fonte: Marques; Ferreira (2021, p. 291).

O declínio da taxa de fecundidade, com conseqüente redução da população nas faixas etárias mais novas, mudou o foco da preocupação com o crescimento populacional para o envelhecimento da estrutura etária e seus reflexos na economia e nas políticas sociais. No caso do Vale do Jequitinhonha, os saldos migratórios negativos são um agravante a mais nesse processo, já que a emigração ocorre, principalmente, entre os jovens e adultos (FERREIRA *et al.*, 2012). O processo de envelhecimento da população brasileira associado à diminuição relativa da população com até 15 anos de idade vem trazendo mudanças na distribuição etária, aumentando, por exemplo, a relação de dependência da população idosa da população em idade ativa.

A razão de dependência mede o peso da população considerada inativa, a qual corresponde à soma dos grupos de 0 a 14 anos de idade e da população acima de 60 anos sobre a população ativa, de 15 a 59 anos. Quanto maior for esse índice, mais a população ativa deve arcar com a população dependente, o que torna os encargos da sociedade mais onerosos. A análise da razão de dependência no Brasil, em Minas Gerais e na mesorregião do Jequitinhonha, a partir dos últimos três censos demográficos (1991, 2000 e 2010), evidencia a diferença da dinâmica demográfica do Jequitinhonha relativamente à do Brasil e a de Minas Gerais (TABELA 14).

Tabela 14 – Razão de dependência total* de jovens** e de idosos*** no Brasil, em Minas Gerais e na mesorregião do Jequitinhonha, de 1991 a 2010

Unidade Geográfica	1991			2000			2010		
	Jovens	Idosos	Total	Jovens	Idosos	Total	Jovens	Idosos	Total
Brasil	59,9	12,6	72,5	47,9	13,8	61,8	37,0	16,6	53,5
Minas Gerais	57,9	12,9	70,8	45,4	14,5	59,9	34,1	17,9	52,0
Jequitinhonha	79,2	14,1	93,3	62,1	16,7	78,8	44,4	19,8	64,2

Fonte: Adaptado de Ferreira *et al.* (2012, p. 66).

Nota*: Quociente entre o segmento etário da população definido como economicamente dependente (0 a 14 anos e 60 anos e mais) e o segmento etário potencialmente produtivo (15 a 59 anos) na população residente em determinado local no ano considerado.

Nota**: Quociente entre a população de 0 a 14 anos e o segmento etário potencialmente produtivo (15 a 59 anos).

Nota***: Quociente entre a população de 60 anos e mais e o segmento etário potencialmente produtivo (15 a 59 anos).

A alta razão de dependência na região demonstra, entre outros fatores, o resultado da saída da população jovem em idade ativa em busca de oportunidades de emprego em outras cidades de Minas Gerais, ou mesmo em outros estados. A composição populacional de determinada região leva em conta diversas variáveis, mas a transição demográfica não se desassocia do desenvolvimento, porque ela está estritamente vinculada aos ganhos de renda *per capita*. Sob essa ótica, como salientado por Ferreira *et al.* (2012), a relação entre demografia e desenvolvimento não deve ser desprezada, uma vez que padrões populacionais são capazes de impactar a estrutura econômica e a disponibilidade de emprego e renda em dado contexto. Além disso, tal relação pode representar um maior dinamismo no que concerne ao capital social e humano das regiões, exercendo influência direta sobre a demanda por serviços e políticas públicas e, por consequência, sobre os indicadores de qualidade de vida.

Marques e Ferreira (2021) defendem ser inquestionável o fato de que a saída do meio rural para o urbano é estimulada por transformações econômicas contemporâneas e desajustes demográficos, destacando as mesorregiões localizadas na região norte do estado de Minas Gerais. Os autores explicam que os fatores de expulsão e atração populacional, em ordem de

importância, são os desequilíbrios regionais de oferta de emprego e renda, a estagnação econômica e o dinamismo econômico da região. Assim, são fundamentais políticas públicas que visem criar oportunidades no meio urbano e rural para as regiões do estado de Minas Gerais, especialmente para o Vale do Jequitinhonha.

Portanto, o problema do despovoamento e as projeções do crescimento populacional negativo no Jequitinhonha são desafios a serem enfrentados para a superação das desigualdades decorrentes dos desarranjos demográficos que comprometem o desenvolvimento regional do Vale do Jequitinhonha.

Não obstante, outra questão importante é o fato de que no Vale do Jequitinhonha uma parcela significativa da sua população ainda permanece vivendo no meio rural (TABELA 15).

Tabela 15 – Distribuição percentual da população segundo situação de domicílio dos territórios do Alto e do Médio/Baixo Jequitinhonha (2000 e 2010)

Unidade geográfica	2000		2010	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Minas Gerais	81,9	18,1	85,3	14,7
Mesorregião do Jequitinhonha	56,2	43,8	62,2	37,8
Território Alto Jequitinhonha	57,4	42,6	65,7	34,3
Território Médio/Baixo Jequitinhonha	55,7	44,3	60,5	39,5

Fonte: IBGE (2019).

Como pode ser observado, a população rural da mesorregião do Jequitinhonha representava, em 2000, 43,8% da população total, diminuindo para 37,8% em 2010. Em Minas Gerais, esses percentuais eram de, respectivamente, 18,1% e 14,7%. O território do Médio/Baixo Jequitinhonha é mais rural do que o do Alto Jequitinhonha. De acordo com Silva (2012), a desigualdade é mais perversa no meio rural, havendo grande disparidade entre os rendimentos da população do campo e a dos centros urbanos, já que a renda domiciliar *per capita* na área rural corresponde apenas a 46% da renda verificada nos domicílios urbanos. Ademais, como indicado por Mellor (2017), em torno de 60% da população que vive no meio rural é pobre, o que eleva a importância da agricultura familiar no processo de desenvolvimento e na redução dos efeitos da pobreza no referido contexto.

Outrossim, como sugerido na Tabela 15, o crescimento populacional no Jequitinhonha entre 2000 e 2010 foi de cunho estritamente urbano. Porém, essa expulsão do setor rural para o urbano não significa melhoria do urbano local enquanto indutor da população. A fragilidade deste setor não comporta a absorção e a assimilação desses contingentes de migrantes, o que representa apenas uma etapa do processo iniciado de atração dos imigrantes para o meio urbano (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2017b). A expulsão da população rural na região reflete,

sim, a realidade do Jequitinhonha representada pelos indicadores mais baixos do estado de Minas Gerais.

Portanto, considerando a parcela significativa da população no Jequitinhonha que ainda vive no meio rural, há que se ressaltar a importância da agricultura na região. Nesse sentido, é relevante destacar o papel da agricultura familiar como potencial indutora do desenvolvimento dentro dos objetivos que a ONU traçou para os próximos anos, considerando a promoção da agricultura sustentável, a garantia da segurança alimentar e a geração de renda para as famílias. Dessa forma, a próxima seção se voltará à análise da agricultura familiar no Jequitinhonha.

5.3 A AGRICULTURA FAMILIAR NO VALE DO JEQUITINHONHA

Segundo dados do Censo Agropecuário 2006, em Minas Gerais havia 437.320 estabelecimentos familiares, número que, conforme último Censo agropecuário, cresceu para 441.829 em 2017. Já o Jequitinhonha apresentou redução dos estabelecimentos destinados à agricultura familiar durante esse período. Segundo dados do Censo Agropecuário de 2006, na mesorregião, foram identificados 48.953 estabelecimentos agrícolas, sendo, deste total, 85% (41.606) estabelecimentos familiares. Por sua vez, em 2017, foram registrados 51.760 estabelecimentos, com 75,44% do total (39.047) composto de estabelecimentos familiares, isto é, de 2006 para 2017 houve uma redução de 2.559 estabelecimentos familiares. É importante considerar que ocorreu uma mudança metodológica no Censo Agropecuário de 2017 em relação ao de 2006¹².

Embora a mudança metodológica do Censo Agropecuário em 2017 impossibilite uma comparação entre os dois levantamentos, é relevante registrar que, no Jequitinhonha, o aumento do número de estabelecimentos patronais foi muito superior à diminuição do número de estabelecimentos familiares (ou seja, um aumento de 5.366 estabelecimentos não familiares entre os dois Censos). Três fatores podem explicar a diminuição destes estabelecimentos.

¹² Conforme nota técnica do Censo de 2017, a mudança na metodologia que interfere no número dos estabelecimentos relaciona-se às áreas não contínuas. No novo Censo, as áreas exploradas por um mesmo produtor foram consideradas como um único estabelecimento, isto é, desde que estando situadas no mesmo município, utilizando os mesmos recursos técnicos (máquinas, implementos e instrumentos agrários, recursos tecnológicos, animais de trabalho, entre outros comuns) e os mesmos recursos humanos (mão de obra), e, também, desde que os estabelecimentos estejam subordinados à mesma administração, a do produtor ou a do administrador. Por outro lado, no Censo Agropecuário de 2006, bastava que as áreas contínuas do estabelecimento estivessem situadas em setores distintos para que fossem classificadas como estabelecimentos diferentes, sendo apenas consideradas algumas particularidades quanto à existência e à localização da sua sede.

De acordo com Delgrossi (2019), um dos possíveis motivos seria o sucesso das políticas públicas de desenvolvimento rural no período, no qual os agricultores familiares evoluíram, incrementaram a produção e foram contabilizados como não familiares. Ainda segundo este autor, outra explicação a ser considerada refere-se à desclassificação dos estabelecimentos entre os Censos Agropecuários, uma vez que a nova metodologia deixou de registrar os produtores familiares sem área. Nesse contexto, Nascimento *et al.* (2022) explicam que um dos fatores que podem ter contribuído para a desclassificação das famílias agrícolas é a pluriatividade, isto porque um dos critérios exigidos pela Lei 11.326/2006 – considerada no levantamento de 2017 – para manter a classificação como familiar era o de que o estabelecimento fosse capaz de gerar rendas no mínimo iguais às que eventualmente pudessem ser geradas fora dele por algum integrante familiar de conta própria. Caso os membros dos estabelecimentos passassem a auferir renda em atividades não agrícolas superior à gerada na atividade agrícola, os estabelecimentos seriam desclassificados como empreendimentos familiares.

A redução do número de estabelecimentos agrícolas entre os Censos nos territórios do Jequitinhonha foi menor para o Médio/Baixo Jequitinhonha. No território Alto Jequitinhonha, a redução foi de 2.163 estabelecimentos e, no Médio/Baixo Jequitinhonha, de 396. Em 2006, o número de agricultores familiares sem área na mesorregião como um todo era de 2.405, passando para 378 em 2017. O que pode explicar parte da diminuição do número de estabelecimentos é a desclassificação dos produtores sem área, como explicado por Delgrossi (2019).

Nascimento (2009) argumenta que não se pode desconsiderar a diminuição das famílias agrícolas associada à pobreza material no meio rural, realidade do Jequitinhonha. Diante da ausência de políticas públicas mais efetivas para minimizar os problemas da agricultura familiar na região, como, por exemplo, os efeitos climáticos e a falta de participação de agricultores mais empobrecidos no crédito rural, os agricultores tendem a abandonar as atividades agrícolas e, conseqüentemente, a buscar outras fontes de renda para a sua sobrevivência, muitas vezes em outros estados, ou mesmo em cidades da região, tal fato, por sua vez, guarda relação com o despovoamento no Jequitinhonha. Ademais, para que a diminuição das famílias agrícolas seja decorrente da pluriatividade, as rendas das famílias pluriativas¹³ na atividade não agrícola têm que ser superiores às geradas na agricultura, o que não é comum em uma região menos desenvolvida e onde não há ampla oferta de empregos, como no Jequitinhonha.

¹³ Famílias pluriativas são aquelas que exercem, simultaneamente, atividade agrícola e atividade não agrícola, sendo esta última fora do estabelecimento familiar.

Para que a agricultura familiar, atividade tão importante para a sobrevivência do agricultor no Vale do Jequitinhonha, tenha impactos no desenvolvimento, é preciso pensar no acesso à terra de forma mais igualitária e democrática. Nesse contexto, de acordo com Ney e Hoffmann (2003 *apud* FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2017a), o capital físico é a variável mais relevante para explicar a geração da renda na agricultura. Tendo isso em vista, observa-se, na Tabela 16, a seguir, que, em 2017, havia elevada desigualdade fundiária, a qual foi caracterizada por uma enorme proporção da área total agrícola pertencendo aos estabelecimentos não familiares.

Tabela 16 – Área média e participação da agricultura familiar e não familiar no total dos estabelecimentos e da área, segundo territórios do Alto e do Médio/Baixo Jequitinhonha, em Minas Gerais (2017)

Unidade geográfica/ território e microterritório	Estabelecimentos (%)		Área (%)		Área Média (ha)	
	Familiar	Não familiar	Familiar	Não familiar	Familiar	Não familiar
Minas Gerais	72,72	27,28	26,15	73,85	22,59	170,09
Mesorregião do Jequitinhonha	75,44	24,56	32,70	67,30	23,87	150,85
Território Alto Jequitinhonha	71,91	28,09	31,01	68,99	17,14	97,59
Território Médio/Baixo Jequitinhonha	78,12	21,88	33,47	66,53	28,58	202,88

Fonte: IBGE (2017).

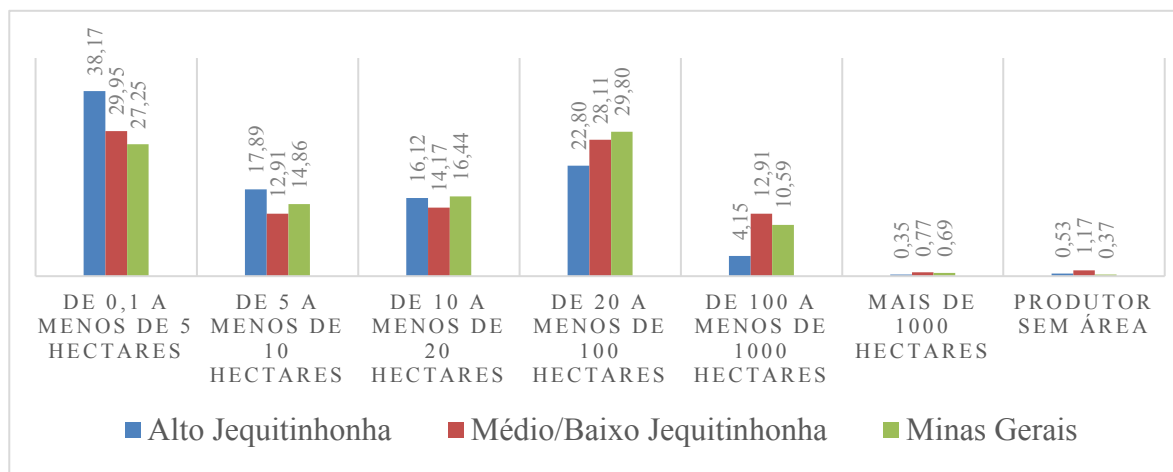
Observando os dados dos estabelecimentos agrícolas em Minas Gerais, constata-se a desproporção da área agrícola entre os estabelecimentos familiares e não familiares. Nesse sentido, em 2017, em Minas Gerais, 26,15% da área agrícola era destinada à agricultura familiar e seus estabelecimentos representavam 72,72% do total dos estabelecimentos agrícolas. Por outro lado, os estabelecimentos não familiares ocupavam 73,85% da área destinada à agricultura e representavam apenas 27,28% do total de estabelecimentos.

Na mesorregião do Jequitinhonha, a proporção de estabelecimentos familiares é de 75,44% – número pouco maior que a média de Minas Gerais –, os quais ocupam uma área média de 23,87 hectares, o que representa 32,70% da área destinada à agricultura. No território Alto Jequitinhonha, os estabelecimentos familiares ocupam 31,01% da área e representam 71,91% do total de estabelecimentos. Por sua vez, no Médio/Baixo Jequitinhonha, parte mais rural da mesorregião, 78,12% de seus estabelecimentos são familiares, os quais ocupam 33,47% da área destinada à agricultura.

No Vale do Jequitinhonha, além da desigual distribuição de terras, caracterizada pela concentração da área ocupada pelos estabelecimentos patronais, há, também, uma maior concentração da área ocupada por grandes estabelecimentos, quando comparado com Minas Gerais, principalmente no Médio/Baixo Jequitinhonha. Observa-se, pelo Gráfico 6, que os dois

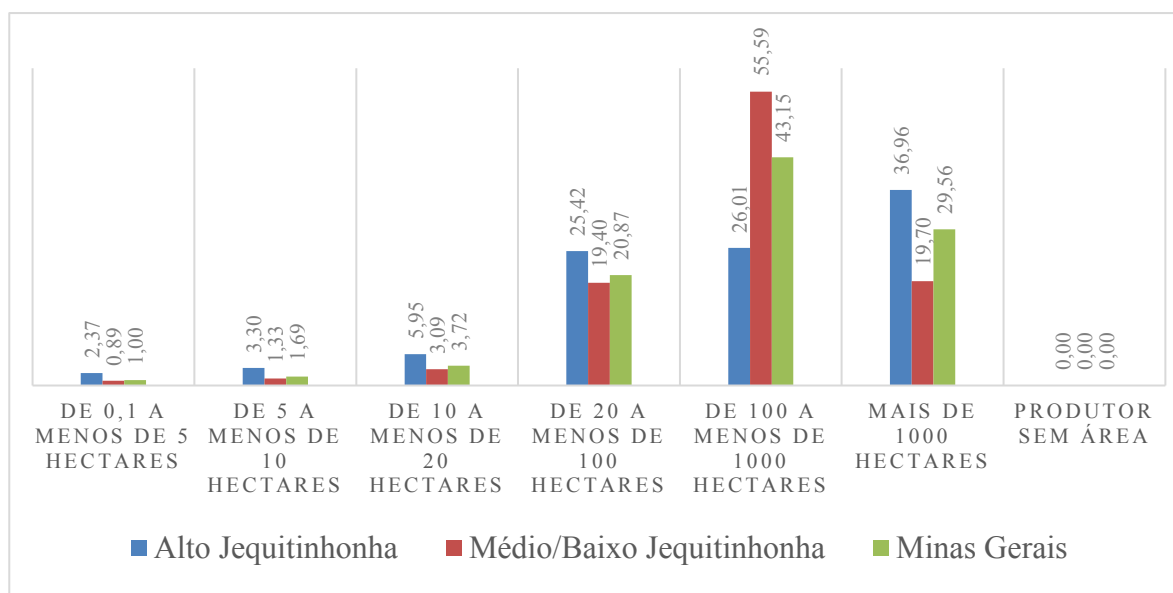
territórios, em termos relativos, têm mais estabelecimentos com área inferior a 5 hectares em comparação a Minas Gerais. Porém, no Médio/Baixo Jequitinhonha, a área ocupada por grandes estabelecimentos, isto é, com mais de 100 hectares, é superior em comparação ao Alto Jequitinhonha e a Minas Gerais (GRÁFICO 7).

Gráfico 6 – Distribuição percentual do número de estabelecimentos agropecuários por tamanho da área do estabelecimento nos territórios do Alto e do Médio/Baixo Jequitinhonha (2017)



Fonte: IBGE (2017).

Gráfico 7 – Distribuição percentual da área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários por tamanho da área do estabelecimento nos territórios do Alto e do Médio/Baixo Jequitinhonha (2017)



Fonte: IBGE (2017).

Como mostram os Gráficos 6 e 7, a estrutura fundiária no Alto Jequitinhonha é mais pulverizada, já que 94,98% das propriedades têm menos de 100 hectares e 56,06% delas possuem área inferior a 10 hectares. Por sua vez, propriedades de 100 a 1000 hectares

representam 5,03%, enquanto estabelecimentos superiores a 1000 hectares representam 0,35%. Em relação à distribuição da área ocupada, observa-se que, no Alto Jequitinhonha, a proporção ocupada por propriedades menores de 10 hectares corresponde a apenas 5,67% da área total ocupada pelos estabelecimentos agropecuários, e para os estabelecimentos com área de até 100 hectares, a proporção da área ocupada representa cerca de 37,04% do total. Ademais, os estabelecimentos com áreas acima de 100 e inferiores a 1000 hectares ocupam 26,01% da área agrícola, e os estabelecimentos acima de 1000 hectares, que representam 0,35% do total, ocupam 36,96% da área.

O Médio/Baixo Jequitinhonha, por outro lado, apresenta uma estrutura fundiária relativamente mais concentrada: 85,14% dos estabelecimentos possuem área inferior a 100 hectares, e 42,86%, área inferior a 10 hectares. Propriedades acima de 100 e inferiores a 1000 hectares representam 12,91% do total, percentual muito superior ao do Alto Jequitinhonha (5,03%). Os estabelecimentos superiores a 1000 hectares representam 0,77% do total de estabelecimentos agrícolas, número também superior ao do Alto Jequitinhonha (0,35%). Com relação à ocupação da área no Médio/Baixo Jequitinhonha, os estabelecimentos pequenos, ou seja, com menos de 10 hectares, ocupam apenas 2,22% da área total destinada à agricultura. Os estabelecimentos acima de 100 e inferiores a 1000 hectares representam 55,69%, percentual bem superior ao do Alto Jequitinhonha, que, nessa categoria, apresentou 26,01%. Os estabelecimentos acima de 1000 hectares, que representam 0,77% dos estabelecimentos, ocupam 19,70% da área.

A alta concentração fundiária no Vale do Jequitinhonha tende a manter a produção de alimentos em segundo plano. De acordo com o Censo Agropecuário de 2017, os estabelecimentos que produzem alimentos de primeira necessidade, como abóbora, arroz, feijão, mandioca e milho, são aqueles com área de até 10 hectares. Em 2017, por exemplo, os estabelecimentos do Jequitinhonha de até 5 hectares eram responsáveis por 99,76% da produção de abóbora, 100% da produção de arroz e de feijão, 85% da produção de mandioca e 99,59% da produção de milho. No que concerne à silvicultura¹⁴, 69,91% dos estabelecimentos dedicados ao cultivo do eucalipto têm área acima de 10 hectares, e a maioria (51,39%) dos estabelecimentos com mais de 20 hectares são a ele dedicados.

Os dados mostrados aqui sobre a produção de alimentos por área têm o objetivo de despertar uma reflexão sobre como a agricultura em uma região menos desenvolvida como o

¹⁴ Conforme nota técnica do Censo Agropecuário de 2017, quanto à unidade de investigação, o questionário foi estruturado de modo a permitir maior detalhamento, sendo que, para a silvicultura, foram considerados estabelecimentos com mais de 500 pés.

Jequitinhonha pode contribuir para o combate à fome ao dedicar-se a produção de alimentos em busca da segurança alimentar da região. Com efeito, é relevante destacar a necessidade de aumentar essa produção e, dessa forma, contribuir com o desenvolvimento em suas diversas dimensões dentro do objetivo traçado pela agenda da ONU para 2030 referente ao combate à pobreza, tendo a agricultura como um possível instrumento para tanto.

Uma questão importante para a agricultura familiar e para o desenvolvimento no Jequitinhonha são os serviços de orientação técnica (TABELA 17). De acordo com Castro e Pereira (2017), os serviços de ATER são importantes para a adoção das práticas agrícolas mais rentáveis e sustentáveis, com vistas a um melhor retorno, para o agricultor familiar, dos recursos financeiros emprestados. Esses serviços são, também, importantes para a elaboração da documentação para a emissão da DAP de acordo com a renda anual e as atividades exploradas, direcionando o agricultor para as linhas de crédito específicas nas quais se enquadra no Pronaf. Entretanto, a cobertura de assistência técnica no Jequitinhonha é baixa em comparação à média estadual. Como se observa na Tabela 17, a seguir, o percentual de agricultores familiares que declararam receber orientação técnica na região é bem inferior ao do estado de Minas Gerais.

Tabela 17 – Número de agricultores familiares que receberam assistência técnica nos territórios do Alto e do Médio/Baixo Jequitinhonha e em Minas Gerais (2017)

Unidade geográfica	Total Agricultores	Recebem assistência técnica	Não recebem assistência técnica	Percentual de agricultores assistidos
Minas Gerais	441.829	100.118	341.711	22,66
Mesorregião do Jequitinhonha	39.047	3.591	35.456	9,20
Território Alto Jequitinhonha	16.082	1.784	14.298	11,09
Território Médio/Baixo Jequitinhonha	22.965	1.807	21.158	7,87

Fonte: IBGE (2017).

De acordo com o Censo Agropecuário de 2017, em Minas Gerais, dos 441.829 agricultores familiares, 22,66% recebem orientação técnica. No Alto Jequitinhonha, esse percentual é de 11,09%, e, no Médio/Baixo Jequitinhonha, apenas 7,87%. No Médio/Baixo Jequitinhonha, os microterritórios com as menores coberturas de assistência técnica são Araçuaí (7,93%) e Almenara (6,08%). No Vale do Jequitinhonha como um todo, dos 39.047 agricultores familiares apenas 3.591 recebem assistência técnica, o que equivale a 9,20% do total.

De acordo com Olalde (2005 *apud* CASTRO; PEREIRA, 2017), o corpo técnico das instituições oficiais de assistência técnica é reduzido, o que dificulta a orientação individualizada dos agricultores. Alguns escritórios regionais contam com dois ou três técnicos, e, assim, dada a carência destes profissionais frente à grande quantidade de agricultores

familiares (em algumas regiões estes chegam a 5.000 por escritório), muitos agricultores ficam desassistidos. Em muitos casos, a política de assistência técnica se pauta em projetos padronizados, na maioria dos casos com escasso acompanhamento técnico, isto é, limitado a visitas de fiscalização para liberação de mais parcelas do Pronaf e/ou para a realização de algumas atividades de capacitação.

O problema da baixa cobertura da assistência técnica no Vale do Jequitinhonha é agravado, ainda, pela alta taxa de analfabetismo e pelo baixo nível de instrução entre os agricultores familiares (TABELA 18). De acordo com Castro e Pereira (2017), a baixa qualificação dos produtores reflete na não adoção de cuidados nas culturas, na perda de produção e, por consequência, em baixos rendimentos, na medida em que eles se veem impossibilitados de adotar inovações tecnológicas disponíveis.

Tabela 18 – Taxa de analfabetismo e nível de instrução dos agricultores familiares com mais de 25 anos de idade no Vale do Jequitinhonha (2017)

Unidade geográfica	Porcentagem de agricultores analfabetos	Porcentagem de agricultores que não possuem o ensino fundamental completo
Minas Gerais	15,44	65,69
Mesorregião do Jequitinhonha	33,41	77,71
Território Alto Jequitinhonha	33,31	77,98
Território Médio/Baixo Jequitinhonha	33,48	77,43

Fonte: IBGE (2017).

Como demonstrado na Tabela 18, na Mesorregião do Jequitinhonha, a taxa de analfabetismo dos agricultores familiares com mais de 25 anos de idade era de 33,41% em 2017. Entre os territórios, as taxas eram quase idênticas: 33,41% no Alto Jequitinhonha e 33,48% no Médio/Baixo Jequitinhonha. Além disso, essas taxas foram muito superiores às de Minas Gerais, que ficou em 15,44%. No que se refere ao nível de instrução dos agricultores, em ambos os territórios, cerca de 77% não possuíam o ensino fundamental completo, percentual superior ao de Minas Gerais (65,69%).

Apesar do problema da concentração fundiária, da baixa assistência técnica e das taxas de analfabetismo elevadas, a agricultura familiar manteve participação considerável na produção de alimentos importantes de primeira necessidade, bem como na produção de leite e de mel e na criação de suínos. Com exceção do cultivo da banana e da criação de bovinos, em todas as categorias, a agricultura familiar se destacou com percentual superior a 50% da produção total (TABELA 19).

Tabela 19 – Participação da agricultura familiar no total da produção da lavoura temporária, da lavoura permanente, da horticultura e da pecuária, no Vale do Jequitinhonha (2017)

Lavoura temporária (toneladas)				
Unidade geográfica	Abóbora, moranga, jerimum	Arroz em casca	Feijão fradinho	Mandioca (aipim, macaxeira)
Território Alto Jequitinhonha	52,95	76,09	70,98	82,46
Território Médio/Baixo Jequitinhonha	65,96	93,33	87,58	86,04
Mesorregião do Jequitinhonha	57,16	80,33	80,28	85,04
Lavoura permanente (toneladas)				
Unidade geográfica	Banana	Laranja	Manga	Urucum
Território Alto Jequitinhonha	45,21	61,35	51,16	85,11
Território Médio/Baixo Jequitinhonha	10,72	89,74	83,41	92,86
Mesorregião do Jequitinhonha	15,48	74,10	78,20	86,11
Horticultura (toneladas)				
Unidade geográfica	Abobrinha	Alface	Batata-doce	Cenoura
Território Alto Jequitinhonha	91,80	88,03	83,33	90,17
Território Médio/Baixo Jequitinhonha	93,85	92,49	97,22	90,00
Mesorregião do Jequitinhonha	92,34	90,77	88,89	90,10
Pecuária				
Unidade geográfica	Produção de leite (mil litros)	Mel (caixas de colmeia)	Bovino (cabeças)	Suíno (cabeças)
Território Alto Jequitinhonha	63,87	83,83	60,71	62,10
Território Médio/Baixo Jequitinhonha	59,76	67,41	38,32	79,83
Mesorregião do Jequitinhonha	61,04	83,08	42,41	72,49

Fonte: IBGE (2017).

Nota: Conforme nota técnica do Censo Agropecuário de 2017, quanto à unidade de investigação, o questionário foi estruturado de modo a permitir maior detalhamento, sendo que, para a variável Bovino, foram considerados estabelecimentos com 50 cabeças e mais; e, para as lavouras permanentes, foram considerados os estabelecimentos com produtos com mais de 50 pés. Para a horticultura, caso a produção fosse somente para consumo, o detalhamento não foi aplicado.

Como se observa na Tabela 19, nos dois territórios do Jequitinhonha, foi alta a participação da agricultura familiar na produção de alimentos da lavoura temporária, como abóbora, arroz, feijão e mandioca, com destaque para o Médio/Baixo Jequitinhonha, onde 93,33% da produção de arroz foi realizada pela agricultura familiar. Por sua vez, na lavoura permanente, a agricultura familiar produziu o maior percentual de laranja, manga e urucum. Na

horticultura, produziu mais de 90% da abobrinha, da alface e da cenoura e 88,89% da batata doce. Na pecuária, a agricultura familiar participou de 61,04% da produção do leite, 83,08% da apicultura e 72,49% da suinocultura. No caso da bovinocultura, a participação dos agricultores familiares foi menor (42,41%) em função das atividades no Médio/Baixo Jequitinhonha, já que, no Alto Jequitinhonha, a agricultura familiar foi responsável por 60,71% da criação de gado.

O número de estabelecimentos da agricultura familiar é superior na maioria das atividades econômicas, o que demonstra a importância deste segmento na região, para a geração de renda, para a melhoria de vida da população local e, conseqüentemente, para o seu sustento. A ocupação das pessoas na agricultura familiar no Jequitinhonha também é destaque, principalmente, nas culturas temporárias, na horticultura e na criação de suínos, conforme mostra a Tabela 20.

Tabela 20 – Número de estabelecimentos e pessoal ocupado por grupo selecionado de atividades na agricultura na Mesorregião Jequitinhonha (2017)

Mesorregião Jequitinhonha	Nº de estabelecimentos		Pessoal ocupado (pessoas)		Pessoal ocupado (%)	
	Familiar		Familiar		Familiar	
	não	sim	não	sim	não	sim
Produção de lavouras temporárias	3.562	11.648	9.131	28.791	24,08	75,92
Horticultura e floricultura	178	753	706	2.101	25,15	74,85
Produção de lavouras permanentes	838	2.108	5.055	6.115	45,26	54,74
Criação de bovinos	4.297	13.651	15.256	36.422	29,52	70,48
Criação de suínos	370	1.266	1.081	3.475	23,73	76,27
Produção florestal - florestas plantadas	515	830	3.300	2.093	61,19	38,81

Fonte: IBGE (2017).

A agricultura familiar tem mais estabelecimentos em todas as categorias de produção selecionadas, além de empregar mais mão de obra. Das 113.526 pessoas ocupadas, 78.997 estão vinculadas à produção familiar. Os maiores percentuais de ocupação são para a criação de suínos (76,27%), lavoura permanente (75,92%), horticultura e floricultura (74,85%). Nas lavouras permanentes, o percentual é inferior, mas, mesmo assim, são 6.115 pessoas ocupadas nesse segmento. A criação de bovinos, em que 42,41% das cabeças de gado da região pertencem à agricultura familiar (TABELA 19), é responsável por empregar 70,48% do pessoal ocupado. O que pode explicar a maior ocupação na agricultura familiar nessa categoria, mesmo não apresentando o maior número de cabeças bovinas, é que os estabelecimentos familiares se dedicam mais à produção de leite, isto é, 61,04% do total desses estabelecimentos (TABELA 19). Na produção florestal, categoria ligada ao plantio do eucalipto, a mão de obra ocupada é de 38,81%, um percentual baixo considerando que a principal força da silvicultura é a produção patronal.

No Jequitinhonha, a agricultura familiar, além de ser importante para a absorção da mão de obra, contribui para fortalecer a interação social e desenvolver a economia regional. De acordo com Ribeiro *et al.* (2013b), os produtos da agricultura familiar no Vale do Jequitinhonha abastecem as feiras livres, que fazem parte da economia e da cultura local. Assim, a comercialização da agricultura familiar nas feiras supre as cidades com produtos regionais de qualidade, escoando a produção de lavradores e aquece o mercado urbano com as compras dos feirantes, que, por sua vez, retornam para a zona rural com produtos manufaturados e utensílios. O evento social acontece nos municípios aos sábados e começa ainda na madrugada, quando os feirantes levam a sua produção para a cidade.

A variedade dos produtos depende da época do ano. No tempo das águas, os lavradores vendem mantimentos da lavoura, como milho e feijão verdes, criações (de animais), leite fresco, queijo, requeijão e doces de leite, e, principalmente, os frutos das coletas nas chapadas, como pequi, panã, jaca, marolo, manga, cagaita, rufão e coco-sapucaia, que aparecem entre novembro e fevereiro. No tempo da seca, a oferta muda, aparecendo produtos com maior valor agregado, por causa do processamento no estabelecimento. São, então, encontrados farinhas, rapaduras, cachaça e doces. Nesse período, aumenta-se, também, a oferta de produtos das hortas, (RIBEIRO *et al.*, 2013b). Ademais, as feiras livres, além de se constituírem como um meio de geração de renda baseado nos produtos excedentes da produção de subsistência e familiar, como destacado por Angulo (2003), são espaços de socialização e de apreensão de ideias, carregados de narrativas e símbolos sociais.

Diante do exposto, os dados levantados nesta seção demonstram que a agricultura familiar tem potencial para contribuir de forma significativa com o desenvolvimento do Jequitinhonha. Porém, é necessário o enfrentamento de questões estruturais, como o analfabetismo, o baixo nível de instrução dos agricultores e o acesso desigual à terra. Somado a isso, é importante o fomento de políticas de ampliação da assistência técnica, tendo em vista a baixa cobertura desse tipo de assistência na região quando comparada ao estado de Minas Gerais.

Assim, mesmo em um contexto de concentração fundiária, de carência na assistência técnica e de alta taxa de analfabetismo, a agricultura familiar no Vale do Jequitinhonha mantém sua relevância para o desenvolvimento, seja por sua evolução, seja por sua persistência. Ademais, a significativa participação na produção de culturas como arroz e feijão e a grande absorção de trabalhadores pelos estabelecimentos familiares em algumas atividades mostram o potencial que a agricultura familiar tem para contribuir com o desenvolvimento na mesorregião. Nessa perspectiva, é necessário destacar as políticas públicas para o setor na mesorregião,

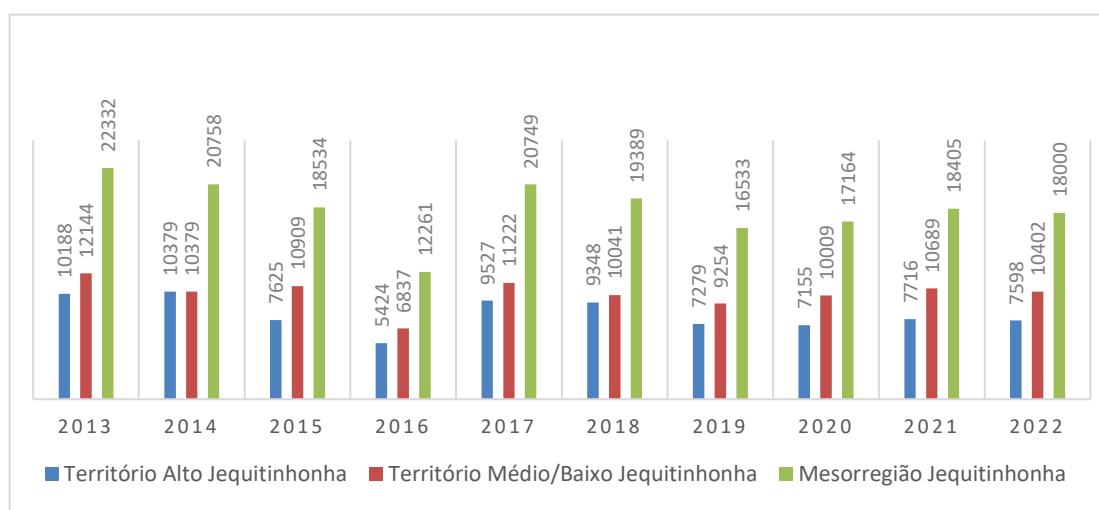
especialmente a do Pronaf, que tem papel relevante no subsídio dos agricultores para incremento da produção. Diante desse cenário, a próxima seção apresentará uma análise acerca da evolução do Pronaf e de sua atuação na produção agropecuária no Vale do Jequitinhonha.

5.4 O PRONAF NO VALE DO JEQUITINHONHA

Como discutido no quarto capítulo, o Pronaf é uma política de abrangência nacional voltada à agricultura familiar que subsidia os agricultores familiares, a fim de que estes possam incrementar a sua produção para a subsistência e para a geração de renda na comercialização dos seus produtos. A política do Pronaf, desde 1996, foi aprimorada com o objetivo de alcançar um maior número de agricultores em sua grande heterogeneidade, os quais estão distribuídos em diferentes regiões brasileiras. O Vale do Jequitinhonha com sua grande extensão territorial, diversidade cultural e diversos modos de vida tem, na agricultura familiar, uma fonte de sobrevivência e geração de renda em uma região que enfrenta as mais diversas limitações socioeconômicas. Diante dessa realidade, o Pronaf é uma política essencial para o desenvolvimento na região, o que eleva a necessidade da análise da sua atuação na disponibilização do crédito no Jequitinhonha.

Nesse sentido, o Gráfico 8, abaixo, apresenta a evolução dos contratos do Pronaf na mesorregião, utilizando os dados disponibilizados no Anuário Estatístico do Crédito Rural do Banco Central do Brasil. Observa-se que, na região do Jequitinhonha, no período de 2013 a 2022, o maior número de contratos ocorreu em 2013, com 22.332. Desde então, ocorreu uma queda, com um pequeno aumento em 2017, com 20.749, e em 2021, com 18.405. O ano de 2016 foi o que apresentou o menor número de contratos no período analisado, com 12.261. Comparando os territórios, observa-se que o Médio/Baixo Jequitinhonha possui maior número de contratos firmados que o Alto Jequitinhonha, provavelmente em função do maior número de municípios, já que o Médio/Baixo Jequitinhonha tem 29 municípios e o Alto Jequitinhonha, 22.

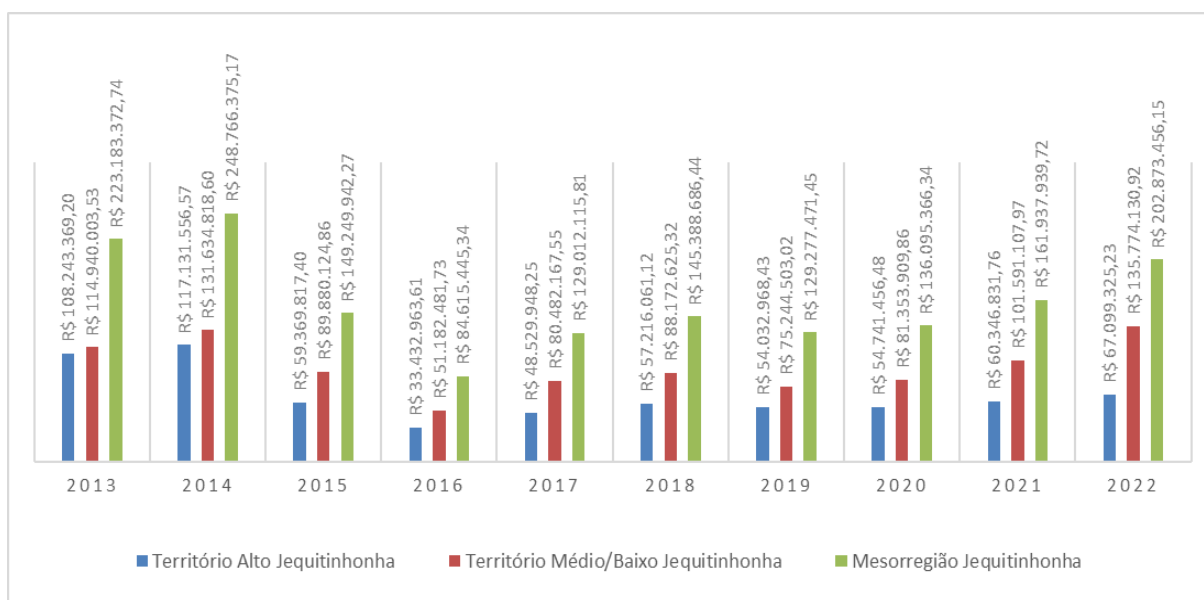
Gráfico 8 – Número de contratos do Pronaf na mesorregião Jequitinhonha de 2013 a 2022



Fonte: Banco Central do Brasil (2022).

Embora o número de contratos tenha apresentado queda no período analisado, o montante de recurso do Pronaf disponibilizado para os territórios aumentou, exceto nos anos 2015, 2016 e 2019, nos quais houve queda (GRÁFICO 9).

Gráfico 9 – Recursos do Pronaf disponibilizados na mesorregião Jequitinhonha de 2013 a 2022*



Fonte: Banco Central do Brasil (2022).

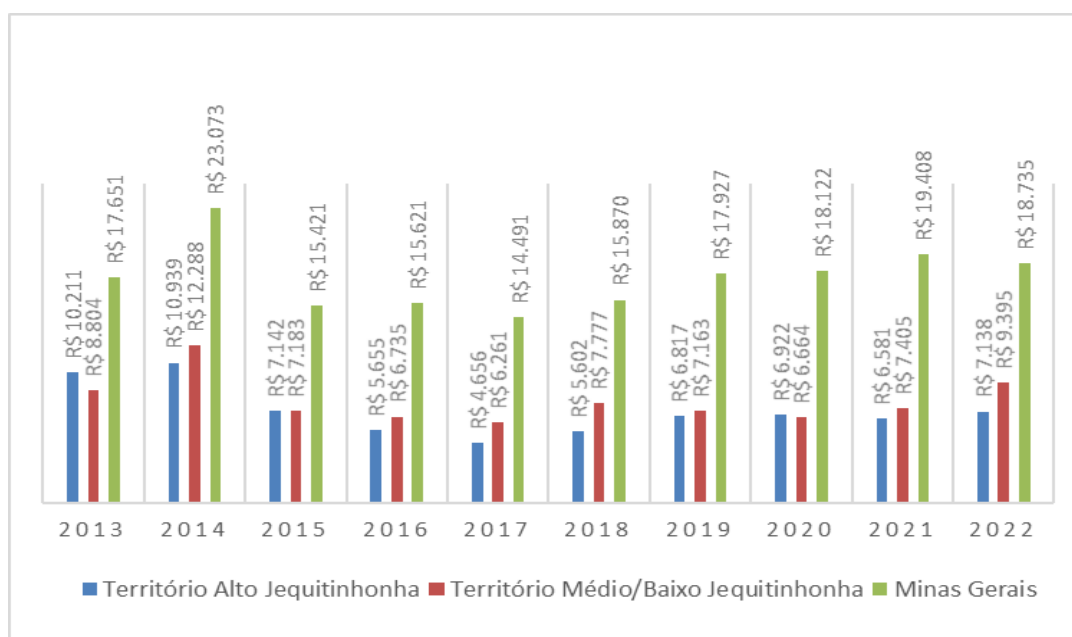
Nota*: Valores constantes de 2023.

Em 2014, o valor disponibilizado foi de R\$ 248.766.735,17, o maior montante do período. E embora o número de contratos tenha reduzido desde 2013, o montante disponibilizado aumentou a partir de 2017, em função do reajuste dos valores dos contratos, isto é, exceto em 2019, em que o montante caiu para R\$ 129.277.471,45. Tal cenário sugere

que o aumento do crédito tenha ocorrido, principalmente, em função do aumento do valor dos contratos, e não do número de agricultores familiares subsidiados. É importante que ocorra o aumento do valor dos contratos a cada safra, para atender os agricultores que necessitam de maiores recursos para a sua produção. Porém, há, no Jequitinhonha, um contingente de agricultores familiares empobrecidos que precisam ter a sua produção subsidiada, gerando uma demanda pela ampliação do atendimento através da política de crédito, por meio do aumento do número de contratos, bem como dos seus valores.

Além do baixo número de contratos celebrados, o valor médio do crédito destinado ao Jequitinhonha é muito inferior ao valor médio do crédito do estado de Minas Gerais, principalmente para os recursos de investimento (GRÁFICOS 10 e 11). A menor destinação dos recursos pode indicar que, na região, o incentivo ao incremento da melhoria da produção fica aquém do necessário para incentivar o desenvolvimento a partir do segmento familiar. Nesse sentido, o Gráfico 10 mostra o valor médio dos recursos de investimento destinados aos territórios do Vale do Jequitinhonha e a Minas Gerais entre 2013 e 2022.

Gráfico 10 – Valor médio dos recursos de investimento do Pronaf nos territórios Alto e Médio/Baixo Jequitinhonha e em Minas Gerais, entre 2013 e 2022*



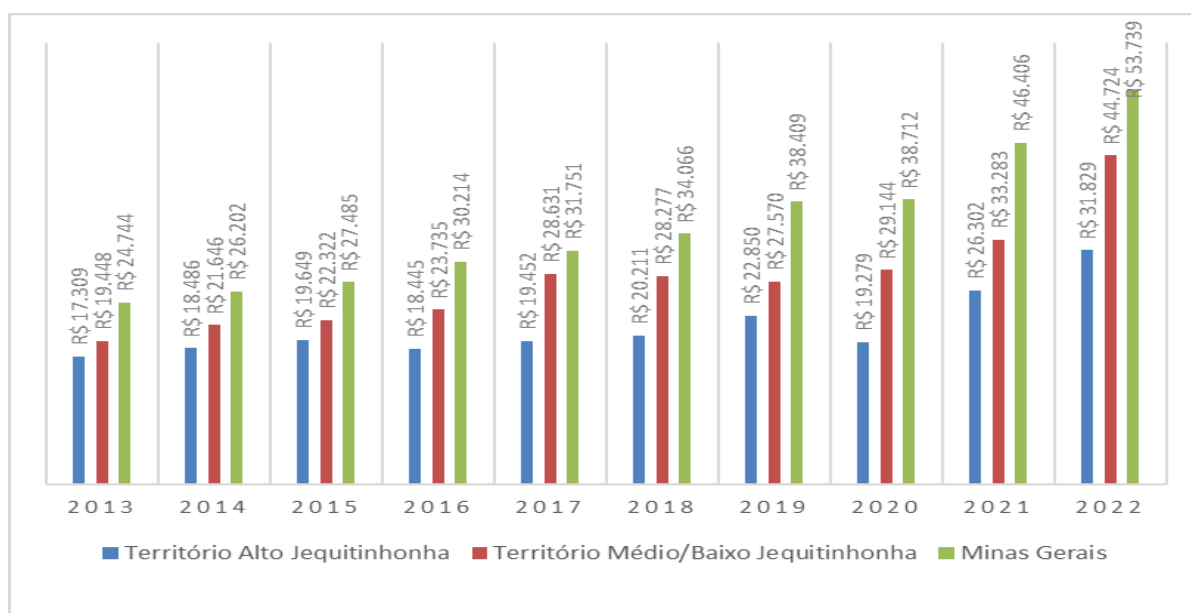
Fonte: Banco Central do Brasil (2022).

Nota*: Valores constantes de 2023.

Como se observa no Gráfico 10, os valores médios de investimento nos dois territórios oscilam em torno de um valor inferior à metade da média do estado em todo o período. O território Alto Jequitinhonha apresentou valor médio inferior ao Médio/Baixo, exceto em 2013 e 2020. O maior número de agricultores que contratou o crédito de investimento foi de 9.903

no Alto Jequitinhonha, em 2014, e de 11.583 no Médio/Baixo Jequitinhonha, em 2013. O leve aumento do valor médio do crédito ao longo do período ocorreu em função da elevação do valor dos recursos por contrato, e não do aumento dos agricultores subsidiados. O Gráfico 11, por sua vez, mostra o valor médio dos recursos de custeio destinados aos territórios do Vale do Jequitinhonha e a Minas Gerais entre 2013 e 2022.

Gráfico 11 – Valor médio dos recursos de custeio do Pronaf nos territórios Alto e Médio/Baixo Jequitinhonha e em Minas Gerais, entre 2013 e 2022*



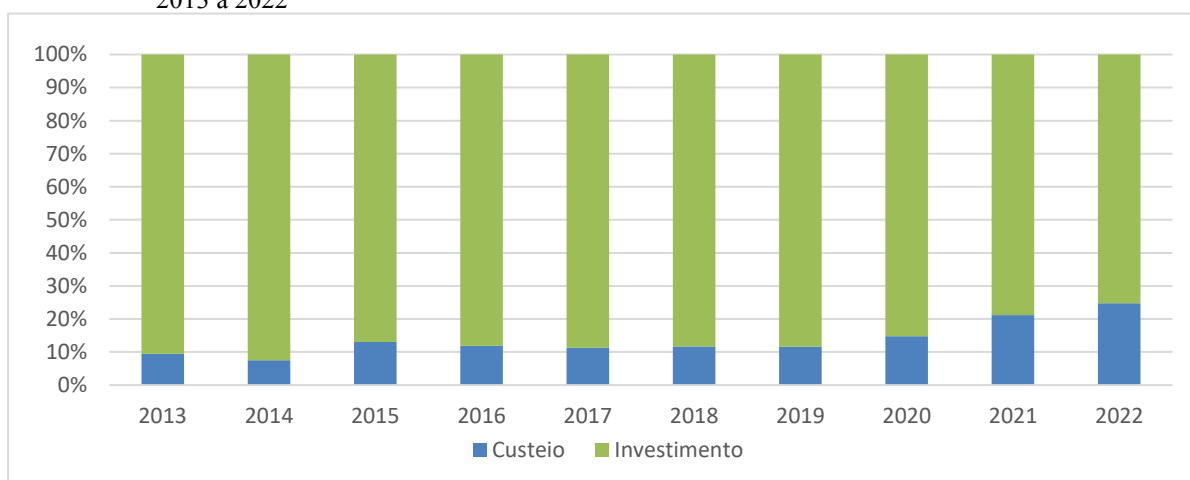
Fonte: Banco Central do Brasil (2022).

Nota*: Valores constantes de 2023.

Como se constata, apesar de o valor médio do custeio ser superior ao do investimento, o número de contratos de custeio é inferior. O valor médio do crédito de custeio apresenta uma diferença menos significativa em comparação ao de investimento entre os dois territórios e Minas Gerais. Para essa modalidade, o aumento do valor médio também foi consequência do aumento do valor dos recursos por contrato. No Alto Jequitinhonha, o maior número de contratos para recursos de custeio ocorreu em 2013, com 594, e o menor número, desde então, foi o de 2022, com 521. No Médio/Baixo Jequitinhonha, grosso modo, houve crescimento do número de contratos no período, com algumas oscilações, chegando a 1077 contratos em 2022. No entanto, embora o valor médio do custeio seja superior ao de investimento, o número de agricultores subsidiado por esta modalidade de crédito é muito inferior ao de investimentos. Este fato pode sugerir que o acesso ao crédito é limitado e concentrado em um número menor de agricultores, o que tende a aumentar a desigualdade entre os agricultores familiares na região.

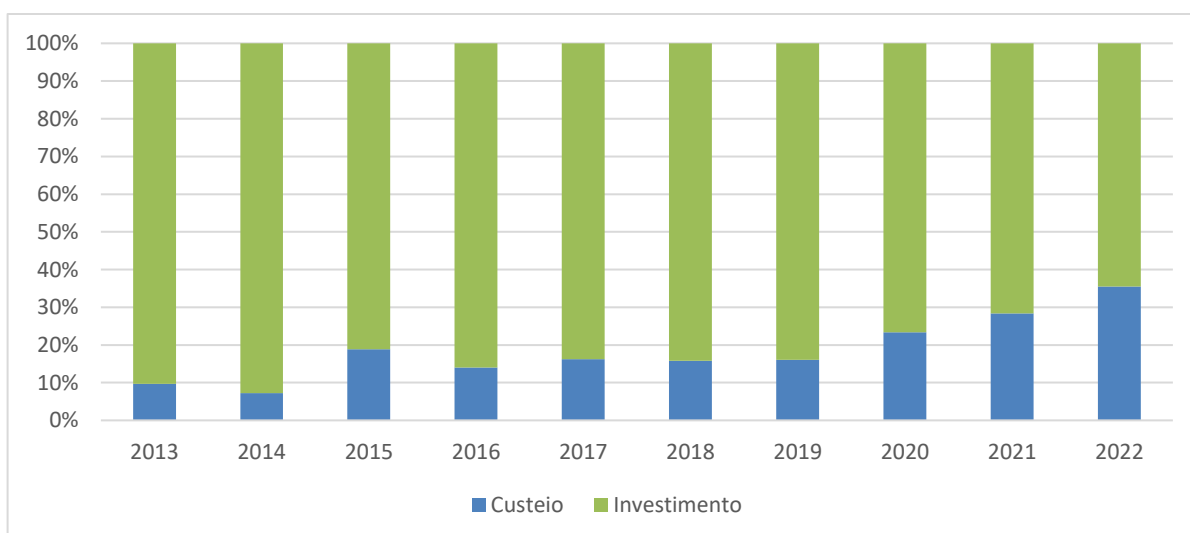
Os Gráficos 12 e 13, a seguir, mostram a composição do crédito do Pronaf em custeio e investimento para o Alto Jequitinhonha e o Médio/Baixo Jequitinhonha, respectivamente. Observa-se que, em tal composição, o recurso para investimento é muito superior ao de custeio, apesar do leve crescimento deste último no período, nos dois territórios. Em 2022, no Alto Jequitinhonha, os recursos para investimento corresponderam a quase 70% dos recursos totais e, no Médio/Baixo Jequitinhonha, a quase 60%.

Gráfico 12 – Distribuição percentual dos recursos de custeio e investimento no território Alto Jequitinhonha de 2013 a 2022



Fonte: Banco Central do Brasil (2022).

Gráfico 13 – Distribuição percentual dos recursos de custeio e investimento no território Médio/Baixo Jequitinhonha de 2013 a 2022



Fonte: Banco Central do Brasil (2022).

Observando o percentual de crédito para investimento disponibilizado para os dois territórios, cabe indagar se o Pronaf não estaria estimulando o caráter produtivista no

Jequitinhonha. Como destacado por Grisa *et al.* (2014), o crédito de investimento tem uma ênfase maior no destino à comercialização de equipamentos e maquinários, e a tendência é a concessão de valores mais elevados para a categoria financiamentos. Os autores ainda acrescentam que “ao adquirir um financiamento elevado referente a esse fim, o agricultor familiar tende a intensificar a produção comercial e aumentar a escala para cumprir seus compromissos com o banco, não raro investindo na especialização produtiva, na produção de commodities” (GRISA *et al.*, 2014, p. 335).

Este cenário no Jequitinhonha não é um problema desde que o Pronaf não esteja ampliando a desigualdade entre seus beneficiários. O problema é que o crédito de custeio é muito inferior ao de investimento nos dois territórios, e o número de contratos celebrados estão muito aquém do necessário para uma região empobrecida, o que tende a deixar muitos agricultores sem verbas para a subsistência das famílias na região.

O crédito de custeio, como dispõe o Manual de Crédito Rural do Banco Central (2023), também tem como objetivo o subsídio das famílias para aquisição de animais destinados à produção necessária à subsistência, compra de medicamentos, roupas e utilidades domésticas, construção ou reforma de instalações sanitárias e outros gastos indispensáveis ao bem-estar da família. A ampliação do crédito de custeio para o subsídio da produção no Jequitinhonha é necessária, considerando que a região abriga um contingente de agricultores familiares empobrecidos, enquadrados no grupo Pronaf “B”. Para a realização deste propósito, é necessário, também, ampliar a cobertura de assistência técnica no Jequitinhonha, porque, como demonstrado na seção anterior, ela tem um percentual de abrangência muito inferior ao do estado de Minas Gerais.

As Tabelas 21 e 22 apresentam a alocação dos recursos de investimento e custeio por atividade (agrícola e pecuário). Observa-se nelas que os recursos estão mais concentrados na pecuária, principalmente no Médio/Baixo, que é mais pecuário do que o Alto Jequitinhonha. Não obstante, nos dois territórios, o setor pecuário recebeu os maiores recursos de investimento e de custeio.

Tabela 21 – Valor total dos recursos do Pronaf destinados ao território Alto Jequitinhonha, por atividade, de 2013 e 2022*

	Agrícola			Pecuário		
	Investimento	Custeio	Total	Investimento	Custeio	Total
2013	R\$ 34.515.244,56	R\$ 4.522.214,07	R\$ 39.037.458,63	R\$ 63.446.591,16	R\$ 5.759.319,41	R\$ 69.205.910,58
2014	R\$ 33.160.801,85	R\$ 3.602.155,51	R\$ 36.762.957,36	R\$ 75.171.510,62	R\$ 5.197.088,59	R\$ 80.368.599,21
2015	R\$ 11.529.008,30	R\$ 2.874.014,89	R\$ 14.403.023,19	R\$ 40.118.649,51	R\$ 4.848.144,70	R\$ 44.966.794,21
2016	R\$ 7.842.771,96	R\$ 1.465.550,77	R\$ 9.308.322,73	R\$ 21.605.987,16	R\$ 2.518.653,72	R\$ 24.124.640,88
2017	R\$ 12.059.578,52	R\$ 1.111.582,84	R\$ 13.171.161,36	R\$ 30.984.966,51	R\$ 4.373.820,38	R\$ 35.358.786,89
2018	R\$ 12.589.506,68	R\$ 2.096.653,14	R\$ 14.686.159,82	R\$ 37.916.635,05	R\$ 4.613.266,24	R\$ 42.529.901,30
2019	R\$ 11.795.579,69	R\$ 1.553.807,53	R\$ 13.349.387,22	R\$ 35.953.690,09	R\$ 4.729.891,13	R\$ 40.683.581,22
2020	R\$ 10.967.746,90	R\$ 1.498.541,21	R\$ 12.466.288,11	R\$ 35.695.638,81	R\$ 6.579.529,56	R\$ 42.275.168,37
2021	R\$ 13.125.077,41	R\$ 1.949.067,30	R\$ 15.074.144,70	R\$ 34.465.441,23	R\$ 10.807.245,82	R\$ 45.272.687,05
2022	R\$ 24.031.260,06	R\$ 2.516.595,04	R\$ 26.547.855,10	R\$ 26.485.182,18	R\$ 14.066.287,95	R\$ 40.551.470,13

Fonte: Banco Central do Brasil (2022).

Nota*: Valores constantes de 2023.

Tabela 22 – Valor total dos recursos do Pronaf destinados ao território Médio/Baixo Jequitinhonha, por atividade, de 2013 a 2022*

	Agrícola			Pecuário		
	Investimento	Custeio	Total	Investimento	Custeio	Total
2013	R\$ 14.217.962,79	R\$ 3.097.599,23	R\$ 17.315.562,02	R\$ 87.756.961,12	R\$ 7.812.849,48	R\$ 95.569.810,60
2014	R\$ 12.577.034,77	R\$ 662.142,48	R\$ 13.239.177,25	R\$ 109.576.992,95	R\$ 8.818.648,41	R\$ 118.395.641,35
2015	R\$ 4.362.091,28	R\$ 590.930,08	R\$ 4.953.021,36	R\$ 68.531.276,15	R\$ 16.395.827,35	R\$ 84.927.103,50
2016	R\$ 4.149.343,91	R\$ 247.452,52	R\$ 4.396.796,44	R\$ 39.865.129,64	R\$ 6.920.555,65	R\$ 46.785.685,29
2017	R\$ 8.374.667,49	R\$ 106.449,56	R\$ 8.481.117,04	R\$ 59.023.160,25	R\$ 12.977.890,26	R\$ 72.001.050,51
2018	R\$ 6.876.782,34	R\$ 279.668,32	R\$ 7.156.450,66	R\$ 67.383.411,41	R\$ 13.632.763,25	R\$ 81.016.174,66
2019	R\$ 10.253.087,74	R\$ 92.950,43	R\$ 10.346.038,17	R\$ 52.888.352,84	R\$ 12.010.112,01	R\$ 64.898.464,85
2020	R\$ 10.715.760,94	R\$ 74.384,10	R\$ 10.790.145,04	R\$ 51.636.431,34	R\$ 18.927.333,47	R\$ 70.563.764,82
2021	R\$ 12.633.890,37	R\$ 331.160,66	R\$ 12.965.051,03	R\$ 60.100.679,70	R\$ 28.525.377,24	R\$ 88.626.056,94
2022	R\$ 22.330.438,82	R\$ 740.019,21	R\$ 23.070.458,02	R\$ 65.275.759,93	R\$ 47.427.912,97	R\$ 112.703.672,89

Fonte: Banco Central do Brasil (2022).

Nota*: Valores constantes de 2023.

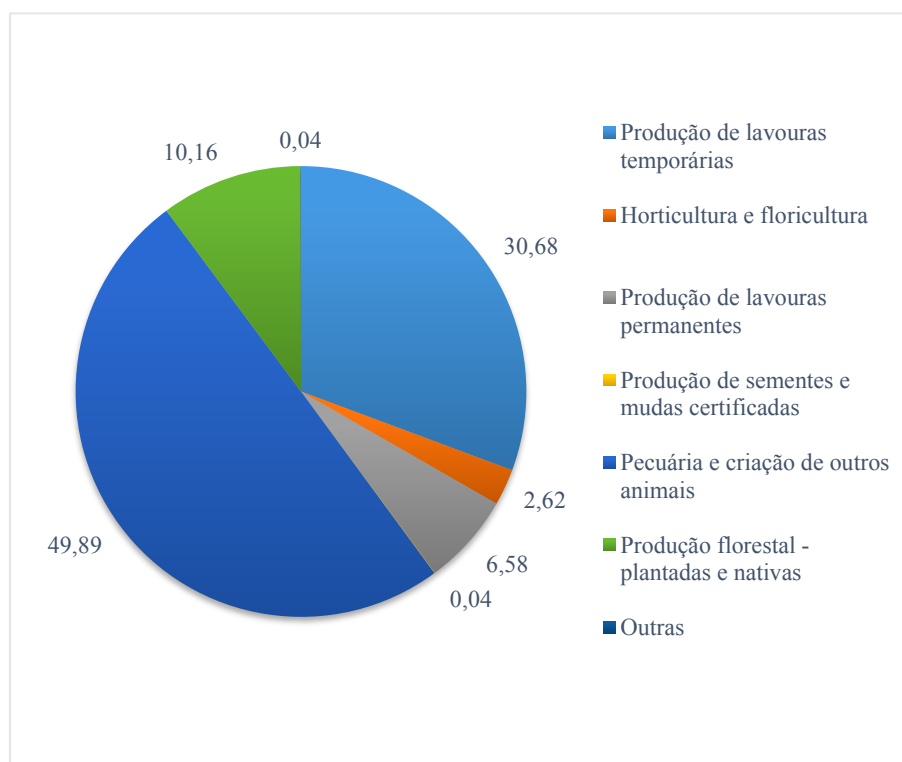
No Alto Jequitinhonha, o setor agrícola recebeu, em 2013, R\$ 39.037.458,63 – maior montante do período –, o que representa 36,06% dos recursos destinados ao território para os dois setores. O menor montante destinado no período foi de R\$ 9.308.322,73, em 2016, ano em que o setor agrícola recebeu 27,84% do montante para o território. O setor pecuário, durante todo o período, recebeu percentual superior a 60% dos recursos destinados ao território, com o maior montante em 2014 (R\$ 80.368.599,21) e o menor em 2016 (R\$ 24.124.640,88). Na agricultura e na pecuária, em todos os períodos analisados, os recursos de investimento foram muito superiores ao de custeio, como se observou na Tabela 21.

No Médio/Baixo Jequitinhonha (TABELA 22), os recursos do Pronaf estão muito mais concentrados no setor pecuário em comparação ao Alto Jequitinhonha. Naquele território, em todo o período, o montante destinado à pecuária foi superior a 83%, demonstrando uma maior fragilidade do setor agrícola familiar no Médio/Baixo Jequitinhonha. O maior montante de recursos destinado ao setor agrícola no período foi em 2022 (R\$ 23.070.458,02),

correspondendo a 16,99% do total, e o menor foi em 2016 (R\$ 4.396.796,44), representando 8,59% do total. Em relação ao setor pecuário, o maior montante foi recebido em 2014 (R\$ 118.395.641,35), e o menor, em 2016 (R\$ 46.785.685,29) – mesmo assim, este valor equivale a 91,41% do montante destinado ao território naquele ano. Como se pode observar, nos dois setores, em todo o período analisado, os recursos de investimento foram muito superiores ao de custeio, e, no que concerne à agricultura e à pecuária, os recursos de investimento foram muito superiores ao de custeio para os dois setores.

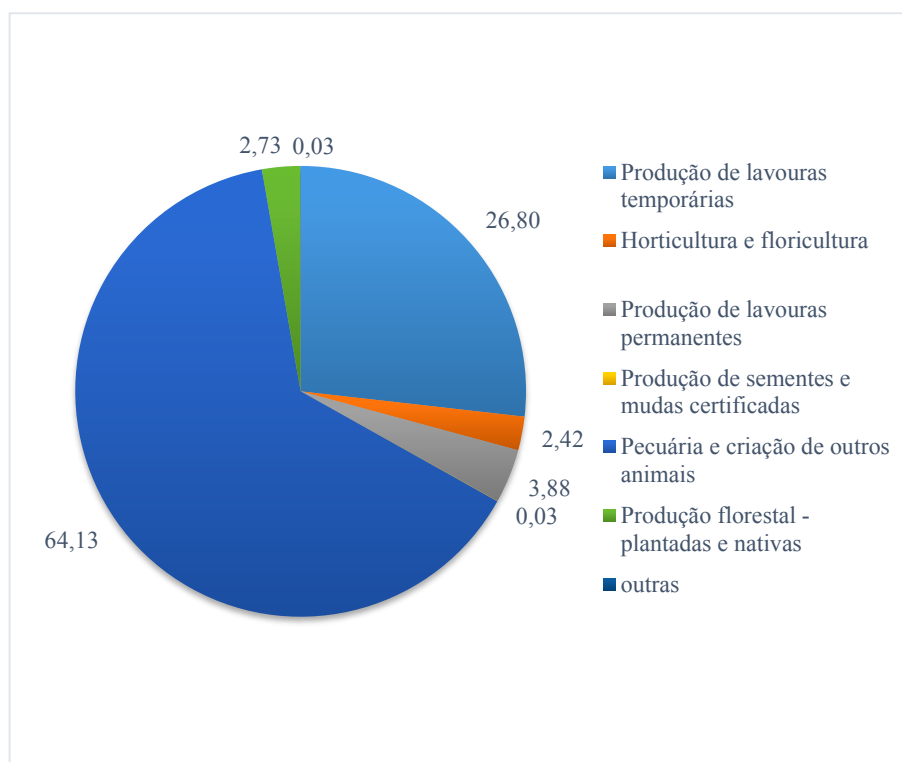
A seguir, os Gráficos 14 e 15 mostram o percentual de estabelecimentos familiares, por atividade econômica, que acessam o Pronaf, para o Alto e o Médio/Baixo Jequitinhonha, respectivamente. Observa-se que a pecuária possui maior participação no crédito rural do que outros setores de atividade econômica. De acordo com o Censo Agropecuário de 2017, do total dos estabelecimentos que acessaram o crédito no Alto Jequitinhonha, 49,89% eram estabelecimentos destinados à pecuária (GRÁFICO 14). No Médio/Baixo Jequitinhonha, esse percentual foi de cerca de 64% (GRÁFICO 15). Na mesorregião como um todo, de um total de 6.670 estabelecimentos familiares que acessaram o crédito do Pronaf, 3.875 dedicados à pecuária e à criação de animais obtiveram crédito, o que representa 58%.

Gráfico 14 – Percentual dos estabelecimentos familiares que acessaram o Pronaf, por atividade econômica, no território Alto Jequitinhonha (2017)



Fonte: IBGE (2017).

Gráfico 15 – Percentual dos estabelecimentos familiares que acessaram o Pronaf, por atividade econômica, no território Médio/Baixo Jequitinhonha (2017)



Fonte: IBGE, 2017.

Como se observa no Gráfico 14, a parcela de estabelecimentos familiares dedicados à atividade econômica de produção de alimentos no Alto Jequitinhonha que obteve crédito do Pronaf foi de 30,68% para a lavoura temporária, 2,62% para horticultura e floricultura e 6,58% para a lavoura permanente. Para a atividade de plantio de florestas, com destaque para o microterritório de Capelinha, que concentra grande parte da cultura do eucalipto, o percentual de estabelecimentos familiares que obteve crédito foi de 5,17%. As outras atividades (pesca e aquicultura) e produção de mudas não somaram 0,08%. No Alto Jequitinhonha, as atividades econômicas dedicadas à produção de alimentos, como lavouras permanente e temporária e horticultura, que receberam crédito, o percentual não chegou a 40%, tendo a produção de alimentos ficado em segundo plano.

No Território Médio/Baixo Jequitinhonha, por sua vez, a produção de alimentos foi inferior, porque a atividade pecuária é predominante (GRÁFICO 15). A parcela de estabelecimentos dedicados à atividade econômica de produção de alimentos que obteve crédito do Pronaf foi de 26,80% para a lavoura temporária, 2,42% para a horticultura e floricultura e 3,88% para a lavoura permanente. Já no segmento pecuário, 64,13% dos estabelecimentos familiares obtiveram financiamento. Os dois segmentos da atividade do plantio de florestas – nativas e plantadas – somaram 2,73%, percentual inferior ao do Alto Jequitinhonha. As outras

atividades (pesca e aquicultura) e a produção de mudas, por sua vez, não somaram 0,05%. No geral, a produção de alimentos de primeira necessidade no Médio/Baixo Jequitinhonha não chegou a 35%, contabilizando, desse modo, um percentual muito inferior ao do Alto Jequitinhonha.

A distribuição dos recursos do Pronaf por grupos de linhas de financiamento é mostrada na Tabela 23, na sequência. De acordo com os dados disponibilizados no Censo Agropecuário de 2017, fonte dos dados nela apresentados, na mesoregião em análise, os estabelecimentos familiares, enquadrados no Grupo “B”, somaram 33.488 dos 39.047, o que representa 85,76% do número total. Em termos relativos, o percentual de agricultores familiares enquadrados no Grupo “B” que poderiam acessar o Pronaf no Jequitinhonha foi muito superior ao do estado de Minas Gerais, que apresentou um percentual de 61,73%. Este dado eleva a importância da política do Pronaf no Jequitinhonha.

Tabela 23 – Estabelecimentos familiares, por grupo, do Pronaf, e estabelecimentos que obtiveram crédito até 2017 em Minas Gerais e no Jequitinhonha

Unidade Geográfica	Estabelecimentos familiares por grupos do Pronaf (%)			Estabelecimentos familiares por grupos que acessaram o Pronaf		
	Grupo B	Grupo V (demais agricultores)	Agricultores não Pronafianos	Grupo B	Grupo V (demais agricultores)	Agricultores não Pronafianos
Minas Gerais	61,73	37,43	0,84	15,36	26,19	53,19
Território Alto Jequitinhonha	83,99	15,83	0,19	20,10	32,61	36,67
Território Médio/Baixo Jequitinhonha	87,01	12,94	0,06	18,76	30,80	61,54
Mesoregião Jequitinhonha	85,76	14,13	0,11	19,30	31,64	44,19

Fonte: IBGE (2017).

Embora os agricultores do Grupo B, no Jequitinhonha, fossem maioria, poucos conseguiram acessar o crédito do Pronaf. O percentual de agricultores desse grupo que acessou o crédito até 2017 foi de apenas 19,30%, o que representa 6.463 dos 33.488 agricultores. Entre os territórios, o Alto Jequitinhonha apresentou 83,99% dos agricultores classificados no Grupo B, sendo que o percentual desses que acessaram o crédito foi de 20,10%. O Médio/Baixo, por sua vez, apresentou 87,01% dos agricultores enquadrados no referido grupo, mas apenas 18,76% acessaram o crédito.

Há, no Jequitinhonha, 5.516 estabelecimentos enquadrados no Grupo “V” (demais agricultores familiares), o que representa 14,13% dos estabelecimentos familiares. Do total dos estabelecimentos, 31,64% acessaram o crédito do Pronaf, isto é, 1.745 agricultores. É, no entanto, muito superior, em termos relativos, o número de estabelecimentos deste grupo que obtiveram crédito pelo Pronaf. Entre os territórios, o percentual de estabelecimentos que acessaram o crédito do Grupo “V” foi de 32,61% no Alto Jequitinhonha e 30,80% no

Médio/Baixo Jequitinhonha. Os demais agricultores familiares não Pronafianos representaram 0,11% (43 estabelecimentos), dos quais 44,19% (19 estabelecimentos) obtiveram algum financiamento por outros programas, como o Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (PRONAMP), ou mesmo crédito sem vínculo a nenhum programa.

A análise da distribuição de recursos do Pronaf entre os diferentes grupos das linhas de crédito (Pronaf B e Pronaf V) no Vale do Jequitinhonha corroboram os achados de Pires (2013), Grisa *et al.* (2014) e IPEA (2013), por meio dos quais se constata, em termos relativos, o maior acesso do Pronaf por agricultores mais capitalizados, que já apresentam certa inserção nos mercados em comparação ao Grupo “B”, mais empobrecidos. Tal realidade tende a agravar a desigualdade no meio rural no Jequitinhonha.

Outro problema identificado na análise, que demonstra o caráter concentrador do crédito do Pronaf no Vale do Jequitinhonha, é que, no período de 2013 a 2022, o número de contratos celebrados na mesorregião foi diminuindo gradativamente, ao mesmo tempo em que o valor disponibilizado a cada ano foi aumentando. Tal cenário indica a tendência de que os agricultores que deixam de acessar o Pronaf são aqueles empobrecidos e que não recebem assistência técnica, cabe lembrar, de percentual muito superior ao do estado de Minas Gerais. Além disso, outros agravantes, na região, são a alta taxa de analfabetismo e o percentual de agricultores acima de 25 anos que não tem ensino fundamental completo. Esta realidade também dificulta o acesso ao crédito e pode levar agricultores com menor instrução a não aproveitar melhor os recursos na produção de suas culturas.

Um maior volume de crédito para a modalidade de investimento do que para a modalidade de custeio sugere um caráter mais produtivista do financiamento na região, considerando que a concessão do crédito pelas instituições financeiras favorece agricultores que têm maior capacidade de pagamento do empréstimo, como identificado por Mattei (2014a). Por sua vez, o crédito de investimento tem a destinação voltada para a aquisição de equipamentos com o objetivo de elevar a produção, o que tende a aumentar os retornos na produção, conforme destacado por Grisa *et al.* (2014). Entretanto, esse não é um problema, isto é, desde que haja aumento do número de contratos para atender mais produtores e que seja incentivado o crédito de custeio, que tem um caráter de manutenção da produção e auxílio na produção para a subsistência nos estabelecimentos familiares.

Outra questão importante é que os maiores estabelecimentos que recebem recursos do Pronaf são os dedicados à pecuária, principalmente no Médio/Baixo Jequitinhonha. Em uma região menos desenvolvida, como o Jequitinhonha, é importante elevar a produção de alimentos, e, para isso, o crédito do Pronaf cumpre um papel fundamental. Por fim, os

executores da política do Pronaf precisam incentivar a participação dos agricultores do Pronaf Grupo “B” no Programa, os quais representam mais de 85% do segmento familiar da região, pois apenas 20% deles já acessaram o crédito do Programa.

5.5 CONSIDERAÇÕES SOBRE O PRONAF E O FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO VALE DO JEQUITINHONHA

Estimular a agricultura familiar no Jequitinhonha, como estratégia de promover o desenvolvimento da região, passa por tornar as políticas de fomento à agricultura familiar, como o Pronaf, mais efetivas, principalmente para os agricultores mais descapitalizados. Dessa forma, essa seção faz algumas considerações sobre ações que poderiam melhorar a atuação do Pronaf no Vale do Jequitinhonha e fortalecer a agricultura familiar.

Para o melhor funcionamento do Pronaf na região é indispensável uma atuação mais efetiva dos agentes responsáveis pela execução da política e uma maior integração do Programa com outras políticas públicas. Como visto na seção 5.3, a cobertura de assistência técnica no Jequitinhonha é muito inferior à cobertura em Minas Gerais, no entanto, como também apontado, os serviços de ATER são indispensáveis para o assessoramento dos agricultores, principalmente os do Grupo “B”, que são os mais empobrecidos e que menos acessam o Pronaf. Nesse sentido, é relevante ampliar a atuação da EMATER na região, aumentando o efetivo de técnicos agrícolas nesta instituição. Além disso, o serviço de ATER pode ser fortalecido com apoio de órgãos públicos municipais ligados à assistência técnica, bem como com a participação da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM) e dos Institutos Federais (IFs), que têm seus *campi* instalados em cidades estratégicas da região, como Araçuaí, Almenara e Diamantina.

A ampliação da assistência técnica contribui para fortalecer a capacidade estatal na execução da política do Pronaf no sentido de facilitar o processo de concessão do crédito e evitar que as instituições financeiras deem mais prioridade a contratos para agricultores familiares mais capitalizados, deixando os mais empobrecidos sem acesso ao crédito. Como demonstrado na seção 5.4 (Tabela 23), no Jequitinhonha há um grande contingente de agricultores do Grupo “B”, percentual muito superior ao de Minas Gerais. Ademais, um estudo do IPEA (2013) revelou que, em Minas Gerais, uma das causas para a não obtenção do financiamento desses agricultores é o medo de contrair dívidas. Diante desse cenário, é preciso uma atuação efetiva da assistência técnica no sentido de orientar os agricultores sobre as regras e os benefícios do Programa.

Outra questão importante refere-se ao acesso à terra. Como visto, há, no Jequitinhonha, uma concentração da terra predominante nos estabelecimentos agrícolas de maior porte. Diante dessa realidade, conforme proposta da Fundação João Pinheiro (2017b), para a política de acesso à terra são necessárias ações como a revisão de contratos de concessão de terras, que já expiraram ou que estão próximas a expirar, para o plantio do eucalipto, e o redirecionamento dessas terras, com a participação da população local, para uso alternativo, e, na medida do possível, ampliação da agricultura familiar. Outrossim, há muitos trabalhadores sem a titulação das suas terras, sendo necessário aprimorar o processo de regularização, simplificando-o, agilizando-o e reduzindo seus custos e trâmites judiciais e extrajudiciais, para que as pessoas tenham a documentação de suas terras e, por consequência, tenham maiores condições de acesso ao Pronaf para as famílias. Além disso, é necessário ampliar os processos de titulação de territórios quilombolas e de demarcação das terras indígenas.

Outra medida importante para a agricultura familiar é o incentivo à organização dos agricultores familiares, seja pelo fortalecimento das associações de agricultores já existentes, seja pelo incentivo à criação de novas associações, com redução das taxas cobradas, da burocracia legal e dos custos de operação. Nesse sentido, para uma maior atuação das associações de agricultores familiares, é necessário, também, incluí-los nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDR) e, nos municípios onde as associações já fazem parte do CMDR, é necessário fortalecer a sua participação. De acordo com a Fundação João Pinheiro (2017a), estes Conselhos têm papel fundamental nas execuções de linhas de crédito do Pronaf, o que, por sua vez, é essencial para o recebimento da linha de infraestrutura e serviços nos municípios.

O Vale do Jequitinhonha tem significativo potencial para fortalecer a geração de empregos na agricultura familiar, incentivando o aumento da produção de alimentos como moranga, arroz, feijão, mandioca, banana, laranja, manga, alface, batata doce, cenoura e leite, culturas essenciais que já têm uma participação importante na produção na região. No entanto, para que este potencial se materialize, é relevante e necessário o fortalecimento da política do PAA na região, para escoar e incentivar a produção regional, direcionando alimentos a pessoas em estado de insegurança alimentar e àquelas atendidas pela rede socioassistencial. Igualmente, outra política que se mostra essencial para o incentivo à produção familiar é a ampliação do PNAE, incluindo nos cardápios escolares alimentos da produção familiar regional e acompanhando o cumprimento da compra de, no mínimo, 30% de produtos para a alimentação escolar da produção em base familiar do Vale do Jequitinhonha. Nesse sentido, é relevante organizar e/ou fortalecer a participação dos produtores nas associações comunitárias para a

oferta de produtos regionais para as compras públicas e institucionais na região, principalmente das escolas.

Ademais, há que se destacar o papel relevante das feiras municipais na mesorregião, tanto para o aquecimento do mercado local quanto para a renda dos agricultores familiares, sendo que, para muitos deles, trata-se da única fonte de renda, fruto da agricultura de subsistência. Nesse sentido, é oportuno que sejam criados meios para que os produtores mais pobres possam levar seus produtos até as cidades, ampliando sua participação nas feiras. Para esse fim, é crucial que os municípios organizem o transporte dos produtos mediante parcerias e aplicação de recursos públicos. Igualmente, as prefeituras precisam promover a melhoria e a ampliação da infraestrutura dos espaços das feiras.

A ampliação da atuação da agricultura familiar passa também pelo estímulo à agroindústria familiar, com a melhoria dos produtos nas entressafras. Nesse processo é essencial, como destacado por Guimarães (2017), a simplificação das exigências sanitárias, de modo a adequá-las às especificidades dos agricultores familiares, o fortalecimento dos serviços de inspeção municipal e a atuação por meio de consórcios. Outro ponto central é a resolução da incompatibilidade entre a legislação tributária e previdenciária, de forma a garantir que a venda de produtos da agroindústria familiar não comprometa o direito à aposentadoria rural dos produtores que se engajarem nela.

E por fim, é relevante que os municípios aprimorem o processo de certificação dos produtos regionais, orgânicos e agroecológicos, tornando-o acessível. Nesse processo, o aumento da participação das universidades e dos Institutos Técnicos Federais pode ser considerado um meio para expandir a oferta de produtos certificados e, conseqüentemente, incentivar a comercialização dos produtos da região.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou realizar uma discussão sobre a agricultura familiar e a atuação do Pronaf no Jequitinhonha, partindo de uma reflexão mais ampla acerca dos modelos de estudo em níveis nacional e regional, para demonstrar a importância desse segmento da agricultura para uma mesorregião menos desenvolvida. A partir da problemática que envolve a atuação da agricultura familiar diante da produção patronal, foi demonstrada a relevância do crédito rural do Pronaf como a política de maior abrangência nacional que cobre as mais diversas categorias de agricultores familiares. A pesquisa, ao trazer a discussão das políticas para o setor agrícola no passado, nas nações desenvolvidas e em países em desenvolvimento, elucidou a importância da agricultura familiar para o desenvolvimento. Destaca-se que políticas para esse segmento foram deixadas em segundo plano pelos governos brasileiros do passado, que consideravam a agricultura patronal o único setor agrícola relevante no Brasil. O trabalho também chamou a atenção para a importância da agricultura familiar, discutindo a relevância do papel do Estado no auxílio à agricultura familiar no sentido de promover a segurança alimentar e o desenvolvimento.

Outrossim, foi destacado o caráter concentrador do crescimento econômico quando baseado apenas na produção agrícola com foco na geração de alimentos para a industrialização e a exportação. Ao ser descrita a política agrícola do passado, voltada para a produção patronal, foi evidenciado como este modelo gerou desajustes nos mercados locais, e contribuiu para a concentração de renda e para a migração de grande parte da população para os centros urbanos. Esta realidade, somada ao surgimento do tema desenvolvimento sustentável, fez os formuladores de políticas públicas, na década de 1990, reconhecerem a necessidade de fortalecer e subsidiar a agricultura familiar.

Foi nesse período que surgiu o Pronaf. Ele seguiu sendo até hoje uma das maiores conquistas para a agricultura familiar. Sua reformulação, desde 1996, pautou-se na revisão de seus objetivos para melhorar a atuação do Programa. A despeito de sua atuação ter apresentado também certos aspectos que produzem concentração, o que demonstra uma repetição do modelo do financiamento da produção patronal, o Programa continua sendo uma política que subsidia um grande e heterogêneo público de agricultores familiares em cada canto do país. Nesse sentido, é importante que sua gestão se torne mais efetiva, para que o crédito abarque um maior número de agricultores, principalmente de regiões como o Jequitinhonha.

A análise do Pronaf demonstrou que esta política está inserida no campo das políticas públicas cuja finalidade é financiar os agricultores familiares com crédito de custeio e

investimento para a ampliação e/ou a modernização da sua estrutura de produção, com o objetivo principal de geração de renda. Nesse sentido, onde o conjunto de apoio institucional do Estado como a assistência técnica e os meios para o acesso dos agricultores familiares aos mercados locais não é abrangente, a política não abarca uma parcela maior desses agricultores e tende a financiar os mais capitalizados, reproduzindo a política de financiamento da agricultura patronal do passado.

A melhoria da atuação dessa política e a superação dos problemas que contribuem para que a agricultura familiar tenha um desempenho inferior ao esperado no Vale do Jequitinhonha são ações que precisam ser concretizadas pelo Estado, dada a importância do setor agrícola em uma região que tem uma significativa parcela da população vivendo no meio rural. Nesse sentido, é igualmente necessária uma maior mobilização das instituições no sentido de planejar ações voltadas ao melhor funcionamento do Programa, para abranger mais agricultores familiares. Da mesma forma, é crucial que se desenvolvam pesquisas na região, com a finalidade de investigar, por exemplo, os motivos que levam os agricultores do Grupo “B” a não buscarem o crédito do Pronaf, avaliando, por exemplo, se o problema principal é a falta da titulação da terra, desconhecimento sobre o crédito do Pronaf, desinteresse dos agentes bancários ou pela falta de uma assistência técnica mais efetiva para a ampliação da concessão do crédito rural.

Outra linha de pesquisa que pode ser aberta para o Vale do Jequitinhonha está relacionada com o nível de inadimplência dos agricultores, o que pode ser um problema dada as mais diversas limitações na região. Outro ponto fundamental a ser verificado refere-se à aplicação e ao retorno do crédito para investimento, que, nos dois territórios da mesorregião, são muito superiores aos de custeio. E, por fim, é importante também entender como se dá o acesso ao crédito pelos agricultores dos Grupos “A” e “A/C”, considerando que, no relatório gerado pelo Anuário Estatístico do Banco Central e no Censo Agropecuário de 2017, não foi detalhada a concessão dos recursos para estes grupos. A investigação do crédito acessado por eles também é uma pesquisa que se mostra relevante ao se considerar que há, no Jequitinhonha, agricultores assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária e agricultores reassentados em função da construção de barragem.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do Capitalismo Agrário em questão**. 3. ed. São Paulo: Edusp, 1992.

ALCÂNTARA, Valderi de Castro *et al.* Considerações sobre a assimetria de informações no PRONAF: um estudo de oito famílias do município de Rio Paranaíba/MG. **Revista ADMpg Gestão Estratégia**, Ponta Grossa, v. 5, n. 1, p. 105-113, 2012. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/admpg/article/view/13992/209209211109>. Acesso em: 29 set. 2022.

ALMEIDA, Thiago Rafael Corrêa de. **Fundamentação do PRONAF como Política Pública**: o comportamento e o impacto do programa no produto agropecuário de Minas Gerais nos períodos 2013-2016. 2019. 125 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2019.

ANGULO, José Luiz Gutiérrez. Mercado local, produção familiar e desenvolvimento: estudo de caso da feira de Turmalina, Vale do Jequitinhonha, MG. **Revista de Administração da UFLA**, [s. l.], v. 25, n. 2, p. 96-109, jul./dez. 2003. Disponível em: <http://www.revista.dae.ufla.br/index.php/ora/article/view/242>. Acesso em: 30 set. 2022.

AQUINO, Joacir Rufino; SCHNEIDER, Sérgio. Doze anos da política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): uma reflexão crítica. **Revista de Extensão e Estudos Rurais**, Viçosa, v. 1, n. 2, p. 309-347, jul./dez. 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/rever/article/view/3285>. Acesso em: 01 set. 2022.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Manual de Crédito Rural nº 715, de 02 de março de 2023**. Brasília, DF, 2023.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Matriz de Dados do Crédito Rural - Crédito Concedido**. Brasília, DF, c2022. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural>. Acesso em: 01 dez. 2022.

BANCO DO NORDESTE. **Plano Safra 2021-2022 - Quadro Resumo (Tabela Grupos e Linhas PRONAF)**. Posição: Julho/2021. Fortaleza, 2022. Disponível em: <https://app.bnb.gov.br/documents/165130/5505652/Resumo+Grupos+e+Linhas+Pronaf+-+Julho+2021+-+.pdf/ac55001b-f753-7cd8-235a-fd5a3cc98d5f>. Acesso em: 27 set. 2022.

BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. Subprogramas. Rio de Janeiro, c2023. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/pronaf>. Acesso em: 15 mar. 2023.

BEANINGER, Rosana. Rotatividade migratória: um novo olhar para as migrações internas no Brasil. **Rev. Inter. Mob. Hum.**, Brasília, ano 20, n. 39, p. 77-100, jul./dez. 2012. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.scielo.br/j/remhu/a/mrVMskqfZGB3w5t7wjfBKHR/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 31 maio 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 dez. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 1.946 de 28 de junho de 1996**. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1946.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%201.946%2C%20DE%2028%20DE%20JUNHO%20DE%201996&text=Cria%20o%20Programa%20Nacional%20de,atribui%C3%A7%C3%A3o%20que%20lhe%20confere%20art. Acesso em: 31 de jul. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017**. Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a reformulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/17699621/publicacao/17699630>. Acesso em: 27 de mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o estatuto da terra, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 17 de jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política agrícola. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8171.htm. Acesso em: 11 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e empreendimentos familiares rurais. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm. Acesso em: 31 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Safra 2021/2022**. Brasília, DF, 2021.

CALIXTO, Juliana Sena *et al.* Trabalho, terra e geração de renda em três décadas de reflorestamento no Alto Jequitinhonha. In: RIBEIRO, Eduardo Magalhães (org.). **Sete estudos sobre a agricultura familiar do Vale do Jequitinhonha**. Porto Alegre: UFRGS, 2013. p. 91-108.

CAPELLA, Ana Cláudia. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília, DF: Enap, 2018. *E-book*. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmninnkcbpcqjgplegfndmkaj/https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/3332/1/Livro_Formula%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf. Acesso em: 25 de nov. 2022.

CARDOSO, Fernanda. **Nove Clássicos do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Pcco Editorial, 2018.

CARMO, René Becker Almeida. A questão Agrária e o perfil da agricultura familiar brasileira. **Bahia Agrícola**, Eunápolis, v. 4, n. 1, nov. 2000. Disponível em: http://www.seagri.ba.gov.br/sites/default/files/socioeconomia_V4N1_3.pdf. Acesso em 05 ago. 2022.

CASTRO, César Nunes de; PEREIRA, Caroline Nascimento. **Agricultura familiar, assistência técnica e extensão rural e a política nacional de ATER**. Texto para discussão n° 2343. Brasília: IPEA, 2017.

CASTRO, César Nunes de; RESENDE, Guilherme Mendes; PIRES, Murilo José de Souza. **Avaliação dos impactos regionais do Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF)**. Texto para discussão n° 1974. Rio de Janeiro; Brasília, DF: IPEA, 2014. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3139/1/TD_1974.pdf. Acesso em: 14 jun. 2023.

FURTADO, Celso. **Economia do desenvolvimento**. Curso ministrado na PUC-SP em 1975. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2008.

DATALUTA BRASIL. **Relatório Dataluta Brasil**. Presidente Prudente – SP, 2020. Presidente Prudente: NERA, 2020. n. 21. Disponível em: www.fct.unesp.br/nera. Acesso em: 15 ago. 2022.

DELGADO, Guilherme. A questão agrária hoje. In: MATTEI, Lauro (org.). **Reforma agrária no Brasil: trajetória e dilemas**. Florianópolis: Insular, 2017. p. 93-108.

DELGADO, Nelson Giordano. **O papel e lugar do rural no desenvolvimento nacional**. Brasília, DF: CONDRAF, 2009. (Série Texto para Discussão).

DELGROSSI, Mauro. Agricultura familiar: um caso de sucesso das políticas públicas. **Correio Braziliense**, Brasília, DF, 18 nov. 2019. Opinião. Disponível em: https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/opiniao/2019/11/18/internas_opiniao,807192/artigo-agricultura-familiar-um-caso-de-sucesso-das-politicas-publica.shtml /. Acesso em: 03 abr. 2023.

FERREIRA, Frederico Poley Martins *et al.* População e políticas públicas: tendências e cenários para Minas Gerais. **Cadernos BDMG**, Belo Horizonte, n. 21, p. 55-85, out. 2012.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Questões teóricas e políticas de um governo em disputa: a reforma agrária no governo Dilma. In: MATTEI, Lauro (org.). **Reforma agrária no Brasil: trajetória e dilemas**. Florianópolis: Insular, 2017. p. 247-267.

FERNANDES, Bernardo Mançano; WELCH, Clifford Andrew; GONÇAVES, Elienai Constantino. **Políticas fundiária no Brasil: uma análise geo-histórica da governança da terra no Brasil**. [S. l.]: International Land Coalition, 2012. v. 2 - Governança da Terra no Século XXI: Sessões Framing the Debate. Disponível em: https://www2.fct.unesp.br/nera/ltd/politicas_fundiarias_brasil-bmf_caw_ecg.pdf. Acesso em 02. jan. 2023.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Contas regionais de Minas Gerais** – ano de referência 2020. Belo Horizonte: Fundação Joao Pinheiro, 2022.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Plano de Desenvolvimento para o Vale do Jequitinhonha**. Demografia e atividades econômicas principais: estudos de base. Belo Horizonte: Fundação Joao Pinheiro, 2017a. v. 2.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Plano de Desenvolvimento para o Vale do Jequitinhonha**. Estratégias e ações. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2017b. v. 1.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1961.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento**. São Paulo: Círculo do Livro, 1974.

FURTADO, Celso. **Um projeto para o Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1968.

GIRARDI, Eduardo Paulon. A Luta pela Terra e Sua Conquista. **Atlas da Questão Agrária Brasileira**, [s. l.], 2008. Disponível em: http://www.atlasbrasilagrario.com.br/con_subcat/a-luta-pela-terra-e-sua-conquista/. Acesso em: 14 dez. 2022.

GIRARDI, Eduardo Paulon. Famílias em ocupações de terra (1988-2020) e Famílias assentadas (1979-2020). **Atlas da Questão Agrária Brasileira**, [s. l.], 2020. Disponível em: http://www.atlasbrasilagrario.com.br/__atlas__/_maisanaliticosassentamentos/. Acesso em: 14 dez. 2022.

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; TONETO JÚNIOR, Rudinei. **Economia brasileira contemporânea**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

GUANZIROLI, Carlos Enriques *et al.* **Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

GRISA, Cátia; JUNIOR, Valdemar João Wesz; BUCHWITS, Vitor Duarte. Revisitando o PRONAF: velhos questionamentos, novas interpretações. **RERS**, Piracicaba, v. 52, n. 2, p. 323-346, abr./jun. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/resr/a/FfGVnNCzjyTK6JgDCrQFfGg/?lang=pt>. Acesso em: 18 fev. 2023.

GUIMARÃES, Alexandre Queiroz. Crise Econômica, desigualdades sociais e a promoção do desenvolvimento em Minas Gerais. In: GUIMARÃES, Alexandre (org). **Políticas públicas e desenvolvimento em Minas Gerais**. Curitiba: Appris, 2021. p.19-24.

GUIMARÃES, Alexandre Queiroz. Planejamento, desenvolvimento territorial e as diretrizes para o desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha. **Revista Espinhaço**, Diamantina, v. 6, n. 2, p. 2-14, 2017. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/bitstream/123456789/3287/1/Planejamento%2c%20desenvolvimento%20territorial%20e%20as%20diretrizes%20para%20o%20desenvolvimento%20do%20Vale%20do%20Jequitinhonha.pdf>. Acesso em: 29 maio 2023.

HOFFMANN, Rodolfo; KAGEYAMA, Angela A. Modernização da agricultura e distribuição de renda no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 171-208, abr. 1985. Disponível em:

http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6148/1/PPE_v15_n01_Modernizacao.pdf.

Acesso em: 22 ago. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico**. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1378>. Acesso em: 09 jun. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 1995-1996**. Rio de Janeiro, 1996. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuário/censo-agropecuário-1995-1996>. Acesso em: 04 dez. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006**. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuário/censo-agropecuário-2017>. Acesso em: 04 dez. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2017: Resultados definitivos**. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuário/censo-agropecuário-2017>. Acesso em: 04 dez. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Caracterização do público potencial do PRONAF “B” na região Nordeste e no estado de Minas Gerais: uma análise baseada nos dados do Censo Agropecuário 2006**. Brasília: IPEA, 2013.

JUNQUEIRA, Clarissa Pereira; LIMA, Jandir Ferreira de. Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil. **Semina: Ciências Sociais e Humanas**, Londrina, v. 19, n. 2, p. 159-176, jul./dez. 2008. Disponível em:

<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/seminasoc/article/view/5469>. Acesso em: 30 maio 2023.

LACERDA, Antônio Corrêa *et al.* **Economia Brasileira**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MARQUES, Denise Helena França; FERREIRA, Frederico Poley Martins. O fenômeno despovoamento em Minas Gerais e sua relação com o envelhecimento populacional e com a vulnerabilidade social. *In*: GUIMARÃES, Alexandre Queiroz (org). **Políticas públicas e desenvolvimento em Minas Gerais**. Curitiba: Appris, 2021. p. 281-306.

MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi. Participação e PRONAF: um estudo do poder, dos atores e dos conflitos em torno dos conselhos municipais de desenvolvimento rural. *In*: SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: UFRGS, 2004. p. 51-119.

MATOS, Patrícia Francisca; PESSÔA, Vera Lúcia Salazar. A modernização da agricultura no Brasil e os novos usos do território. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, ano 13, v. 2, n. 22, p. 290-322, 2011. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/2456>. Acesso em: 18 dez. 2022.

MATTEI, Lauro. Evolução do crédito do PRONAF para as categorias de agricultores familiares A e A/C entre 2000 e 2010. **Ver. Econ. NE**, Fortaleza, v. 45, n. 3, p. 58-69, jul.-set., 2014a. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/revista/index.php/ren/article/view/119>. Acesso em: 11 nov. 2022.

MATTEI, Lauro. O papel e a importância da agricultura familiar no desenvolvimento rural brasileiro contemporâneo. **Ver. Econ. NE**, Fortaleza, v. 45, suplemento especial, p. 83-91, out./dez. 2014b. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/revista/index.php/ren/article/view/500>. Acesso em 11 nov. 2022.

MENDONÇA, Sonia Regina; STEDILE, João Pedro (org.). **A questão agrária no Brasil: a classe dominante agrária, natureza e comportamento – 1964-1990**. 3. reimpressão. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

MELLOR, John W. **Agricultural development and economic transformation: promoting growth with poverty reduction**. London: Palgrave Macmillan, 2017.

MEMORIAL da Democracia. **Trabalhador rural obtém seu estatuto**. [S. l.], 2 mar. 1963. Disponível em: <http://memorialdademocracia.com.br/card/campones-ganha-protecao-de-estatuto>. Acesso em 08 jul. 2022.

MUELLER, Charles C. MARTINE, George. Modernização da agropecuária, emprego agrícola e êxodo rural no Brasil – a década de 1980. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 17, n. 3, p. 407-427, jul.-set. 1997. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/XRjhNSmJGQg7ZKvXHQ8nnPm/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 22 ago. 2022.

NASCIMENTO, Carlos Alves. A pluriatividade das famílias rurais no Nordeste e no Sul do Brasil: pobreza rural e políticas públicas. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 18, n. 2, p. 317-348, ago. 2009. Disponível em: <file:///C:/Users/sergio.vieira/Downloads/DmwDLTxxvQLdhgBZBpX5VfnR.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2022.

NASCIMENTO, Carlos Alves; AQUINO, Joacir Rufino; DELGROSSI, Mauro Eduardo. Tendências recentes da agricultura familiar no Brasil e o paradoxo da pluriatividade. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, DF, v. 60, n. 3, 21 p., 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/resr/a/H7NFXXwRFXMzVzNNJjgsnsh/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 25 mar. 2022.

NAVARRO, Zander. A agricultura familiar no Brasil: entre a política e as transformações na vida econômica. In: GASQUES, José Garcia *et al.* (org.). **A agricultura Brasileira** desempenho, desafios e perspectivas. Brasília, DF: IPEA, 2010. p. 185- 209. *E-book*. Disponível em: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/47918/1/Agricultura-familiar-no-Brasil-cap.-7.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2023.

NAVARRO, Zander. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 83-100, dez. 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/mqyB65BvYQ99XyWcY65zCvm/?lang=pt>. Acesso em: 03 jan. 2023.

OLIVEIRA, Humberto. A gestão social das políticas públicas no meio rural brasileiro. *In*: SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: UFRG, 2004. p. 5-6.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: ONU, 2016. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Brasil_Amigo_Pesso_Idosa/Agenda2030.pdf. Acesso em: 23 de jun. 2022. Acesso em: 23 jun. 2022.

PAIVA, Ruy Miller. Modernização e dualismo tecnológico na agricultura. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 171-234, dez. 1971. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3714/1/PPE_v01_n02_Modernizacao.pdf. Acesso em: 22 ago. 2022.

PEREIRA, João Márcio Mendes. A luta política em torno da implementação do modelo de reforma agrária de mercado durante o governo de Cardoso. *In*: STEDILE, João Pedro (org.). **A questão agrária no Brasil: debate sobre a situação e perspectivas da reforma agrária na década de 2000**. 2. reimpressão. São Paulo: Expressão Popular, 2013. p. 19-68.

PICOLOTTO, Everton Lazzaretti. Os atores da construção da categoria Agricultura Familiar no Brasil. **RERS**, Piracicaba, v. 52, supl.1, p. S063-D084, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/resr/a/TrnbnVLQJSdyX8Y7pkM475v/?lang=pt>. Acesso em: 23 jan. 2022.

PIRES, Murilo José de Souza. **Contradições em processo: um estudo da estrutura e evolução do PRONAF de 2000 a 2010**. Brasília, DF: IPEA, 2013. (Série Texto para Discussão n. 1914). Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/revista/index.php/ren/article/view/111>. Acesso em: 7 maio 2023.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **PNUD Brasil**. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/desenvolvimento-humano-e-idh-0>. Acesso em: 16 out. 2022.

RAMALHO JÚNIOR, Álvaro. **Complexo agroindustrial, grupos de interesses e políticas públicas: o caso do trigo no Brasil**. 1994. 235 f. Tese (Doutorado em Ciência Econômica) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1994.

RIBEIRO, Eduardo Magalhães; GALIZONI, Flávia Maria. Terra, lavoura e migração no Alto Jequitinhonha. *In*: RIBEIRO, Eduardo Magalhães (org.). **Sete estudos sobre a agricultura familiar do Vale do Jequitinhonha**. Porto Alegre: UFRGS, 2013a. p. 25-44.

RIBEIRO, Eduardo Magalhães *et al.* As feiras livres do Jequitinhonha. *In*: RIBEIRO, Eduardo Magalhães (org.). **Sete estudos sobre a agricultura familiar do Vale do Jequitinhonha**. Porto Alegre: UFRGS, 2013b, p. 127-150.

RIBEIRO, Eduardo Magalhães *et al.* Gestão, uso e conservação de recursos naturais em comunidades rurais do Alto Jequitinhonha. *In*: RIBEIRO, Eduardo Magalhães (org.). **Sete estudos sobre a agricultura familiar do Vale do Jequitinhonha**. Porto Alegre: UFRGS, 2013c. p. 67-90.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento includente, sustentável e sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004

SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. Notas críticas sobre a atualidade e os desafios da questão agrária. *In*. MATTEI, Lauro (org.). **Reforma agrária no Brasil: trajetória e dilemas**. Florianópolis: Insular, 2017. p. 109-159.

SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen. Social construction of target populations: implications for politics and policy. **American Political Science Review**, Washington, DC, v. 87, n. 2, p. 334-347, jun. 1993. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2939044>. Acesso em: 17 out. 2022.

SCHNEIDER, Sérgio. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 30, n. 3, p. 511-531, jul.-set. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/MWKqhnDFRzCwv9DKsFWZZhv/>. Acesso em: 17 out. 2022.

SCHNEIDER, Sérgio; CASSOL, Abel. **A agricultura familiar no Brasil**. Santiago: RIMISP, 2013. (Serie Documentos de Trabajo n. 145). Disponível em: https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1438617722145AgriculturaFamiliarBrasil_ShneiderCassol_editado.pdf. Acesso em: 25 jan. 2023.

SCHNEIDER, Sérgio; MATTEI, Lauro; GAZELLA, Ademir Antonio. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. *In*: SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: UFRG, 2004. p. 21-49.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SIEDENBERG, Dieter Rugard. Indicadores de desenvolvimento socioeconômico: uma síntese. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 1, n. 1., p. 45-71, jan./jun. 2003. Disponível em: <https://revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/67>. Acesso em: 20 mar. 2023.

SILVA, José Graziano de. **A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

SILVA, José Graziano de; BELINK, Walter; TAKAGI, Maya. **Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil**. São Paulo: Instituto da Cidadania, 2001. Disponível em: http://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/011017/do_sintese.pdf. Acesso em: 12 ago. 2022.

SILVA, José Graziano de; DEL GROSSI, Mauro; CAMPANHOLA, Clayton. O que há de realmente novo no novo rural brasileiro. **Caderno de Ciência & Tecnologia**, Brasília, DF, v. 19, n. 1, p. 37-67, jan./abr. 2002. Disponível em: <https://seer.sct.embrapa.br/index.php/c%20ct/article/view/8795>. Acesso em: 03 jan. 2023.

SILVA, Rosana de Oliveira Pithan e. **Assistência técnica e extensão rural no Brasil: um pouco de sua história**. Instituto de Economia Agrícola, São Paulo, v. 11, n. 5, 6 p., maio 2016. Disponível em: <http://www.iea.sp.gov.br/ftpiea/AIA/AIA-33-2016.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2022.

SILVA, Sandro Pereira. **Políticas públicas, agricultura familiar e desenvolvimento territorial: uma análise dos impactos socioeconômicos do PRONAF no território Médio Jequitinhonha – MG**. Brasília, DF: IPEA, 2012. (Série Texto para Discussão n. 1693). Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/2791/politicas-publicas--agricultura-familiar-e-dese--->. Acesso em: 31 ago. 2022.

SOUZA, João Valdir Alves de; NOGUEIRA, Maria das Dores Pimentel. **Vale do Jequitinhonha: desenvolvimento e sustentabilidade**. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

SOUZA, Paulo Marcelo. LIMA, João Eustáquio. Intensidade e dinâmica da modernização agrícola no Brasil e nas unidades da federação. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 4, p. 795-824, out./dez. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbe/a/www3SZVkyGpnYKQGRRkgKmt/?lang=pt>. Acesso em: 23 ago. 2022.

SZMRECSÁNYI, Tamás. Celso Furtado e o início da industrialização no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 195-206, abr.-jun. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/b4yScbdBQffGsYvRnxvr47s/?lang=pt>. Acesso em: 24 dez. 2022.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. 2. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

VEIGA, José Eli da. **O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica**. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 1991.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. O campesinato brasileiro: uma história de resistência. **RESR**, Piracicaba, v. 52, supl. 1, p. S025-S044, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/resr/a/4Hn3FCvFdb9VBYwSwJfKSGJ/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 23 jun. 2022.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Raízes históricas do campesinato brasileiro. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS: GT 17 – PROCESSOS SOCIAIS AGRÁRIOS, 20., out. 1996, Caxambu. **Anais [...]**. Caxambu: ANPOCS, 1996. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/leaa/files/2014/06/Texto-5.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2022.