

# REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS E SOCIAIS NO BRASIL: POLÍTICAS PÚBLICAS ESTATAIS PARA O DESENVOLVIMENTO DO SETOR AGRÍCOLA BRASILEIRO

## REDUCTION OF REGIONAL AND SOCIAL INEQUALITIES IN BRAZIL: PUBLIC STATE POLICIES FOR THE DEVELOPMENT OF THE BRAZILIAN AGRICULTURAL FIELD

Maria Joana Alves da Silva<sup>1</sup>, Ana Paula Inácio<sup>1</sup>, Francisco Torres de Moraes Filho<sup>1</sup>, Manoel Arnóbio de Sousa<sup>1</sup>, Osvaldo de Freitas Teixeira<sup>1</sup>, Ivanilcia Mendes da Cruz Carvalho<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Faculdade de Integração do Sertão – FIS, Serra Talhada-PE, Brasil.

### Resumo

Este artigo trata do problema da desigualdade como um processo que existe nas relações sociais, presente em todo o mundo. A sua redução é uma realidade a ser enfrentada, se constituindo em um enorme desafio no contexto dos compromissos globais de desenvolvimento sustentável. O cenário brasileiro de desigualdade traduz-se pela enorme concentração de renda, como resultado tem-se um grande número de brasileiros vivendo em situação de extrema precariedade. Ademais, a concentração de renda amplia consideravelmente as desigualdades de acesso a emprego, educação e serviços públicos em geral. Diante da realidade, em atendimento ao objetivo previsto no artigo 3º, inciso III, da Constituição Federal, de reduzir as desigualdades sociais e regionais, um conjunto de políticas públicas vem sendo desenvolvidas nas últimas décadas. Dentre essas políticas, apresenta-se como muito importante as políticas públicas de desenvolvimento rural, em especial aquelas dirigidas a Agricultura Familiar. Todavia, ao lado dos bons resultados sociais conquistados existem algumas tensões, conflitos e contradições no âmbito das políticas públicas brasileiras, em especial no campo agrícola, que acabam por interferir no desenvolvimento do Estado. Neste contexto, se apresenta o seguinte problema: as políticas públicas agrícolas implementadas no Brasil nas últimas décadas, no âmbito da agricultura familiar, foram capazes de contribuir com a redução das desigualdades sociais e regionais? Dessa forma, o presente estudo busca analisar se as políticas públicas agrícolas no âmbito da agricultura familiar no Brasil, criadas e implementadas a partir de 1995, contribuem para a redução das desigualdades sociais e regionais do Estado. Conclui-se, que é por meio de uma ampla articulação das políticas públicas no âmbito da agricultura familiar que o Brasil será capaz de permitir estratégia de reprodução social agrícola, estratégia de reprodução não-agrícola, de diversificação produtiva, e por consequência continuar contribuindo com a redução da desigualdade.

**Palavras-chave:** Agricultura Familiar. Desigualdade. Políticas Públicas.

### Abstract

The current article approaches the problem of inequality as a process that exists in social relations, occurring throughout the world. Its reduction is a reality to be faced, being constituted as enormous challenge in the context of global commitments for sustainable development. The Brazilian scenario of inequality is characterized by the massive concentration of income, and as a result of it, a large number of Brazilians live in extremely precarious situations. Moreover, income concentration considerably expands inequalities regarding access to employment, education and public services in general. In the view of this reality, in attendance to the objective specified in the third article, item III, of the Federal Constitution, of reducing social and regional inequalities, a set of public policies has been developed in the past decades. Among these policies, public policies for rural development are presented as extremely relevant, especially those directed to Family Agriculture. However, alongside the good social results achieved, there are some tensions, conflicts and contradictions in the sphere of Brazilian public policies, especially in the agricultural field, which interferes in the development of the State. In this context, the subsequent problem arises: have public agricultural policies implemented in Brazil in last decades, within the range of family farming, been able to contribute to the reduction of social and regional inequalities? Hence, the present study aims to analyze whether public agricultural policies within the scope of family agriculture in Brazil, created and implemented since 1995, contribute to the reduction of social and regional inequalities in the State. In conclusion, it is through a ample articulation of public policies in the context of family farming that Brazil will be able to allow a strategy of agricultural social reproduction, a strategy of non-agricultural reproduction, of productive diversification, and consequently continue to collaborate to inequality reduction.

**Keywords:** Family Agriculture. Inequality. Public Policies.

## Introdução

A desigualdade é um dos problemas que permeia o cenário mundial. As pesquisas comprovam que tanto as desigualdades entre os países, como dentro deles, têm aumentado consideravelmente nos últimos dois séculos. De um modo geral, observa-se que o desenvolvimento global trouxe benefícios desproporcionais aos grupos de maior renda, restando esquecidas as famílias de rendimentos mais baixos.

Neste contexto, as pessoas de baixa renda não tiveram condições de realizar plenamente seu desenvolvimento, sendo este um fato que se apresenta negativo para as economias nacionais como um todo. Certos fatores, como oportunidades diferentes de acesso à terra, a água, a mercados, a tecnologias e políticas públicas de educação, saúde, transporte de qualidade, geração de emprego e renda, entre outras, contribuem significativamente para o aumento dessa desigualdade, que se apresenta tanto nos países desenvolvidos quanto nos periféricos, sendo que nestes últimos registra-se em maior grau.

No Brasil, o cenário é de forte aumento da concentração de renda, fruto das desigualdades de classes sociais, de gênero, de raça. Essa realidade resulta em milhões de pessoas vivendo em condições de extrema precariedade e vulnerabilidade social. Ademais, a concentração de renda, amplia as desigualdades de acessos a emprego, educação, serviços públicos, entre outros.

Assim, considerando o cenário de desigualdade, o Brasil vem desenvolvendo um conjunto de políticas públicas de fomento à distribuição de renda, equidade de gênero e de raça, e de apoio a grupos sociais historicamente marginalizados. Dentre essas políticas, apresenta-se como muito importante para atingir o objetivo de diminuir as desigualdades sociais e regionais, constante do artigo 3º, inciso III, da Constituição Federal, as políticas públicas de desenvolvimento rural, em especial aquelas dirigidas a Agricultura Familiar.

Entretanto, é possível observar que resistem no tempo, ao lado dos bons resultados sociais alcançados nos últimos anos, algumas tensões, conflitos e contradições no âmbito das políticas públicas brasileiras, em especial no campo agrícola, que acabam por interferir no desenvolvimento do Estado. Essas mudanças e permanências, avanços e contradições, são características dos processos de desenvolvimento rural no Brasil. Neste contexto, apresenta-se a seguinte problemática: as políticas públicas agrícolas implementadas no Brasil nas últimas décadas, no âmbito da agricultura familiar, foram capazes de contribuir com a redução das desigualdades sociais e regionais?

Dessa forma, o presente estudo busca analisar se as políticas públicas agrícolas no âmbito da agricultura familiar no Brasil, criadas e implementadas a partir de 1995, contribuem para a redução das desigualdades sociais e regionais do Estado. Para tanto o presente artigo está dividido em cinco tópicos, onde o primeiro e o último tratam da introdução e considerações finais, respectivamente. O segundo fará uma abordagem geral sobre a desigualdade enquanto problemática mundial e nacional, com traços de suas principais características e de seus efeitos; o terceiro se destinará a uma análise das políticas públicas, inicialmente tratando de sua estruturação e em seguida discorrendo sobre as políticas voltadas para o setor agrícola; por fim o quarto capítulo se destina a analisar o papel das políticas públicas agrícolas no combate às desigualdades sociais e regionais no Brasil, a partir do processo de reconhecimento da agricultura familiar com a implementação de políticas públicas específicas para esse setor, apresentando suas contribuições e seus limites.

## Metodologia

Trata-se de uma pesquisa qualitativa pois busca entender o fenômeno da desigualdade entre as regiões brasileiras. Far-se-á uso do método primário de revisão de literatura. Quanto aos aspectos metodológicos, será utilizado o método dedutivo, adotando como procedimento técnico a pesquisa bibliográfica, por meio da consulta em livros, artigos científicos e dissertações.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

### A DESIGUALDADE COMO PROBLEMA GLOBAL E NACIONAL: A DESIGUALDADE E SEU CONTEXTO GLOBAL

O problema da desigualdade dentro e entre os países é uma realidade a ser enfrentada, sendo a sua redução um enorme desafio no contexto dos compromissos globais de desenvolvimento sustentável. Neste contexto, esse tópico apresenta aspectos gerais da desigualdade global e nacional, proporcionando uma análise de suas causas e de seus efeitos.

A desigualdade social é um processo existente dentro das relações da sociedade, presente em todos os países do mundo. Ela atua, não só prejudicando o status social das pessoas, mas limitando o acesso aos direitos básicos, como educação e saúde de qualidade, transporte em boas condições, direito à propriedade, direito ao trabalho, direito à moradia, entre outros. Várias teorias buscam entender esse fenômeno. Boa parte delas, o relaciona com a má distribuição de renda.

Neste contexto, de acordo com o Relatório Mundial das Ciências Sociais da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – Unesco (2016), em 2015, quase metade de toda a riqueza das famílias do mundo pertencia a 1% da população mundial; e as 62 pessoas mais ricas possuíam o mesmo patrimônio que a metade da humanidade. Dessa forma, observa-se que a desigualdade social é fruto da concentração de dinheiro e poder em uma parte muito pequena da população, restando para uma grande parcela da sociedade apenas dividir o que sobra.

No mesmo sentido, o relatório *Recompensem o Trabalho e não a Riqueza* (OXFAM, 2018) afirma que no mundo 82% de toda a riqueza gerada em 2017 ficou nas mãos do 1% mais rico da população. Em contraposição, a metade mais pobre da população (3,7 bilhões de pessoas) não ficou com nada. O relatório ainda indica que, nos últimos 25 anos, enquanto o 1% mais rico capturou 27% do crescimento da renda global, mais da metade mais pobre do mundo ficou com 13% de cada dólar inserido na economia.

Ademais, outras causas também podem ser apontadas para a desigualdade, entre elas: a má administração de recursos, principalmente públicos, a lógica de mercado do sistema capitalista, a falta de investimento nas áreas sociais e a falta de [oportunidade de trabalho](#).

Destarte, o recente aumento das desigualdades econômicas parece ter sua origem nas décadas de 1980 e 1990, quando o paradigma neoliberal se tornou dominante nos países do Ocidente. Dessa forma, analisando esse período observa-se que, de maneira gradual, as desigualdades se espalharam pelo mundo, no contexto da globalização e da financeirização da economia após a queda do comunismo. Na época havia a ideia de que essas mudanças promoveriam crescimento, gerado pelas forças do mercado, e iriam beneficiar as populações pobres e vulneráveis. Todavia, o idealizado não se concretizou em larga escala. Embora vários países, tanto desenvolvidos quanto emergentes, tenham registrado altas taxas de crescimento econômico na sequência da liberalização de suas economias, a desigualdade, especialmente relativa à renda, cresceu rapidamente dentro dos países.

Neste contexto, o que se observa é que o crescimento beneficiou desproporcionalmente as famílias de maior renda, enquanto que as que detêm menor rendimento foram deixadas para trás. Assim, apesar das numerosas promessas de redução da pobreza feitas nas últimas décadas do século XX, o número daqueles que vivem na miséria teve significativo aumento. Segundo Stiglitz (2002, p. 31) “a distância cada vez maior entre os que têm e os que não têm vem deixando um número bastante grande de pessoas no Terceiro Mundo em um estado lamentável de miséria, sobrevivendo com menos de um dólar por dia”.

Assim, o cenário de desigualdade que permeia o mundo atualmente, fez com que os Estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU), na Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável 2015, estabelecesse e se comprometesse com uma nova agenda de desenvolvimento sustentável ao definirem o “Futuro que queremos”. Desse modo, a Agenda 2030 representa um novo pacto para enfrentar os grandes desafios da sustentabilidade planetária e instituir o desenvolvimento sustentável em suas três dimensões: social,

econômica e ambiental. Para tanto, foram traçados 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), entre os quais se encontra o de reduzir as desigualdades dentro e entre países.

Ocorre que o relatório Mundial das Ciências Sociais da Unesco (2016) alertou que a falta de controle das desigualdades pode comprometer a sustentabilidade das economias, das sociedades e das comunidades, de modo a enfraquecer os esforços para atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) até 2030. Ainda segundo o relatório, as desigualdades não devem ser entendidas e abordadas somente em termos de renda e riqueza, já que elas não são apenas econômicas, mas também resultam de diferenças políticas, sociais, culturais, ambientais, espaciais e com base no conhecimento. Por esta razão o documento analisa sete dimensões da desigualdade e a forma como elas interagem e influenciam na vida das pessoas.

O relatório ainda afirma que as discriminações e injustiças atuam por meio dessas dimensões de diferentes formas em diferentes contextos. Por exemplo, crianças provenientes de famílias de baixa renda e de outros grupos marginalizados, em especial as que vivem em áreas rurais, com frequência têm menos acesso à educação de qualidade se comparado a outras; conseqüentemente na idade adulta a desigualdade quanto aos resultados de aprendizagem conduz à desigualdade relacionada ao emprego e ao salário. Da mesma forma, as desigualdades socioeconômicas interagem com a desigualdade política em termo de voz, representação e influência, de modo que as pessoas mais afetadas pela primeira com frequência têm menos poder para enfrentar e mudar sua situação.

Ante a realidade, faz-se imprescindível atentar para o que os governantes mundiais têm feito para atender ao objetivo de diminuir a desigualdade, assim como é importante ressaltar que a desigualdade enfraquece a democracia. Os líderes mundiais sabem disso, deveriam agir para reduzir a concentração de riqueza e a desigualdade, entretanto, parecem estar optando por suprimir a democracia e a liberdade, afastando-se de alcançar uma sociedade mais justa.

## **O PROBLEMA DA DESIGUALDADE NO BRASIL**

A igualdade é um valor central para a sociedade brasileira, considerando que na Constituição de 1988 estão descritos os seguintes objetivos: construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza, a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Além do mais enfrentar a desigualdade é condição para existência de um Estado democrático de direito, que tem entre seus fundamentos a cidadania e a dignidade da pessoa humana, como está escrito no artigo primeiro da nossa Carta Maior.

Entre as desigualdades mais comuns no cenário brasileiro se destacam as históricas e perceptíveis desigualdades entre homens e mulheres e a desigualdade entre negros e brancos, além da desigualdade econômica ou de classes. A desigualdade entre homens e mulheres e entre negros e brancos se reflete tanto no acesso ao mercado de trabalho, como também em relação à média salarial. Isso se agrava quando se juntam esses dois marcadores sociais, ou seja, se uma mulher ganha menos que o homem, imagine uma mulher negra. Ainda sobre a desigualdade racial, pode-se falar na desigualdade de acesso à educação, em especial de nível superior, já que o número de pessoas negras nas universidades é muito inferior ao número de pessoas brancas.

No contexto da desigualdade econômica ou de classes, na esteira de atender aos objetivos e fundamentos da Constituição Federal de 1988, nas últimas décadas o Brasil teve considerável avanço na redução da desigualdade, haja visto ter reduzido de 35,9% em 2001 para menos de 13,29% a parcela da população abaixo da linha da pobreza (IPEA-2016). Segundo o Banco Mundial (2017), ao longo de 10 anos (2004 -2014) o Brasil retirou da pobreza mais de 28,6 milhões de pessoas, tendo experimentado um declínio no nível de desigualdade, com queda de 0,57 para 0,52 no coeficiente de Gini relacionado à renda domiciliar no mesmo período.

Ante a conjuntura, é possível dizer que as conquistas brasileiras tiveram seu fundamento na política de inclusão social de uma economia em ebulição, alimentada por condições

externas favoráveis. Todavia, mesmo com a redução nos níveis de pobreza, o Brasil permanece na condição de um dos países mais desiguais do mundo, com um coeficiente de Gini mais alto que a maioria dos outros países, à exceção de Colômbia e Honduras na América Latina e Caribe e de alguns países da África subsaariana (BANCO MUNDIAL, 2017).

Assim, em relação à distribuição de riqueza, o retrato do Brasil reflete a situação mundial apresentada na seção anterior, uma vez que se encontra na liderança dos países com maior concentração de riqueza nas mãos de 1% da população, segundo relatório Panorama Social da América Latina (CEPAL, 2018). No país, a população mais rica concentra 48% de toda a riqueza nacional e os 10% mais ricos ficam com 74%. Por outro lado, 50% da população brasileira possui cerca de 3% da riqueza total do País (OXFAM BRASIL, 2017).

Nos últimos anos essa situação de desigualdade teve agravamento devido à crise fiscal iniciada no governo da presidente Dilma, eleita em 2014 e mantida, pelo governo pós-impeachment. Neste contexto, as reformas profundas que foram aprovadas nos últimos anos afrontaram o que preconiza nossa Constituição, e ameaçam reverter o processo de construção de uma sociedade mais livre, justa e solidária. Destarte, essas reformas se realizaram à revelia da população, como demonstram pesquisas do Instituto Datafolha realizadas nos contextos da tramitação das propostas, 60% dos brasileiros eram contra a emenda do Teto de Gastos, 71% dos brasileiros eram contra a Reforma da Previdência e 58% rejeitavam a reforma trabalhista.

O Brasil é um país também marcado pelas desigualdades entre suas macrorregiões, haja vista terem se desenvolvido de forma distinta. Há muitas décadas estudiosos clamam por uma distribuição dos recursos e dos investimentos, de forma a diminuir a pobreza das regiões Norte-Nordeste. Muita embora tenham ocorrido algumas mudanças, não houve redução significativa e as desigualdades continuam existindo. Pode-se citar como mudanças ocorridas nas últimas décadas, a redução da taxa de analfabetismo, em todas as regiões brasileiras, incluindo a região nordeste, onde ela mais diminuiu. Observa-se também que houve aumento da esperança de vida ao nascer, novamente o Nordeste foi a região onde mais aumentou. Em relação à renda per capita média, houve aumento expressivo em todas as regiões, mas as diferenças regionais não deixaram de existir e o Nordeste continua registrando a renda mais baixa, seguida pelo Norte. Na taxa de desemprego todas as regiões presenciaram redução, mas Nordeste e Norte ainda mantém a maior taxa.

Dessa forma, ao pensar em desigualdades é preciso ter em mente que elas não são inevitáveis, mas que antes de mais nada, são produtos de escolhas políticas que refletem a desigual distribuição de poder nas sociedades. Mudar essa realidade requer novas escolhas políticas, reiteradas ao longo do tempo, e sustentadas por uma sociedade com igual acesso à democracia.

## **POLITICAS PUBLICAS E O SETOR AGRICOLA NO BRASIL: A ESTRUTURAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

A função desempenhada pelo Estado sofreu diversas alterações ao longo de sua história. Nos séculos XVIII e XIX, sua principal finalidade era a segurança pública e a defesa externa em situação de ataque inimigo. Com o aprofundamento e expansão da democracia, as responsabilidades do Estado aumentaram, sendo possível entender atualmente que sua função é atender ao bem comum.

Assim, para atingir sua finalidade atual, o Estado precisa desenvolver uma série de ações e atuar diretamente em diversas áreas, como educação, saúde, segurança pública, meio ambiente, agricultura, desenvolvimento econômico, entre outras. Para tanto, os governos se utilizam de Políticas Públicas, que pode ser definido como sendo o conjunto de decisões e ações do governo visando a solução de problemas que se apresentam na sociedade (LOPES, 2008).

É importante ressaltar que as sociedades contemporâneas se caracterizam pela sua diversidade, considerando idade, religião, renda, profissão, ideias, valores, interesses, aspirações, etc. Essa diversidade demanda do Estado uma atuação diversificada. Entretanto, os

recursos para atender as demandas da sociedade são limitados ou escassos e, conseqüentemente tornam-se objeto de disputa entre os indivíduos.

Desse modo, para aumentar as possibilidades de êxito na competição dos bens e serviços públicos, os indivíduos que têm os mesmos objetivos procuram se unir formando grupos. Em razão disso, em geral, as demandas da sociedade são apresentadas aos dirigentes públicos por meio de grupos organizados, denominados de Sociedade Civil Organizada, incluindo sindicatos, entidades de representação empresarial, associação de moradores, associações patronais e organizações não governamentais em geral.

Apresentadas as demandas, cabe ao formulador de políticas públicas conseguir perceber, compreender e selecionar as prioridades, para, em seguida oferecer as respostas. Essas respostas nem sempre atenderão as expectativas de todos os grupos, alguns serão contemplados, outros não. Assim, para as demandas que forem contempladas o governo irá formular e implementar ações que busquem atender as expectativas de forma integral ou parcial. Se o governo busca atender às demandas recebidas, com o objetivo de maximizar o bem-estar da sociedade, diz-se que ele está voltado para o interesse público.

Dessa forma, percebe-se que a política pública é uma linha traçada para atacar um problema público. Assim, entende-se que a causa para a criação de uma política pública é a necessidade de se dar resolução a um problema coletivo reconhecido como relevante (SECCHI, 2014).

Outro fator importante para entender o processo da formulação e implementação das políticas públicas é reconhecer os seus atores. A política pública pode ser feita tanto pelo Estado como pela Sociedade Civil. Sendo que neste último caso, é imprescindível a presença do Estado, seja disponibilizando orçamento, definindo as regras ou implementando a política em parceria. A Sociedade Civil participa de diferentes modos, tanto na construção, como na execução.

No ciclo político, são comuns a todas as propostas de políticas públicas as seguintes fases: formação da agenda, formulação de políticas, processo de tomada de decisão, implementação e avaliação. Necessário ressaltar a importância da participação social nas referidas fases, para que os objetivos sejam melhor alcançados.

A formação da agenda como primeira fase do ciclo, se realiza ante a impossibilidade do governo de atender a todas as demandas sociais, devido a diversidade de problemas e a escassez de recursos. Desse modo, esse processo considera a emergência, o reconhecimento e a definição das questões que serão tratadas e, como consequência, quais serão deixadas de lado.

A segunda fase, denominada de formulação das políticas, ocorre a partir do momento em que a situação, tendo sido identificada como problema, foi introduzida na agenda governamental, se constituindo, então, no momento em que se processa a definição das ações que serão adotadas para solucioná-las. Desse modo, é considerado o momento em que deverão ser definidos o objetivo da política, os programas a serem desenvolvidos e as metas a serem alcançadas. Para tanto poderão ser ouvidos os grupos sociais e os técnicos da administração.

Na terceira fase, que se constitui no processo de tomada de decisões, se realiza a escolha das alternativas de ação/intervenção em resposta aos problemas definidos na agenda. Nessa etapa, se define, por exemplo, os recursos e o prazo temporal de ação da política, sendo nesse momento expressas em leis, decretos, normas, resoluções, dentre outros atos da administração pública. Nessa fase também se decide como será esse procedimento de escolha, quem serão os participantes, se será aberto ou fechado. Caso venha a ser aberto, será necessário determinar se será uma consulta ampla aos beneficiários, como ocorre por exemplo, no orçamento participativo.

A fase seguinte de Implementação se constitui na etapa em que o planejamento e a escolha são transformados em atos, tendo como responsável o corpo administrativo. Nesse período a política pode sofrer consideráveis transformações, dependendo do comportamento do corpo administrativo, o que pode resultar em comprometimento da sua eficácia. É possível perceber que alguns fatores externos e internos contribuem nesse processo. Como fator

externo pode-se citar as disputas de poder entre organizações e, como fatores internos, a falta de estrutura adequada e de preparação formal e treinamento do quadro administrativo.

Por fim, a quinta e última fase se constitui da avaliação, que não significa ser um instrumento que deva ser utilizado apenas quando do término da execução da política. Pelo contrário, o sucesso da política pode ser alcançado exatamente por ter esta sofrido avaliação durante todo o seu ciclo, levando à maximização dos resultados obtidos com os recursos destinados. Ademais, ela serve como fonte de aprendizado, permitindo a gestão perceber quais ações tendem a produzir melhores resultados.

## **AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO SETOR AGRÍCOLA BRASILEIRO**

Para o presente trabalho, as políticas públicas no setor agrícola brasileiro serão analisadas, a partir da divisão entre agricultura patronal e agricultura familiar, tomando como base o sistema de produção no campo, considerando suas relações de trabalho. Desse modo, serão abordados seus conceitos e condicionantes históricos, apresentando as diferenças fundamentais existentes entre o universo de produtores da agricultura brasileira.

O modelo patronal também conhecido como empresarial ou agronegócio se constitui pelas seguintes características: completa separação entre gestão e trabalho; organização centralizada; ênfase na especialização; ênfase em práticas agrícolas padronizáveis; trabalho assalariado predominante; tecnologias dirigidas à eliminação das decisões de momento (pouca flexibilidade). Já o modelo familiar se caracteriza do seguinte modo: trabalho e gestão intimamente relacionados; direção do processo produtivo assegurada diretamente pelos proprietários; ênfase na diversificação, na durabilidade dos recursos e na qualidade de vida; trabalho assalariado complementar; decisões imediatas, adequadas ao alto grau de imprevisibilidade do processo produtivo.

Desse modo, é possível entender a agricultura familiar como um conjunto de unidades onde a família tem um peso fundamental na gestão, na propriedade e igualmente na força de trabalho. Já aqueles estabelecimentos que não tem a família como ponto central no trabalho e na gestão, principalmente, caracterizam-se como a agricultura patronal.

Historicamente vamos ter as duas modalidades de agricultura desde a formação econômica do Brasil, sendo que até a década de oitenta denominavam-se latifúndios, as propriedades em que se desenvolviam a agricultura patronal ou não familiar. No entorno destes latifúndios foi se constituindo outra forma de exploração da terra, denominada de diferentes modos como agricultura de subsistência, camponeses, agricultura de baixa renda.

Atualmente questiona-se em relação a esses sistemas de produção, agricultura patronal e familiar, qual delas é a mais importante. Do ponto de vista econômico, alguns entendem que a agricultura patronal, politicamente conhecida como agronegócio, seria a mais importante devido a sua participação expressiva na pauta de exportações do país. Entretanto, sobre o mesmo ponto de vista, percebe-se a importância da agricultura familiar, na medida em que pesquisas apontam que aproximadamente 75% da mão de obra empregada no meio rural se vincula a esta modalidade, além do que provém dela vários produtos alimentares que fazem parte da cesta básica brasileira (IBGE, 2009).

Assim, é possível perceber que existe uma participação econômica muito forte da agricultura familiar. Todavia, suas contribuições ultrapassam o aspecto econômico na medida em que se fala de um grupo social extremamente diverso, sendo expressão da diversidade cultural que existe no meio rural brasileiro. Dessa forma, fortalecer a agricultura familiar significa fortalecer elementos como a cultura, as tradições que são passadas ao longo de gerações, a manutenção da paisagem, o que mostra que a agricultura familiar tem contribuições materiais e imateriais.

Historicamente no espaço rural brasileiro as políticas públicas sempre priorizaram a média e grande propriedade rural. Neste contexto, observa-se que todo projeto de modernização da agricultura brasileira que ocorreu nos anos 60, 70 e 80 teve uma forte participação do Estado e cinco políticas foram consideradas muito importantes: Crédito Rural, Seguro Agrícola,

Assistência Técnica e Extensão Rural, Pesquisa Agropecuária e Comercialização e Garantia de Preço Mínimo. Essas políticas se constituíram em um pacote de modernização da agricultura no Brasil, tendo como beneficiários as grandes e médias propriedades rurais, que produziam produtos para a exportação ou que eram importantes no processo de agroindustrialização.

No período da ditadura militar, as representações da sociedade civil vinculados à agricultura familiar não conseguiram espaço para discutir e construir em conjunto com os gestores públicos políticas para a categoria social. O cenário político e institucional da época não permitiu a participação destes atores e limitava uma atuação mais crítica e propositiva da Contag, principal representação dos pequenos agricultores (GRISA; SCHNEIDER, 2015). Neste mesmo sentido, evidencia Grisa (2012) que a construção das políticas públicas para a agricultura resultava basicamente das representações de mundo e do setor oriundas de gestores públicos, acadêmicos e representantes de grupos de interesse, direcionados para a modernização da agricultura.

Assim, percebe-se que o tratamento do Estado brasileiro para as duas categorias sociais foi distinto, o que pode ser corroborado pelo reconhecimento tardio da agricultura familiar, que só veio a ocorrer a partir de 1995 com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf.

Entretanto, é imprescindível reconhecer que a atuação do Estado em termos de políticas públicas precisa olhar tanto para a agricultura familiar, como para a patronal. Neste contexto, independente do modelo, a agricultura é uma atividade vulnerável, pois não estamos falando de um processo de industrialização, em que é possível controlar o ambiente, a temperatura, mas de uma atividade que é muito mais suscetível às questões da natureza. Ademais, outra especificidade da agricultura é a necessidade de um investimento inicial, com retorno apenas depois de um ciclo produtivo, demandando então um capital de giro, que precisa ser ofertado pelo Estado, dando essa oportunidade aos agricultores. Neste sentido, a intervenção do Estado por meio de políticas públicas é fundamental.

Assim, ante a necessidade premente do Estado atuar por meio das políticas públicas no setor agrícola, a Constituição Federal de 1988 traça as diretrizes da política, que se apresenta da seguinte forma:

Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

- I - os instrumentos creditícios e fiscais;
- II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização;
- III - o incentivo à pesquisa e à tecnologia;
- IV - a assistência técnica e extensão rural;
- V - o seguro agrícola;
- VI - o cooperativismo;
- VII - a eletrificação rural e irrigação;
- VIII - a habitação para o trabalhador rural.

É importante entender que tais diretrizes devem alcançar os dois modelos de agricultura, patronal e familiar, uma vez que a atuação do Estado por meio das políticas públicas é fundamental para o desenvolvimento da agricultura, para o desenvolvimento do espaço rural brasileiro e também podem e devem ser utilizadas como instrumento de redução das desigualdades sociais e regionais do nosso Estado, como será visto no próximo tópico.

## **O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AGRÍCOLAS NO COMBATE ÀS DESIGUALDADES SOCIAIS E REGIONAIS DO BRASIL: O PROCESSO DE RECONHECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR E AS POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS**

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf foi a primeira política criada no Brasil para os agricultores familiares em 1995, sendo considerado um

marco político institucional para essa categoria social, se constituindo em um programa de crédito rural. Apesar desse tipo de política pública existir desde 1965, época em que foi instituído um sistema nacional de crédito rural no Brasil. Todavia, antes de surgir o Pronaf era muito difícil para os pequenos agricultores acessarem o crédito.

O Pronaf é fruto inicialmente de todo um conjunto de mobilizações sociais, que se iniciam ainda no final da década de 70 com uma mudança de postura da Contag. Esse fato pode ser constatado comparando as reivindicações colocadas no II Congresso Nacional de Trabalhadores Rurais (1973), em que o discurso era conciliador em relação ao governo, ressaltando as conquistas já adquiridas em termos de previdência social e proteção ao trabalhador rural (CONTAG, 1973), e o discurso no III Congresso (1979), mais combativo e reivindicatório, cobrando insistentemente a reforma agrária e uma política agrícola adequada às particularidades dos pequenos agricultores (CONTAG, 1979a; 1979b). Assim, conforme aponta Picolloto (2011), as disputas no interior do sindicalismo, a emergência do novo sindicalismo rural e de novos movimentos sociais incrementaram esta postura reivindicativa, de protesto e crítica ao governo federal.

Estas mudanças ganharam reforços com a redemocratização a partir de meados dos anos 80 e com a Constituinte de 1988. Com o processo de redemocratização, foi possível um “intenso movimento de rearticulação e reflorescimento de novas organizações na sociedade civil” (SANTOS, 2011, p. 79). Neste contexto, mostrou-se importante, além da mudança na forma de atuação da Contag, a criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) em 1983 e, nesta, a conformação do Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais (DNTR) em 1988; a constituição do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) em 1984; a institucionalização do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) em 1991, que vinham atuando desde o final da década de 1970; e a criação do Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS) em 1985.

Ainda no cenário de mobilizações sociais, faz-se presente também os protestos dos pequenos agricultores, em especial do sul do país, em relação aos efeitos produzidos pela criação do Mercosul em 1991, que possibilitou a entrada de produtos mais baratos, gerando uma difícil concorrência com os produtos locais. Junto a esse protesto havia também as reivindicações dos agricultores do norte e nordeste, onde mesmo existindo um fundo constitucional de desenvolvimento, que era para estar mais orientado para pequenos empreendimentos, permaneciam as dificuldades de acesso aos recursos financeiros. Dessa forma, ante a situação os agricultores protestavam e reivindicavam por uma política específica para a agricultura familiar, muito embora esse tipo de política agrícola específica já estivesse prevista na Constituição Federal de 1988.

Assim, ante as medidas econômicas que aumentaram a fragilidade social dos agricultores familiares, e aproveitando as possibilidades abertas com a redemocratização, os representantes da agricultura familiar recrudesceram sua postura propositiva e por meio de mobilizações sociais expressivas, como o primeiro Grito da Terra Brasil realizado em 1994 e repetido em 1995, passaram a exigir políticas específicas para a categoria, bem como a participação na construção destas (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

Ademais, é importante ressaltar que o Pronaf contou ainda com a confluência de dois outros processos. Um deles foi a mudança de paradigma na academia, no sentido de reconhecer que a agricultura familiar como forma não capitalista de produção, que possui uma dinâmica de resistência e convivência em sociedades capitalistas. O segundo processo foi a presença, na gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso, de grupo de gestores sensíveis à causa dos pequenos agricultores. Segundo afirma Grisa e Schneider (2015), foram as mobilizações realizadas por movimentos sociais vinculados à agricultura familiar, a mudança paradigmática nos estudos rurais (que passaram a destacar a permanência e a importância da agricultura familiar nos países desenvolvidos) e os interesses do governo federal em manter a ordem social no campo, aliados a uma certa influência no sindicalismo dos trabalhadores rurais que permitiram em 1995 a criação da primeira política agrícola nacional direcionada especificamente para os agricultores familiares.

Dessa forma, o Pronaf surge como uma política de crédito voltada para o desenvolvimento rural, tendo como eixos básicos o financiamento da produção agrícola por intermédio da concessão de financiamento pelos agentes financeiros (PRONAF – CRÉDITO); a transferência de recursos orçamentários para o desenvolvimento rural de municípios, selecionados por serem os mais pobres do meio rural brasileiro (PRONAF – INFRAESTRUTURA); e a capacitação e profissionalização dos agricultores familiares (PRONAF–CAPACITAÇÃO).

Neste contexto, desde o reconhecimento da agricultura familiar, em 1995, observou-se a criação de um conjunto amplo de políticas públicas. Inicialmente emergiram políticas mais focadas na produção agrícola, o que se convencionou chamar de primeira geração de políticas públicas para a agricultura familiar, sendo elas: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); Programa Garantia Safra; Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pronater); Seguro da Agricultura Familiar (SEAF); Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar (PGPAF).

Ocorre que, na medida em que o Pronaf foi sendo implementado, percebeu-se que o formato em que a política vinha sendo desenvolvida poderia reproduzir dentro da agricultura familiar o tratamento desigual que as políticas de modernização fizeram no meio rural brasileiro. Então, a partir de 1997, começam a surgir um conjunto de políticas públicas com viés mais social. Neste sentido afirma Grisa e Schneider (2015) que a partir de 1997 as políticas públicas direcionadas à agricultura familiar se deslocaram para um novo referencial teórico focado em ações sociais e assistenciais, dando início a uma segunda geração de políticas públicas para o setor. Aqui é possível destacar: Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais (1997); Programa Fome Zero/Programa Bolsa Família (2003); Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat) (2003); Programa Nacional de Habitação Rural (2003); Programa Território da Cidadania (2008).

Esta mudança de foco tem seu início no governo FHC, com o Programa Comunidade Solidária, que propunha avançar na parceria Estado-sociedade e contemplar ações relacionadas com a questão alimentar, a miséria, pobreza e iniquidade. A proposta do Programa era conferir selo de prioridade a 16 programas governamentais em seis áreas de atuação: redução da mortalidade na infância, alimentação, apoio ao ensino fundamental e pré-escolar, habitação e saneamento, geração de ocupação e renda e qualificação profissional, e fortalecimento da agricultura familiar (BRASIL, COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 1998).

Na época as organizações da agricultura familiar ficaram receosas que a proximidade do Pronaf com o Programa Comunidade Solidária pudesse desconfigurar o programa como um todo, tornando-o um programa de assistência social. Entretanto, as próprias organizações da agricultura familiar passaram a reivindicar que o Pronaf atendesse a diversidade socioeconômica da agricultura familiar, o que ensejou na instituição de grupos e linhas direcionadas aos agricultores mais descapitalizados ou em situação de vulnerabilidade social, a exemplo da criação do pronafinho em 1997 e do Grupo B9 em 1999 (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

Nesta esteira de ações de cunho mais social o primeiro passo foi o Pronaf infraestrutura que se constituiu de uma linha de crédito focada nos Municípios mais pobres do meio rural brasileiro, os quais se caracterizavam pela distribuição fundiária mais pulverizada, a menor taxa de urbanização e a mais baixa produtividade agrícola. De 1998 até meados dos anos 2000, emergiram políticas voltadas para a transferência de renda que contemplaram a agricultura familiar (ainda que não exclusivamente), como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás.

Em 2002 foi estabelecido o Programa Garantia Safra, com a finalidade de dar sequência à criação de políticas diferenciadas para a agricultura familiar, focado em políticas sociais e assistenciais. Esse programa se destinou ao segmento mais vulnerável desta categoria social, visando garantir renda aos agricultores localizados na região nordeste do país, norte do estado de Minas Gerais, Vale do Mucuri, Vale do Jequitinhonha e norte do estado do Espírito Santo que sofrerem com a perda de safra por motivos de seca ou excesso de chuvas.

Em 2003 mais um conjunto de políticas públicas com ênfase social trouxe o programa Bolsa Família, que foi a junção de um conjunto de outras ações já existentes no governo FHC

do ponto de vista de transferência de renda. Ainda em 2003 foi criado o Programa de Habitação Rural (PNHR), objetivando garantir subsídios financeiros para a aquisição de materiais para a construção ou conclusão/reforma/ampliação de unidades habitacionais de agricultores familiares e trabalhadores que atendessem aos critérios estabelecidos pelo PRONAF. Também em 2003 com a extinção do Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais veio o Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), que buscava promover o desenvolvimento, infraestruturas e a gestão de territórios rurais.

Em 2008, ainda com a perspectiva de atuação via territórios, o Programa Territórios da Cidadania (PTC) foi instituído com a perspectiva de articular e potencializar as ações de um conjunto de políticas públicas em alguns territórios economicamente mais fragilizados, com atendimento aos territórios que apresentavam baixo acesso a serviços básicos, índices de estagnação na geração de renda e carência de políticas integradas e sustentáveis para autonomia econômica de médio prazo. Assim, a relação entre políticas territoriais e pobreza ganhou contornos mais claros no PTC.

No contexto das políticas públicas que emergiram a partir de 2003, com a eleição de um governo com o apoio e participação de vários partidos e movimentos sociais situados mais à esquerda do espectro político, novos atores, até então marginais, nas arenas públicas tornaram-se dominantes e abriram oportunidades para a institucionalização de novas ideias e reivindicações de políticos, estudiosos, movimentos sociais e de organizações da sociedade civil, principalmente aqueles atuantes no tema da segurança alimentar e nutricional e também, em grande medida, vinculados ao campo agroecológico.

São esses atores que vinham propondo e disputando as políticas desde o início dos anos 90, vinculados ao Governo Paralelo, que propôs a Política Nacional de Segurança Alimentar (PNISA) (não implementada) em 1991; à mobilização Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, liderada pelo sociólogo Herbert de Souza (o Betinho), que implantou a Campanha Nacional de Combate à Fome em 1993; e ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) estabelecido em 1993. Assim, esse conjunto de atores desempenhou um importante papel, conseguindo colocar o tema da fome em pauta no início dos anos 1990, defendendo políticas de segurança alimentar e nutricional, ao mesmo tempo em que colocaram a agricultura familiar como meio de promover o acesso aos alimentos e um sistema agroalimentar mais equitativo (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

Dessa forma, quando o ex-presidente Lula assumiu a Presidência da República em 2003, os temas da fome e da segurança alimentar e nutricional ganharam espaço e estes atores encontraram possibilidades para institucionalizarem suas ideias. O Consea foi restabelecido, foi criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), tornando-se Ministro o professor José Graziano da Silva, um importante intelectual que teve papel decisivo na formulação e implementação do projeto Fome Zero.

Segundo Grisa e Schneider (2015) o projeto Fome Zero partiu da ideia do direito humano à alimentação, e de um diagnóstico que constatou que este direito não era efetivado em virtude da insuficiência de demanda e da impossibilidade da maioria da população acessar os alimentos por falta de recursos financeiros, com exclusão da população pobre do mercado. Assim, para alteração do cenário foi proposto um conjunto de políticas que buscaram melhorias na renda e o aumento da oferta de alimentos básicos, ou seja, era preciso mudanças na ponta da produção, conferindo prioridade à agricultura familiar, e na ponta do consumo, de preferência articulando-as. É assim, então que surge a terceira geração das políticas públicas da agricultura familiar, com ênfase na Segurança Alimentar e de Sustentabilidade, que se compõe do seguinte: Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae); Programa de garantia de preços de produtos da sociobiodiversidade.

Neste contexto, o Projeto Fome Zero destacava a força do mercado institucional (alimentação escolar, hospitais, presídios, distribuição de cestas básicas, etc.) como mecanismo para fortalecer a agricultura familiar, por meio da criação de canais de comercialização e geração de renda, e também na dinamização da economia dos municípios e das regiões, no

atendimento às necessidades alimentares de uma numerosa parcela vulnerável da população, em especial as crianças em idade escolar, e na introdução de elementos de diversidade regional em cardápios com importância não desprezível na formação de hábitos alimentares (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 39). Estas ideias, então, culminaram na criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que foi elemento fundamental neste processo, uma vez que gerou aprendizados para a construção de novas ações.

Assim, após romper com importantes barreiras institucionais (como a Lei de Licitações), o PAA criou mercados institucionais para a agricultura familiar, fortalecida em 2009 com a mudança no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a criação da Lei nº 11.947, que determinou que, no mínimo, 30% dos recursos federais para a alimentação escolar sejam destinados para a aquisição de alimentos da categoria social. Mais recentemente, em 2012, foi estabelecida mais uma modalidade ao PAA que amplia as possibilidades de mercados, trata-se da Compra Institucional que permite aos estados, municípios e órgãos federais da administração direta e indireta adquirirem alimentos da agricultura familiar por meio de chamadas públicas, com seus próprios recursos financeiros, com dispensa de licitação. Em termos práticos, isto significa o acesso a mercados alimentares demandados por hospitais, quartéis, presídios, restaurantes universitários, refeitórios de creches e escolas filantrópicas, entre outros.

Desse modo, tais iniciativas têm estimulado governos estaduais a criarem seus próprios mecanismos de compras públicas e têm estimulado as organizações da agricultura familiar a demandarem e construir novos mercados públicos e privados. Cabe ressaltar que estas ações (PAA e PNAE) têm contribuído para a valorização da produção local/regional, ecológica/orgânica e têm ressignificado os produtos da agricultura familiar, promovendo novos atributos de qualidade aos mesmos, associados, por exemplo, à justiça social, equidade, artesanidade, cultura, tradição, etc.

Por fim, complementando as ações de comercialização, foi importante também a criação da Política de Garantia de Preços Mínimos [PGPM] para os Produtos da Sociobiodiversidade, por meio da Lei nº 11.775, de 2008. Ela, estabeleceu a modalidade de Subvenção Direta, assegurando ao extrativista o recebimento de um bônus caso efetue a venda de seu produto por preço inferior àquele fixado pelo governo federal. Não se trata aqui de aquisições pelo poder público, como ocorre no PAA e Pnae, mas de uma complementação financeira repassada diretamente aos extrativistas ou suas organizações até atingir o preço mínimo de comercialização.

Desse modo, uma vez traçadas as linhas gerais sobre o processo de reconhecimento da agricultura familiar e as políticas que se desenvolveram desde 1995, passa-se a seguinte análise: as políticas públicas para agricultura familiar implementadas desde 1995, contribuem para a redução das desigualdades sociais e regionais do Brasil, em atendimento ao que preconiza nossa Constituição Federal em seu artigo 3º, inciso III?

## **AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRICULTURA FAMILIAR: CONTRIBUIÇÕES E LIMITES**

Com efeito, o Brasil vem realizando políticas públicas de tutela dos direitos fundamentais, mormente dos sociais, que colaboram sobremodo para o desenvolvimento nacional e para diminuir as desigualdades, regionais e sociais, objetivos da República Federativa do Brasil, plasmado no art. 3º, II e III, da Constituição. Esses objetivos são complementares, uma vez que só se atinge o desenvolvimento nacional reduzindo as desigualdades regionais e sociais e, por outro lado, não há como reduzir tais desigualdades sem a busca do desenvolvimento socioeconômico da nação como um todo.

Neste contexto, o reconhecimento conferido à agricultura familiar e a construção de políticas diferenciadas para um vasto grupo social que até então não havia sido contemplado com ações específicas não foram mudanças triviais, por isto que ganharam repercussões no cenário nacional e internacional. Essas mudanças se deram em razão de um Brasil onde impera as desigualdades sociais de classe, gênero e raça, e em que milhares de pessoas vivem abaixo da linha de pobreza. O cenário brasileiro é de enorme aumento da concentração de renda,

fato que amplia as desigualdades de acesso à educação, saúde, serviços públicos em geral, emprego, entre outros. Essa realidade exigiu, nas últimas décadas um conjunto de políticas públicas, de diversas naturezas, que objetiva combater às desigualdades, incluindo as de apoio à agricultura familiar.

Dessa forma, foi possível observar ao longo da construção do presente artigo que desde 1995 houve no Brasil a criação de um conjunto de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, algumas políticas com ênfase produtiva, outras de infraestrutura e também políticas de cunho social. Esse conjunto de políticas públicas mudou a cara do rural brasileiro nas últimas décadas, isso pode ser comprovado pelos dados de redução da pobreza rural que foi expressiva nos últimos anos, sem contar que em 2014 o Brasil saiu do mapa da fome.

Em 2009 quando os dados do censo agropecuário de 2006 foram divulgados, pela primeira vez se dimensionou a importância econômica e social da agricultura familiar. Tomando como referência os dados do censo de 2006, observa-se um considerável crescimento da agricultura familiar.

Do ponto de vista produtivo destaca-se a grande importância da agricultura familiar, com ênfase nas seguintes informações: 87% da produção total de mandioca; 70% da produção de feijão; 46% da produção de milho; 34% da produção de arroz; 38% da produção de café; e 58% da produção de leite. Além disso, os dados revelam que 59% do plantel de suínos; 50% do plantel de aves; e 30% do plantel de bovinos são de responsabilidade da agricultura familiar (IBGE, 2009).

Essa expressiva expansão da produção da agricultura familiar tem efeitos sobre o número de pessoas ocupadas no meio rural. Assim, verifica-se que os estabelecimentos familiares ocupavam 12,3 milhões de pessoas, enquanto os estabelecimentos patronais ocupavam apenas 4,3 milhões de pessoas. Isso significa que a agricultura familiar respondia por aproximadamente 75% do total das ocupações rurais (IBGE, 2009).

Do ponto de vista da estrutura agrária, os dados revelam que o processo de concentração da propriedade da terra permanece alto, uma vez que do total de estabelecimentos agropecuários do país, 4.367.902 eram de agricultores familiares, o que representava 85% do total. Porém, em termos de área ocupada, estes estabelecimentos familiares detinham apenas 24% da área total, o que caracteriza a existência da concentração (IBGE, 2009).

É também importante registrar que dentro das políticas agrícolas implementadas pelo Pronaf, em especial a política de crédito, percebe-se a insistência quanto a desigualdades entre as regiões do país. Grisa e Schneider (2015), analisando a aplicação dos recursos do Pronaf no período de 1996 a 2012, afirmam que muito embora tenha ocorrido resultados expressivos no crescimento dos recursos aplicados pelo Pronaf, com direcionamento de recursos crescentes para todas as regiões, ao se verificar a distribuição dos valores aplicados, percebe-se que a região sul foi e continua sendo a maior beneficiária dessa modalidade de financiamento rural. Em contrapartida a região nordeste, que concentra a metade dos 4,3 milhões de estabelecimentos, segundo o Censo Agropecuário 2006, só consegue ganhar espaço na repartição a partir de 2004, mas volta a perder novamente em 2007. Complementam ainda os autores que a maior quantidade de recursos emprestados pelo programa tem sido direcionado a região sudeste e a três estados do sul do país: Paraná, Santa Catarina e principalmente, Rio Grande do Sul, enquanto que a região Nordeste captou tão somente algo em torno de 15% do total de recursos aplicados no período.

É possível a partir das informações revelar o viés concentrador que marca a política de crédito do Pronaf, em nada contribuindo para a redução das desigualdades entre as regiões brasileiras. Infere-se deste cenário que os maiores beneficiários do programa tem sido, a minoria dos agricultores mais capitalizados e capazes de oferecer garantias aos bancos. Enquanto que, a maioria dos agricultores familiares, não conseguem acessar ou assegurar uma relação estável com o sistema bancário nacional, desse modo, permanecem marginalizados na estrutura produtiva rural.

É importante, ainda registrar, os resultados do censo agropecuário mais recente, realizado em 2017, que revela que em 11 anos, a agricultura familiar no Brasil perdeu 9,5% dos estabelecimentos e 2,2 milhões de postos de trabalho. Assim, neste último censo somente 77% dos estabelecimentos são de agricultores familiares, permanecendo a existência de concentração da área ocupada, uma vez que esta corresponde apenas a 23% da área total; e a agricultura familiar responde agora por apenas 67% do total das ocupações rurais. Em relação ao valor de produção, em comparação aos grandes estabelecimentos, responsáveis pela produção de *commodities* agrícolas de exportação, como soja e milho, a agricultura familiar responde por um valor de produção muito menor: apenas 23% do total no país. Apesar disso, o censo revela que ainda persiste a participação significativa da agricultura familiar na produção dos alimentos que vão para a mesa dos brasileiros, considerando que nas culturas permanentes, o segmento responde por 48% do valor da produção de café e banana; nas culturas temporárias, são responsáveis por 80% do valor de produção da mandioca, 69% do abacaxi e 42% da produção do feijão (IBGE, 2017). Assim, mesmo diante da perda de espaço da agricultura familiar, não é possível negar que houve avanços nas duas últimas décadas no meio rural brasileiro, a partir do momento em que o Estado decidiu apoiar mais fortemente o setor produtivo classificado como agricultura familiar.

Dentre essas mudanças, em primeiro lugar, deve-se registrar os resultados extremamente positivos obtidos pela agricultura familiar em termos produtivos, especialmente no que concerne à produção de alimentos básicos. Em segundo lugar, deve-se ressaltar, o papel relevante da agricultura familiar no sentido de manter grande parte das ocupações rurais sob sua responsabilidade. Em terceiro lugar, é importante realçar o papel decisivo que a agricultura familiar desempenha para além dos aspectos meramente produtivos. Assim, em regiões em que predomina este tipo de agricultura são gritantes as diferenças, comparativamente às áreas dominadas pelo agronegócio. Nas regiões de agricultura familiar, existe maior preservação dos recursos naturais e maior quantidade de pessoas morando em zonas rurais.

Destarte, mesmo diante do reconhecimento da importância da agricultura familiar como mecanismo de desenvolvimento econômico social, desde 2009 começou a ganhar espaço no âmbito político e acadêmico o seguinte questionamento: quais as políticas são mais adequadas para os agricultores familiares? Essa questão surge do fato de que uma boa parte da agricultura familiar não conseguiu gerar renda suficiente, embora exista todo esse conjunto de políticas públicas que foram criadas ao longo de mais de uma década. Neste contexto, observa-se que uma parte significativa da agricultura familiar vivia com uma renda extremamente baixa, e para este público as políticas públicas mais eficientes teriam sido as políticas sociais e não as políticas agrícolas ou estruturantes.

Ante a questão, é possível nos posicionar no sentido de que o meio rural brasileiro precisa na verdade de um conjunto amplo de políticas, sendo elas agrícolas, estruturantes e sociais. Assim, é preciso ser ofertado elementos estruturantes, como acesso à terra, diante à limitação existente, acesso a infraestrutura como estradas. Desse modo, é possível acreditar que algumas políticas agrícolas que foram criadas tiveram limitações no seu resultado porque tinham elementos estruturantes que precisavam ter sido implementados com antecedência.

O que não é possível dizer é que somente as políticas sociais são suficientes para esse público, porque empregando apenas políticas sociais, estaremos realizando a profecia de que a agricultura familiar não consegue reagir. Todavia, é preciso reconhecer que o programa bolsa família, assim como a previdência social especial para o segurado rural foram fundamentais para a trajetória da agricultura familiar, assim como também foram importantes o Pronaf, os programas de mercados institucionais PAA e Pnae. Na verdade, é importante reconhecer que é essa articulação ampla de políticas que permite estratégia de reprodução social agrícola, estratégia de reprodução não-agrícola, que permite diversificação produtiva, e por consequência permitirá que as políticas agrícolas contribuam com a redução das desigualdades em nosso país.

## Conclusão

Ao longo do presente trabalho constatou-se que a desigualdade é um processo que existe em todos os países do mundo. Ela atua prejudicando o status social das pessoas e limitando o acesso a direitos básicos, como educação e saúde de qualidade, transporte em boas condições, direito à propriedade, direito ao trabalho, direito à moradia, entre outros. A sua principal causa é a má distribuição de renda, com concentração de dinheiro e poder em uma parte muito pequena da população. Porém, outras causas, como a má administração de recursos, principalmente públicos, a lógica de mercado do sistema capitalista, a falta de investimento nas áreas sociais e a falta de oportunidade de trabalho, também contribuem para o processo.

Neste cenário de desigualdade o Brasil ocupa a condição de um dos países mais desiguais do mundo. No que se refere à distribuição de riqueza apresenta identidade com a situação mundial, sendo um dos líderes entre os países com maior concentração de riqueza nas mãos de 1% da população. Entretanto, observou-se, também que nas últimas décadas promoveu-se alguns avanços em relação a redução das desigualdades, ao menos em relação a redução do número de pessoas abaixo da linha da pobreza, resultado de diversas políticas públicas que foram implementadas.

Neste processo para reduzir a desigualdade, percebeu-se que as diversas políticas públicas que foram implementadas no âmbito da Agricultura familiar, desde meados da década de 90, se constituem em importantes ferramentas. Isso porque não somente oportuniza aqueles antes esquecidos pelas políticas do setor agrícola a desenvolverem suas potencialidades, como também contribui para a produção de alimentos que fazem parte da cesta básica dos brasileiros, propicia expressiva empregabilidade no meio rural e ainda permite maior preservação dos recursos naturais e maior quantidade de pessoas morando em zonas rurais.

Entretanto, observou-se também que alguns fatores se constituem em limitações para o alcance de melhores resultados, como é o caso da enorme concentração da propriedade das terras; a persistência quanto ao tratamento diferenciado em relação ao agronegócio; o viés concentrador da política de crédito do Pronaf, que tem como maiores beneficiários do programa a minoria dos agricultores mais capitalizados e capazes de oferecer garantias aos bancos, localizados em boa parte nas regiões sul e sudeste do país.

Outra constatação importante a que se chegou foi a de que apesar de todas as políticas públicas implementadas, uma boa parte da agricultura familiar não conseguiu gerar renda suficiente. Neste contexto, foi fácil compreender que para uma parte significativa dos agricultores familiares as políticas mais importantes foram sem dúvidas as de natureza social, haja vista que estes viviam com uma renda extremamente baixa. Entretanto, esse fato somente vem corroborar com a percepção de que o meio rural brasileiro precisa de um conjunto amplo de políticas, sendo elas agrícolas, estruturantes e sociais. É possível acreditar que algumas políticas agrícolas que foram criadas tiveram limitações no seu resultado, não permitindo que alguns agricultores gerassem renda suficiente, porque tinham elementos estruturantes que precisavam ter sido implementados com antecedência.

Dessa forma, mesmo diante dos avanços conquistados, persiste a necessidade de que sejam ofertados elementos estruturantes, como acesso à terra, acesso a infraestrutura como estradas, apoio técnico especializado tanto na produção como para obtenção de recursos por meio do crédito rural, manutenção e apoio para obtenção de mercados institucionais, entre outros. O caminho é reconhecer que será por meio de uma ampla articulação das políticas públicas no âmbito da agricultura familiar que o Brasil será capaz de permitir estratégia de reprodução social agrícola, estratégia de reprodução não-agrícola, de diversificação produtiva, e por consequência continuar contribuindo com a redução da desigualdade.

## Referências

ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. **Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)**. Brasília: Ipea, 1999. (Texto para Discussão, 641).

BANCO MUNDIAL. **Salvaguardas Contra a Reversão dos Ganhos Sociais Durante a Crise Econômica no Brasil**, 2017. Disponível em: [https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/02/NovosPobresBrasil\\_Portuguese.pdf](https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/02/NovosPobresBrasil_Portuguese.pdf). Acesso em: 05 de setembro de 2020.

BRANDEIS, Louis D. **Legacy Fund for Social Justice**. Disponível em: <https://www.brandeis.edu/legacyfund/bio.htm>. Acesso em: 09 de setembro de 2020.

BRASIL COMUNIDADE SOLIDÁRIA. **Comunidade solidária: três anos de trabalho**, 1998.

CEPAL. **Panorama Social da América Latina 2017**. Santiago: Naciones Unidas, 2018. Disponível em:

[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42716/S1800002\\_es.pdf?sequence=7&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42716/S1800002_es.pdf?sequence=7&isAllowed=y). Acesso em: 09 de setembro de 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA (Contag). **Proposta do movimento sindical de trabalhadores rurais para as leis agrária e agrícola**. Brasília: Contag, 1989.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA (Contag). **Projeto Nacional de Política Agrícola**. Brasília: Contag, 1988.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA (Contag). **Anais do 3º Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais**. Brasília: Contag, 1979a.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA (Contag). **O trabalhador rural. Boletim periódico**, n. especial, ano 11, 1979b.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA (Contag). **Anais do II Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais**. Brasília: CONTAG, 1973.

EMBRAPA. **Redução das desigualdades: contribuições da Embrapa** / Terezinha Aparecida Borges Dias ... [et al.], editores técnicos. – Brasília, DF: Embrapa, 2018.

GRISA, Catia. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias**. Tese (Tese de Doutorado em Ciências Sociais). Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. **Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Organizadores Catia Grisa [e] Sergio Schneider. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

IBGE. **Censo Agropecuário 2006 Agricultura Familiar Primeiros Resultados**. Rio de Janeiro:2009. Disponível em:

[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/50/agro\\_2006\\_agricultura\\_familiar.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/50/agro_2006_agricultura_familiar.pdf).

Acesso em: 09 de setembro de 2020.

IBGE. **Censo Agropecuário 2017 Resultados Definitivos**. Disponível em: [https://censoagro2017.ibge.gov.br/templates/censo\\_agro/resultadosagro/pdf/agricultura\\_familiar.pdf](https://censoagro2017.ibge.gov.br/templates/censo_agro/resultadosagro/pdf/agricultura_familiar.pdf). Acesso em: 09 de setembro de 2020.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil**. 2001.

IPEA/Ipeadata. **Série histórica de proporção de domicílios em situação de pobreza – 1976 a 2014**. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/exibeserie.aspx?serid=37814&module=m>. Acesso em: 09 de setembro de 2020.

LOPES, B.; AMARAL, J. N.; WAHRENDORFF, R. **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Belo Horizonte: Sebrae, 2008.

MATTEI, Lauro. **O papel e a importância da agricultura familiar no desenvolvimento rural brasileiro contemporâneo**. Disponível em: [https://www.bnb.gov.br/documents/80223/205365/ren\\_2014\\_6\\_lauro\\_v2.pdf](https://www.bnb.gov.br/documents/80223/205365/ren_2014_6_lauro_v2.pdf). 09 de setembro de 2020.

NAÇÕES UNIDAS. **Objetivo 10: redução das desigualdades: reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods10/>. Acesso em: 05 de setembro de 2020.

OXFAM BRASIL. **Compensem o trabalho e não a riqueza**. Oxford: Oxfam International, 2018. Disponível em: [file:///C:/Users/Joana/Downloads/2018\\_recompensem\\_o\\_trabalho\\_nao\\_a\\_riqueza\\_resumo\\_word.pdf](file:///C:/Users/Joana/Downloads/2018_recompensem_o_trabalho_nao_a_riqueza_resumo_word.pdf). Acesso em: 05 de setembro de 2020.

SANTOS, F. P. **Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil**. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

Recebido: 20/07/2022

Aprovado: 10/08/2022