

Adinor José Capellesso

**CRÉDITO E SEGURO DA AGRICULTURA FAMILIAR:  
POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOIO À SUSTENTABILIDADE  
OU DE SUBSÍDIO A SISTEMAS PRODUTIVOS DE BAIXA  
EFICIÊNCIA?**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do Grau de Doutor em Agroecossistemas em 16 de dezembro de 2016.

Orientador: Prof. Dr. Ademir Antonio Cazella

Florianópolis  
2016

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Capellesso, Adinor José  
Crédito e seguro da agricultura familiar : políticas  
públicas de apoio à sustentabilidade ou de subsídio a  
sistemas produtivos de baixa eficiência? / Adinor José  
Capellesso ; orientador, Ademir Antonio Cazella -  
Florianópolis, SC, 2016.  
357 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa  
Catarina, Centro de Ciências Agrárias. Programa de Pós  
Graduação em Agroecossistemas.

Inclui referências

1. Agroecossistemas. 2. políticas públicas. 3.  
agricultura familiar. 4. agroecologia. 5.  
sustentabilidade. I. Cazella, Ademir Antonio. II.  
Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós  
Graduação em Agroecossistemas. III. Título.

**“Crédito e Seguro da Agricultura Familiar:  
Políticas Públicas de Apoio à  
Sustentabilidade ou de Subsídio a Sistemas  
Produtivos de Baixa Eficiência?”**

*Por*

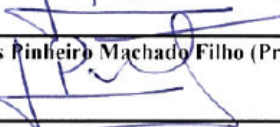
**ADINOR JOSÉ CAPELESSO**

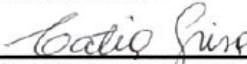
Tese julgada adequada, em 16/12/2016, e aprovada em sua forma final, pelo Orientador e Membros da Banca Examinadora, para obtenção do título de Doutor em Agroecossistemas, Área de Concentração Desenvolvimento Rural Sustentável, no Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Centro de Ciências Agrárias/UFSC.

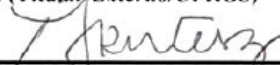
  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Luiz Carlos Pinheiro Machado Filho (Coordenador do Programa)

Banca Examinadora:

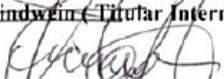
\_\_\_\_\_  
Luiz Carlos Pinheiro Machado Filho (Presidente )

  
\_\_\_\_\_  
Joshua Farley (Titular Externo/University of Vermont) via videoconferencia

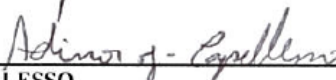
  
\_\_\_\_\_  
Cátia Grisa (Titular Externo/UFRGS)

  
\_\_\_\_\_  
Valdemar João Wesz Júnior (Titular Externo/UNILA)

  
\_\_\_\_\_  
Sandro Luis Schlindwein (Titular Interno/ PGA)

  
\_\_\_\_\_  
Oscar José Rover (Titular Interno/ PGA)

Candidato ao título:

  
\_\_\_\_\_  
ADINOR JOSÉ CAPELESSO

Florianópolis, 16/12/2016

*Este trabalho é dedicado a todos os agricultores familiares (e camponeses) que ainda sofrem contingências dos recortes social e produtivista na ação pública, lhes retirando possibilidades de bem viver.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço o esforço e dedicação de todos que geraram caminhos e aprendizados na trajetória de interações sociais que compõem a elaboração deste trabalho, especialmente, aos professores, agricultores e profissionais.

Agradeço a Secretaria do estado de Santa Catarina pelo apoio financeiro na forma de bolsa de pós-graduação pelo Programa UNIEDU, que auxiliou no custeio em parte do período dos estudos.

Por fim, aos familiares e amigos com quem reduzi o tempo e a qualidade da convivência para abaixo do que gostaria.

*"O problema das teorias não científicas não é que sejam falsas,  
mas que não há modo de decidir se são verdadeiras ou falsas"*  
Cupani, 2009.

## RESUMO

Este estudo parte do pressuposto que o Estado desempenha papel ativo no desenvolvimento do setor agropecuário, na medida em que as ações públicas afetam as possibilidades de escolha dos atores. Para estudar esses estímulos e/ou restrições às decisões individuais e coletivas, os “Três Is” nos oferecem como variáveis as ideias, interesses e instituições. Mobilizadas na análise de políticas públicas, as instituições (formais e informais) representam a mediação entre ideias e interesses. Os interesses se evidenciam na busca pela efetivação de ideias, podendo haver confluências e conflitos em um mesmo discurso e entre atores diferentes. Nessa interface das ideias e interesses com as instituições encontra-se um conjunto mais amplo de elementos explicativos sobre as dinâmicas das políticas públicas. Considera-se que as ações públicas de crédito rural e de seguro agrícola interferem no processo decisório dos agricultores familiares, promovendo, coibindo ou simplesmente desconsiderando os preceitos da sustentabilidade. Seguindo esse entendimento, o presente estudo se propôs a responder a seguinte questão: Em que medida as ideias, interesses e instituições presentes na operacionalização das políticas públicas do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e do Seguro da Agricultura Familiar (SEAF) têm dificultado a construção de sistemas produtivos que atendem os preceitos da sustentabilidade? A hipótese central é que a operacionalização dessas políticas públicas segue um ideário de agricultura produtivista, reproduzindo ideias, interesses e instituições da “modernização conservadora”, o que contrasta com muitos preceitos da sustentabilidade. Para analisar essa problemática, um estudo de caso foi conduzido na região Extremo Oeste Catarinense, a qual se caracteriza pela forte presença de uma agricultura familiar dinâmica do ponto de vista socioeconômico, com expressivo número de beneficiários do crédito rural e do seguro agrícola. A coleta de dados primários contou com 57 entrevistas semiestruturadas com 37 agricultores familiares e vinte operadores locais de políticas públicas. Nesse segundo grupo estão agentes financeiros, sindicatos de trabalhadores rurais e técnicos de organizações públicas, privadas e não governamentais de assistência técnica e extensão rural. Embora alguns preceitos da sustentabilidade socioambiental apareçam em normas e discursos de operadores da ação pública e de agricultores, sua expressão se dá de forma pontual e conflituosa na dinâmica operacional do SEAF e do Pronaf. Como exemplo, entre agricultores familiares orgânicos e em transição agroecológica com interesse em acessar ao Pronaf e ao

SEAF, são recorrentes os relatos de barreiras operacionais para contemplar os sistemas produtivos que diferem do padrão tecnológico convencional. Nesse caso, as normas e práticas operacionais criam restrições à adoção de sistemas de produção mais sustentáveis. Já os agricultores familiares convencionais relatam facilidade de acesso ao crédito rural, regionalmente favorecida pela forte presença de cooperativas de crédito rural e bancos públicos. Nesse caso, a demanda por análises técnicas dos projetos de crédito contrasta com o baixo rigor das avaliações, muitas vezes, corroído por interesses: a) de auferir comissão, da parte de elaboradores dos projetos; b) de atingir metas de liberações de crédito, existentes em algumas agências financeiras; e c) de acessar ao crédito, da parte dos agricultores. Já no SEAF, embora bem visto pelos agricultores convencionais, registram-se falhas relacionadas à operacionalização de normas, especialmente, relacionadas à falta de informação pelos agricultores e de ações pró-ativas para sua aprendizagem; assimetrias de poder e conhecimento entre operadores e agricultores; problemas quanto à clareza operacional das normas; e sua incompatibilidade com a diversificação de sistemas de produção. Ao oferecerem estímulos à adoção de insumos industriais ao passo que persistem entraves operacionais na produção agroecológica, conclui-se que o Pronaf e o SEAF têm desestimulado a adoção de sistemas e técnicas que atendem um conjunto mais amplo de preceitos da sustentabilidade. Ou seja, tais políticas públicas perpetuam as ideias, interesses e instituições que caracterizaram a modernização conservadora, persistindo grandes dificuldades operacionais para institucionalizar as ideias e interesses da sustentabilidade.

**Palavras-chave:** sustentabilidade. política pública. agropecuária.



## ABSTRACT

This study assumes that the State plays an active role in the development of the agricultural sector to the extent that public policy affect the choice of actors. To study those stimuli and restrictions on individual and collective decisions, the "Three Is" analyzes the ideas, interests and institutions as analytics variables. Mobilized in the analysis of public policies, institutions (formal and informal) represent the mediation between ideas and interests. The interests are evident in the quest for realization of ideas, and there may be consensus and conflicts in the same discourse and between different actors. This interface of ideas and interests with the institutions offers a broader set of explanatory material on the dynamics of public policies. It considers that public policies for rural credit and agricultural insurance interfere in the decision making process of family farmers, promoting, restraining or simply disregarding the principles of sustainability. Following this understanding, the present study aims to answer the next question: What the ideas, interests and institutions present in the operation of public policy for the National Program for Strengthening Family Agriculture (Pronaf) and Family Agriculture Insurance (SEAF) they have hampered the construction of production systems that meet the principles of sustainability? The central hypothesis is that the implementation of public policies follows an ideology of industrial agriculture, reproducing ideas, interests and institutions of "conservative modernization", in contrast to many principles of sustainability. For analyze this problem, a case study was carried out in the far west of Santa Catarina state, which is characterized by the strong presence of dynamic family farm on socioeconomic point of view, with a significant number of beneficiaries of the rural credit and agricultural insurance. The primary data collection included 57 semi-structured interviews with 37 family farmers and 20 local operators of public policies. In this second group are financial agents, rural workers' unions and public organizations technicians, private and non-governmental technical assistance. Although some precepts of environmental sustainability appear in standards and speeches operators of public action and of farmers, his expression occurs in little moments and conflicting operational dynamics of SEAF and Pronaf. As an example, among organic farmers and agro-ecological transition with interest in access to Pronaf and SEAF, they are recurring reports of operational barriers to contemplate the production systems that differ from the conventional technology standard. In this case, the standards and operational practices create

restrictions on adopting more sustainable production systems. Already conventional farmers reported ease of access to rural credit, regionally operated by the strong presence of rural credit cooperatives and public banks. However, the demand for technical analysis contrasts with the low accuracy of project evaluations. This analysis often is eroded by interests to: a) earn commission, of professionals that elaborate some of the projects; b) achieve credit targets, existing in some financial agencies; and c) access rural credit, of farmers. The SEAF is well regarded by conventional farmers, but registered failures related to the implementation of standards, particularly related to lack of information by farmers and of pro-active actions to their learning; asymmetries of power and knowledge between operators and farmers; lack of operational clarity of standards; and its incompatibility with the diversity of production systems. By offering incentives for adoption of industrial inputs while operational barriers persist in the agro-ecological production, it is concluded that the Pronaf and the SEAF have discouraged the adoption of systems and techniques that meet a broader set of principles of sustainability. I.e. such policies perpetuate the ideas, interests and institutions that characterized the Green Revolution, persisting major operational difficulties to institutionalize the ideas and interests of sustainability.

**Keywords:** Sustainability. Public Policy. Agriculture.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Esquema ilustrativo da mediação entre sociedade-indivíduo realizada pelas instituições. ....	45
Figura 2 – Evolução de recursos liberados pelo crédito rural no Brasil, a valores constantes* (1969-2012). ....	87
Figura 3 – Montante deflacionado de crédito rural disponibilizado e executado via Plano Safra da Agricultura Familiar (PSAF) e Plano Agrícola e Pecuário (PAP) – dados nacionais por ano agrícola (2002-2015). ....	91
Figura 4 – Estrutura fundiária brasileira segundo a distribuição relativa dos estabelecimentos em grupos de área total – Censo Agropecuário de 2006. ....	99
Figura 5 – Tipologia da agricultura familiar baseada em autonomia e presença da família. ....	107
Figura 6 – Sistematização comparativa de três tipologias de agricultores e a legislação brasileira levando-se em consideração as modalidades de trabalho (W) e níveis (↑: elevada; ↓: baixa) de autonomia e integração aos mercados. ....	109
Figura 7 – Evolução do Pronaf em valores nominais e deflacionados*, 1996-2013. ....	118
Figura 8 – Evolução no número e no valor médio deflacionado* dos contratos de Pronaf, 1996-2013. ....	119
Figura 9 – Evolução nacional do acesso ao Pronaf crédito por CPF e número de contratos, e sua expressão relativa em relação aos estabelecimentos familiares (EF) nacionais, 1996–2013. ....	122
Figura 10 – Evolução da quantidade absoluta e relativa (%) de CPF nacionais com acesso ao Pronaf segundo linhas, modalidades e finalidades, 2004-2013. ....	124
Figura 11 – Número de contratos e montante dos financiamentos Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura familiar (Pronaf B), Brasil (1999-2011). ....	129
Figura 12 – Evolução da quantidade de adesões ao Proagro tradicional (1998-2012), Proagro Mais (2004-2012) e total para o período de operação das duas linhas. ....	136
Figura 13 – Percentual do valor enquadrado e do número de adesões com coberturas deferidas pelo Proagro Mais (ou SEAF) para o período 2004-2013, bem como a média do período. ....	139

Figura 14 – Localização da região Extremo Oeste Catarinense e de seus municípios – SC – Brasil.....	146
Figura 15 - Evolução do número de suinocultores e da produção de carne de suínos em Santa Catarina.....	152
Figura 16 – Números absolutos e relativos (% de estabelecimentos do município) de beneficiários do Banco da Terra e do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) para os municípios do Extremo Oeste Catarinense.....	156
Figura 17 – Estrutura fundiária da Região Extremo Oeste Catarinense segundo a distribuição dos empreendimentos em Grupos de Área Total levantados pelo Censo Agropecuário de 2006. ....	157
Figura 18 – Evolução do preço médio deflacionado* da terra nua por hectare (em R\$) na região Extremo Oeste Catarinense, 1997-2014.....	159
Figura 19 – População rural, urbana e densidade demográfica* (habitantes km <sup>2</sup> ) para os municípios da região Extremo Oeste Catarinense em 2010. ....	162
Figura 20 – Evolução do rebanho bovino total e de vacas ordenhadas (em mil cabeças), bem como da produção leiteira (em milhões de litros anuais) na região Extremo Oeste Catarinense, para o período 2004-2013.....	167
Figura 21 – Valor bruto da produção agropecuária e rendas não agrícolas de sete estabelecimentos familiares integrados, ano 2013, Extremo Oeste Catarinense. ....	174
Figura 22 – Percentual do valor bruto da produção de suínos e aves pago aos estabelecimentos familiar integrados, no ano de 2013, Extremo Oeste Catarinense.....	177
Figura 23 – Valor bruto da produção agropecuária e rendas não agrícolas de nove famílias de agricultores familiares orgânicos ou em transição agroecológica, ano 2013, no Extremo Oeste catarinense. ....	181
Figura 24 – Valor bruto da produção agropecuária e rendas não agrícolas de 21 estabelecimentos familiares, ano 2013, Extremo Oeste Catarinense.....	184
Figura 25 - Renda dos sete estabelecimentos familiares integrados segundo o valor bruto da produção agropecuária adotada para emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf, ano de 2013 - Extremo Oeste Catarinense.....	188

Figura 26 – Quantidade de agrotóxicos aplicada por hectare na sucessão milho/soja em um estabelecimento familiar da região Extremo Oeste Catarinense – safra 2013/2014. ....	200
Figura 27 – Preço médio mensal do litro de leite posto na plataforma da indústria no estado de Santa Catarina – 02/2007 a 10/2016. ....	209
Figura 28 – Participação relativa (%) do número de contratos do Pronaf em relação ao número de estabelecimentos familiares (EF) cadastrados pelo Censo Agropecuário de 2006 na região Extremo Oeste Catarinense (1996-2013). ....	232
Figura 29 – Distribuição dos 37 estabelecimentos familiares entrevistados segundo a quantidade de contratos de Pronaf acessados por ano agrícola no Extremo Oeste Catarinense (2011-2014). ....	233
Figura 30 – Evolução da relação (sobreposição) entre o número de contratos e o número de CPF de beneficiários do Pronaf por modalidades e finalidades e total na região Extremo Oeste Catarinense (1996-2013). ....	234
Figura 31 – Valor médio deflacionado* por CPF dos beneficiários do Pronaf segundo as finalidades na Região Extremo Oeste Catarinense para o período 1996-2013. ....	238
Figura 32 – Participação relativa (%) da quantidade de CPF com acesso ao Pronaf em relação ao montante de estabelecimentos familiares (EF) cadastrados pelo Censo Agropecuário de 2006 na região Extremo Oeste Catarinense (1996-2013). ....	239
Figura 33 – Evolução do número de adesões e expressão relativa das coberturas deferidas em relação ao número de adesões e do valor das coberturas na região Extremo Oeste Catarinense (2004-2013). ....	243
Figura 34 – Média das indenizações relativas ao número de adesões e ao valor segurado pelo Seguro Especial da Agricultura Familiar nos municípios da Região Extremo Oeste Catarinense (2004-2013). ....	245
Figura 35 - Composição das dívidas a pagar dos 37 estabelecimentos familiares (EF) entrevistados na região Extremo Oeste Catarinense. ....	262



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Variáveis e indicadores do estudo de caso sobre as dinâmicas técnico-produtivas e econômicas em sistemas de produção de milho no Extremo Oeste Catarinense. ....	58
Quadro 2 – Variáveis e indicadores de análise do Programa Nacional de Financiamento da Agricultura Familiar (Pronaf) e do Seguro da Agricultura Familiar (SEAF) entre os agricultores familiares do Extremo Oeste Catarinense.....	60
Quadro 3 – Síntese de diretrizes metodológicas do comportamentalismo (behaviorismo). ....	67
Quadro 4 – As principais críticas ao comportamentalismo. ....	68
Quadro 5 - Quadro síntese das principais características dos três neoinstitucionalismos. ....	77
Quadro 6 - Volume de recursos disponibilizado pelo Plano Safra da Agricultura Familiar no ano de 2013/14 segundo as principais políticas públicas vigentes. ....	93





## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número e participação relativa de estabelecimentos agrícolas familiares (EF) segundo grupos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar em 2006. ....	127
Tabela 2 – Quantidade de adesões e valor enquadrado total e médio (em R\$ mil, deflacionado) para o Proagro tradicional, Proagro Mais e Total para os anos agrícolas do período 1998-2012. ....	137
Tabela 3 – Valor da produção na composição do produto interno bruto agropecuário da região Extremo Oeste Catarinense (R\$ mil), diferenciando-os pela condição familiar, e as principais fontes da categoria familiar (2006). ....	165
Tabela 4 - Média de contratos de Pronaf por estabelecimento familiar (EF) em três anos agrícolas segundo os grupos de agricultores familiares entrevistados na região Extremo Oeste Catarinense. ....	190
Tabela 5 - Quantidade de fertilizantes (F.) e corretivos aplicados na cultura do milho e sua expectativa de rendimento (ER) segundo as análises de fertilidade e acidez do solo em três sistemas de produção de milho na agricultura familiar no Extremo Oeste Catarinense, na safra 2011/12. ....	196
Tabela 6 – Margem bruta <sup>1</sup> e valor agregado <sup>2</sup> médio em sacas ha <sup>-1</sup> para três sistemas de produção de milho na região Extremo Oeste Catarinense – safra 2011/12 com escassez hídrica; e estimado com base na safra 2010/11, de ótima distribuição de chuvas. ....	203
Tabela 7 – Custo variável há <sup>-1</sup> de milho* em alta e média tecnologia para a safra 2014/15. ....	206
Tabela 8 – Contratos de Pronaf e CPF de beneficiários em relação ao número de agricultores familiares, segundo modalidades, finalidades e total para a região Extremo Oeste Catarinense no ano de 2012. ....	242



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACAR - Associações de Crédito e Assistência Rural  
Agroamigo – Programa de Microfinança Rural do Banco do Nordeste  
ANA - Articulação Nacional de Agroecologia  
Anater - Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural  
Apaco - Associação dos Pequenos Agricultores do Oeste Catarinense  
Assesoor - Associação de Estudos, Orientação e Assistência Rural  
ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural  
BB - Banco do Brasil  
BCB – Banco Central do Brasil  
Bndes - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
CAPA - Centro de Apoio e Promoção da Agroecologia  
CE - Centro Ecológico  
CEPA - Centro de Economia e Planejamento Agrícola  
Cetap - Centro de Tecnologias Alternativas Populares  
Ciapo - Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica  
Cirad – Centre Internationale de la Recherche Agronomique pour le Développement  
Consea - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
Contag – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura  
COP – Comunicado de Ocorrência de Perda  
CPF – Cadastro de Pessoa Física  
CPT - Comissão Pastoral da Terra  
Crehnor - Cooperativa de crédito rural Horizontes Novos de Ibiraiaras  
LTDA  
Cresol - Sistema de Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária  
CUT – Central Única dos Trabalhadores  
DAP - Declaração de Aptidão ao Pronaf  
EE - Eficiência Energética  
EF – Estabelecimentos Familiares  
Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
Embrater – Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural  
EOC - Extremo Oeste Catarinense  
Epagri – Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina  
EUA – Estados Unidos da América  
FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura  
Fatma - Fundação do Meio Ambiente

Fetaesc – Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado de Santa Catarina  
Fetraf – Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar  
GATT – Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras  
ha – hectare  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal  
IGP/DI - Índice Geral de Preços/Disponibilidade Interna  
Incrá – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
L - litro  
MAB - Movimento dos Atingidos por Barragens  
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MMA – Ministério do Meio Ambiente  
MMC - Movimento de Mulheres Camponesas  
MPA - Movimento dos Pequenos Agricultores  
MS - Movimento Social  
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  
ONG – Organização Não Governamental  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OP – Operadores  
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos  
PAC - Política Agrícola Comum  
PAP - Plano Agrícola e Pecuário  
Pgpaf – Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar  
PIB – Produto Interno Bruto  
Planapo - Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica  
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PNB – Produto Nacional Bruto  
PNCF – Programa Nacional de Crédito Fundiário  
PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
Proagro – Programa de Garantia da Atividade Agropecuária  
Procerá – Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária  
Proger Rural – Programa para Geração do Emprego e Renda Rural  
Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
Pronamp – Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural  
Prouni - Programa Universidade para Todos  
Provap – Programa de Valorização da Pequena Produção Rural  
PRV - Pastoreio Racional Voisin

PSAF - Plano Safra da Agricultura Familiar  
Rureco - Fundação para o Desenvolvimento Econômico Rural da  
Região Centro-Oeste do Paraná  
Sicoob - Sistema de Cooperativas de Crédito do Brasil  
Sicred - Sistema de Crédito Cooperativo  
RBE – Receita Bruta Esperada  
RLE – Receita Líquida Esperada  
SC – Santa Catarina  
sc - saca  
SEAF – Seguro Especial da Agricultura Familiar  
SMM - Salário Mínimo Mensal  
Spcmh - Sistema de produção convencional de milho híbrido  
Spcmht - Sistema de produção convencional de milho híbrido  
transgênico  
Spomv - Sistema de produção orgânico de milho variedade de  
polinização aberta  
Sulcredi - Cooperativa Base Nacional de Serviços Sulcredi Central  
UP - Unidade produtiva  
VAB – Valor Adicionado Bruto  
VBP - Valor Bruto da Produção  
VBPa - Valor Bruto da Produção agropecuária  
VEC – Valor Enquadrado de Custeio  
W – Trabalho



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>27</b>
I. ENQUADRAMENTO TEÓRICO DO PROBLEMA DE PESQUISA .....	43
II. OBJETIVOS .....	48
III. QUESTÕES E HIPÓTESES .....	49
IV. JUSTIFICATIVA .....	51
V. METODOLOGIA .....	57
VI. ESTRUTURA DA TESE .....	62
<b>Capítulo 1. OS “TRÊS IS” E OS NEOINSTITUCIONALISMOS: ARTICULANDO OLHARES NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	<b>65</b>
1.1 A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS ENQUANTO CAMPO ANALÍTICO.....	65
1.2 AS ABORDAGENS NEOINSTITUCIONALISTAS E O RECORTE METODOLÓGICO DOS “TRÊS IS” .....	71
1.2.1 As especificidades neoinstitucionalistas.....	73
1.2.2 A articulação dos “Três Is” .....	79
1.3 AS POLÍTICAS E OS REFERENCIAIS SETORIAIS AGRÁRIOS BRASILEIROS .....	81
1.4 RESUMO E CONCLUSÕES .....	95
<b>Capítulo 2. A AGRICULTURA FAMILIAR E AS POLÍTICAS PÚBLICAS AGROPECUÁRIAS NO BRASIL</b> .....	<b>97</b>
2.1 A DIVERSIDADE DA AGRICULTURA FAMILIAR DIANTE DO REFERENCIAL MODERNIZANTE .....	97
2.1.1 O conceito de campesinato .....	101
2.1.2 A heterogeneidade da agricultura familiar e sua distinção em tipologias.....	105
2.1.3 O referencial modernizante e a antecipação pró-ativa frente aos acontecimentos .....	110
2.2 O “RECONHECIMENTO PARCIAL” DA AGRICULTURA FAMILIAR: O CASO DO PRONAF .....	114
2.3 O “PROAGRO MAIS” OU SEGURO DA AGRICULTURA FAMILIAR (SEAF).....	132
2.4 RESUMO E CONCLUSÕES .....	142
<b>Capítulo 3. A TRAJETÓRIA DA AGRICULTURA FAMILIAR NO EXTREMO OESTE CATARINENSE E A AÇÃO PÚBLICA</b> .....	<b>145</b>
3.1 CARACTERIZAÇÃO DO EXTREMO OESTE CATARINENSE.....	145
3.1.1 O acesso à terra e estrutura fundiária.....	153

3.1.2	A importância socioeconômica do setor primário.....	160
3.1.3	Particularidades do setor primário regional.....	164
3.2	AGRUPAMENTO DE ESTRATÉGIAS DE REPRODUÇÃO SOCIAL.....	169
3.2.1	EF integrados às cadeias de suínos e aves ou centrados em grãos .....	171
3.2.2	Agricultores orgânicos ou em transição agroecológica.....	179
3.2.3	Agricultores convencionais não integrados.....	183
3.3	ASPECTOS INICIAIS DO ACESSO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS PELOS ENTREVISTADOS .....	186
3.4	RESUMO E CONCLUSÕES .....	191
<b>Capítulo 4. ANÁLISE DE REFERENCIAIS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTÍMULOS DO SEAF E PRONAF AOS MODELOS DE AGRICULTURA.....</b>		
4.1	REFERENCIAL SETORIAL HEGEMÔNICO: OS LIMITES TÉCNICOS DA INTENSIFICAÇÃO .....	193
4.2	O REFERENCIAL PRODUTIVISTA: LIMITES À AUTONOMIA E À DIVERSIFICAÇÃO .....	215
4.3	OS REFERENCIAIS SETORIAIS DOS OPERADORES LOCAIS.....	223
4.4	RESUMO E CONCLUSÕES .....	229
<b>Capítulo 5. - ESTUDO DE CASO DO PRONAF E DO SEAF: UM OLHAR PELOS “TRÊS IS”.....</b>		
5.1	O PRONAF E O SEAF: DADOS SOBRE A REGIÃO DE ESTUDO .....	231
5.2	O FUNCIONAMENTO DO PRONAF NA REGIÃO DE ESTUDO .....	246
5.3	O SEAF: A MITIGAÇÃO DE RISCOS E AS LIMITAÇÕES OPERACIONAIS .....	266
5.4	RESUMO E CONCLUSÕES .....	272
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>		<b>275</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>		<b>285</b>
<b>APÊNDICE I - Roteiro de entrevistas semiestruturadas com agentes financeiros.....</b>		<b>315</b>
<b>APÊNDICE II - Roteiro de entrevistas semiestruturadas com representantes sindicais.....</b>		<b>317</b>
<b>APÊNDICE III - Roteiro de entrevistas semiestruturadas com profissionais de ATER.....</b>		<b>320</b>
<b>APÊNDICE IV - Roteiro de entrevistas estruturadas com agricultores familiares.....</b>		<b>323</b>



<b>APÊNDICE V</b> - Condição do produtor quanto ao acesso à terra na Região Extremo Oeste Catarinense. ....	339
<b>APÊNDICE VI</b> – Módulo fiscal, número e área (ha) dos estabelecimentos familiares e não familiares dos municípios da região Extremo Oeste Catarinense segundo dados do Censo Agropecuário de 2006. ....	340
<b>APÊNDICE VII</b> – População e densidade demográfica no ano 2000 e 2010 – região Extremo Oeste Catarinense.....	342
<b>APÊNDICE VIII</b> – Estabelecimentos com produção de leite cru, aves de corte e suínos na região Extremo Oeste Catarinense nas categorias agricultura familiar, não familiar e total, bem como a participação relativa de cada categoria social na referida atividade econômica. ....	344
<b>APÊNDICE IX</b> – Número e percentual de estabelecimentos e de animais segundo os grupos de suínos totais por estabelecimento na região Extremo Oeste Catarinense (2006).....	346
<b>APÊNDICE X</b> – Percentual de estabelecimentos familiares, não familiares e totais na região Extremo Oeste Catarinense que, em 2006: a) desenvolveram e venderam as cinco atividades agropecuárias de maior expressão econômica; e b) recorte de estabelecimentos com maior escala e sua participação no valor das vendas (ou da produção*). ....	347
<b>APÊNDICE XI</b> – Número de estabelecimentos, quantidade produzida (toneladas) e valor (R\$) da produção em lavouras temporárias para a agricultura familiar e não familiar na região Extremo Oeste Catarinense (2006). (R\$) da produção em lavouras temporárias para a agricultura familiar e não familiar na região Extremo Oeste Catarinense (2006).....	348
<b>APÊNDICE XII</b> - Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) Municipal e seus principais componentes explicativos para os municípios da região Extremo Oeste Catarinense (2010). ....	350
<b>APÊNDICE XIII</b> - Número de contratos e valores (R\$) do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) por finalidade e atividade acessados pelos agricultores familiares (AF) nos municípios da Região Extremo Oeste Catarinense (2012). ....	352
<b>ANEXO A</b> – Histórico de juros e principais alterações no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. ....	356



## INTRODUÇÃO

As abordagens dualistas do setor agropecuário se caracterizam pela segmentação histórica entre dois tipos de estabelecimentos: a) um grupo que utiliza grandes áreas, nas quais a exploração é efetivada via separação entre donos dos meios de produção e trabalhadores assalariados; e b) aqueles formados por áreas de menor tamanho, nas quais os proprietários (com ou sem titulação de posse) representam a principal força de trabalho e as relações econômicas se assentam na unidade familiar (PLOEG, 2006; BÉLIÈRES et al., 2013). Embora essa distinção dos estabelecimentos seja aplicável em diferentes países do mundo, essa dualização não dá conta da diversidade social presente no interior da agricultura familiar<sup>1</sup>, o que torna desafiador a implementação de políticas públicas específicas, a exemplo das criadas no Brasil a partir da segunda metade da década de 1990.

Se, por um lado, o olhar sobre essa categoria social representou uma inovação na ação pública e gerou benefícios sociais, por outro, o caráter tardio desse reconhecimento é um dos fatores que agrava o descompasso entre a geração de políticas públicas e o atendimento das dimensões sociais e ambientais da sustentabilidade. Nesse desafio, a ação pública depara-se com 4.367.902 estabelecimentos, 84,4% do total nacional, que foram classificados como familiares pelos dados do Censo Agropecuário de 2006. Além de acumular demandas historicamente contingenciadas, esses estabelecimentos se caracterizam pela ampla diversidade sociocultural e técnico-produtiva em um país de dimensões continentais. A dificuldade para o Estado tratar as heterogeneidades locais e de trajetórias de vida (CASTELL, 2009) contribui para persistência de problemas econômicos, sociais e ambientais, para citar somente as três principais dimensões da sustentabilidade<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> E, possivelmente, nem da diversidade do "agronegócio", ou agricultura não familiar.

<sup>2</sup> Essas dimensões apresentam interfaces com distintos níveis de correlação temporal, nem sempre evidentes. Como exemplo, estabelecimentos portadores de rendas elevadas, aparentemente sustentáveis economicamente, podem ser inviabilizados no médio ou longo prazo em virtude da degradação dos recursos naturais, que caracteriza a dimensão ambiental. Sendo assim, a análise quanto à adoção dos preceitos da sustentabilidade deve buscar integrar, pelo menos, as três dimensões citadas. Como se verá a seguir, alguns autores incluem ainda as dimensões ética, política, cultural e energética, sendo essa última, por vezes, incluída como parte da ambiental.

A relação homem-natureza é mediada principalmente pelo trabalho, entendido aqui como ação humana com potencial de transformar os recursos naturais e elemento aglutinador das três dimensões da sustentabilidade. Na medida em que a humanidade desenvolveu tecnologias e incorporou fontes de energia fóssil, ampliou-se em muitas vezes a capacidade produtiva do trabalho. Disso resultou um volume de riquezas inimaginável há alguns séculos, criando-se uma falsa ilusão de que não dependeríamos mais da natureza para obter as condições para viver. Contudo, esse crescimento produtivo se assenta no uso de maiores volumes de recursos naturais, o que eleva o potencial de impacto ambiental.

Na medida em que se produzem mais bens, o desenvolvimento científico alimentou a fé de que tudo é possível de ser resolvido com mais tecnologia. Segundo Gonçalves (1988), essa concepção tem por base a crença científica da dominação da natureza pelo homem, de conotação positivista<sup>3</sup>. Em contestação a esse otimismo, o ambientalista brasileiro José Lutzemberger defendia, por um lado, que a crítica a esse modelo deve vir acompanhada de inovações que permitam enfrentar os principais problemas ambientais e, por outro, que a efetividade dessas intervenções técnicas depende da preservação dos recursos naturais por meio da adoção de padrões de consumo e de produção mais condizentes com as condições de suporte do planeta. Nesse caminho lento e conflituoso, a segunda metade do Século XX registra a incorporação de conceitos de sustentabilidade nos debates sobre o desenvolvimento.

Reconstruindo as trajetórias conceituais sobre o desenvolvimento sustentável, Veiga (2010) agrupa inicialmente três tipos de resposta à pergunta: “o que é desenvolvimento?”. Em síntese, as duas primeiras entendem o desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico, enquanto a terceira, o "caminho do meio", enfatiza a necessidade de incorporar dimensões extraeconômicas. Para o autor, na primeira resposta, a adoção do Produto Nacional Bruto (PNB) per capita como indicador de desenvolvimento representa uma simplificação, a

---

<sup>3</sup> A filosofia da tecnologia se propõe a pensar sobre como as distintas tecnologias transformam a forma de ver e valorar as coisas em uma sociedade. Se, por um lado, a tecnologia possui um sentido político positivista intencionalmente encarnado, por outro, a capacidade de prever seus resultados é cada vez mais duvidosa. Entre esses polos, a tecnologia moderna assume uma autonomia que limita as possibilidades de escolha dos seres humanos, restrita aos limites da própria técnica, condicionando as decisões pelo ideal de eficiência (CUPANI, 2011).

qual se equivoca ao desconsiderar ao menos três fatores: a) as contradições do crescimento econômico (desigualdade social, degradação ambiental etc.); b) as possibilidades de promover o desenvolvimento sem aumento de renda (custeio público em educação, saúde etc.); e c) os limites da renda per capita, mesmo que elevada, em garantir algumas liberdades, como a política.

A segunda resposta vem de estudiosos que classificam o desenvolvimento como uma ilusão (quimera). Ao adotar o PNB per capita como unidade de medida, os adeptos dessa visão destacam a raridade de países que conseguem ascender da periferia para o grupo intermediário e daí ao núcleo orgânico, desenvolvido. A quimera seria resultado de uma dupla virose que impede a ascensão econômica: a) explosão demográfica; associada a b) exportações de produtos de baixo valor agregado (miséria científico-tecnológica) em um quadro de queda nos preços internacionais de commodities e matérias-primas<sup>4</sup>. Contudo, além de manter a simplificação economicista da primeira resposta, Veiga (2010) conclui que tais limitações somente permitem afirmar que o caminho seria longo e demorado, mas não impossível.

A terceira resposta identificada por Veiga (2010) é o “caminho do meio”, a qual considera mais desafiadora e cujos princípios originais teriam sido formulados por Celso Furtado, Ignacy Sachs e Amartya Sen. Ao incorporar dimensões extraeconômicas, essa resposta nega o entendimento do desenvolvimento como mera ilusão e enfatiza a necessidade de transformações qualitativas sobre o crescimento do PNB. No entendimento de Celso Furtado, expoente brasileiro nos estudos sobre desenvolvimento, essa metamorfose só pode ser alcançada pela adoção de um projeto social subjacente ao crescimento econômico, o qual priorize a melhoria efetiva nas condições de vida da população. Essa mudança qualitativa é expressa na expansão das capacidades, talentos e imaginação humana com vistas a alcançar a autorrealização e a felicidade. Em síntese, a originalidade do “caminho do meio” está em cobrar os resultados sociais do crescimento econômico.

Como expressão mais recente dessa terceira resposta destaca-se a obra do economista indiano Amartya Sen, que enfatiza as limitações da renda per capita em garantir a expansão das liberdades. Em seu estudo clássico sobre esse tema, Sen (2000) revela que famílias e países com renda per capita equivalente não alcançam necessariamente igualdade de capacidades (*capabilities*). As distorções na conversão da renda em

---

<sup>4</sup> Um dos debates contemporâneos refere-se à reprimarização das exportações brasileiras, ficando suscetível às oscilações nos preços internacionais.

liberdades estariam associadas a heterogeneidades pessoais (gênero, idade, limitações físicas etc.), diversidades ambientais, variações no clima social (saúde pública, educação, violência etc.), diferenças de perspectiva relativistas (convenções e costumes entre comunidades) e distribuição na família (entre os gêneros, idades ou necessidades percebidas). Representando um avanço nas análises de desenvolvimento em relação ao PNB per capita, essas ideias foram mobilizadas para a criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), indicador social multidimensional utilizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) desde 1993<sup>5</sup>.

Tal como a “(...) coruja de minerva [que] só alça voo ao entardecer” (HEGEL, 1988, p. 54) pode-se considerar que os limites ambientais presentes na geração de riquezas só se tornaram perceptíveis de forma ampla a partir de seu agravamento<sup>6</sup>. Ao alcançar cada vez mais adeptos, o tema ganhou evidência internacional a partir da Primeira Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente (Conferência de Estocolmo), organizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1972. Nesse evento, o debate foi marcado pela disputa entre os defensores do crescimento econômico e aqueles preocupados com as questões ambientais<sup>7</sup>. O amadurecimento das críticas ao “desenvolvimento a qualquer custo” resultou no conceito de ecodesenvolvimento, que defende a necessidade de incorporar os custos socioambientais às dinâmicas de crescimento econômico, constituindo-se uma crítica à civilização industrial e à ideologia economicista (SACHS, 1980; VIEIRA, 2006).

---

<sup>5</sup> Entre as críticas à teoria seniana destaca-se que o papel de agente das transformações é atribuído ao indivíduo, enquanto deixa de lado às disputas de poder que limitam suas capacidades para atuar como agente. Ao desconsiderar a assimetria de poder, Oliveira (2007) a classifica como uma “sofisticação teórica dos princípios que atualmente regem o liberalismo” (p.09), pois esconde “nas suas entrelinhas uma defesa do livre mercado nos moldes como vem sendo aplicado pelas experiências neoliberais” (p.17).

<sup>6</sup> Mobilizada para destacar o caráter tardio de nossa percepção, essa analogia não pode ser confundida com um olhar simplista que nega o papel de certos grupos de interesses que atuaram para ocultar essa temática.

<sup>7</sup> Essa preocupação ambiental foi inicialmente sistematizada no documento intitulado “Limites do Crescimento” elaborado pelo Clube de Roma em 1968. Tendo como autores principais Dennis L. Meadows e Jorge Randers, o texto foi divulgado às vésperas da Conferência de Estocolmo, em 1972. Ao conduzir uma crítica negativa ao modelo de desenvolvimento adotado até então, o texto foi amplamente rejeitado (VEIGA, 2010).

Diante da ausência de acordos entre economicistas e ambientalistas, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento deu segmento aos trabalhos, resultando na elaboração do relatório intitulado *Nosso futuro comum* (Relatório Brundtland), em 1987. Esse documento indicou o consumismo extremo dos países do Norte e a pobreza persistente nos países do Sul como as causas fundamentais da insustentabilidade do desenvolvimento e da crise ambiental. Como a pobreza pode contribuir com a exploração desordenada dos recursos naturais, a sustentabilidade ambiental passa a ser vista como inseparável da dimensão social. A necessidade de conciliar crescimento com o respeito aos limites ambientais e sociais resultou na elaboração do conceito de desenvolvimento sustentável (VIEIRA, 2006; VEIGA, 2010)<sup>8</sup>.

A sistematização da trajetória dessa adjetivação<sup>9</sup> do desenvolvimento feita por Veiga (2010), que novamente sugere três concepções distintas. A primeira nega o dilema entre conservação ambiental e crescimento econômico, considerando-as perfeitamente conciliáveis. Em seu otimismo tecnológico, defende que qualquer escassez de insumos ou incapacidade do ambiente assimilar os impactos seria economicamente substituível por novas articulações entre trabalho humano, capital produzido e novos recursos naturais. Essa concepção está intimamente ligada ao conceito de sustentabilidade fraca desenvolvido em economia ecológica, segundo a qual toda redução do capital natural poderia ser compensada pela ampliação dos capitais econômico e social (ANDRADE, 2009). Logo, todos os impactos ambientais poderiam ser sanados com o emprego de tecnologias e conhecimentos criados a partir do crescimento econômico que o causou. Em oposição a essa visão ultraotimista, a segunda resposta sustenta-se no aumento constante da entropia<sup>10</sup>. A exaustão de fontes de energia

---

<sup>8</sup> Geralmente se associa a superação da pobreza com crescimento econômico, mas os limites ambientais têm suscitado a necessidade de repensar essa estratégia. Contudo, sem expansão das riquezas, o desenvolvimento exige a redistribuição mais equitativa de riquezas já assimetricamente acumuladas, proposta que se choca com as relações de poder estabelecidas, tendo baixa aceitação pelos afortunados (CAPELLESSO, 2010).

<sup>9</sup> No prefácio do livro de Veiga (2010), Ignacy Sachs reitera a necessidade de desdobrar a adjetivação sustentável em “socialmente *includente*, ambientalmente *sustentável* e economicamente *sustentado*” (p. 10, grifo no original).

<sup>10</sup> A entropia é uma lei termodinâmica que alude para a quantidade de energia dissipada no seu processo de transformação. Como a energia inicial e final são

fóssil obrigaria fatalmente a humanidade a buscar o desenvolvimento em condições de retração econômica, fazendo com que a economia fosse reabsorvida pela ecologia. Nesse caso, o desenvolvimento econômico e social não teriam capacidade de gerar riqueza suficiente para reparar, via tecnologias, os danos ambientais, o que exigiria o uso parcimonioso dos recursos naturais (sustentabilidade forte). Entre essas posições polares, o autor aponta que a construção do “caminho do meio” da sustentabilidade estaria mais atrasada do que o exposto no debate sobre o desenvolvimento.

A satisfação das necessidades presentes sem comprometer a capacidade das futuras gerações atenderem as suas, apresentada no Relatório de Brundtland, representa a mediação politicamente negociada que permitiu grande aceitação conceitual da noção de desenvolvimento sustentável. Devido ao seu sucesso, essa noção passou a ser mobilizada muito mais como estratégia de marketing, enquanto se pratica “mais do mesmo”. Ou seja, para se apresentarem como promotores do desenvolvimento sustentável, muitas empresas adotam ações pontuais de caráter ambiental sem alterar de forma drástica as práticas ambientalmente nefastas. Como exemplo, uma rede de postos de combustível fóssil oferece a possibilidade de compra com “cartão carbono zero”, programa em que a companhia planta árvores para absorver quantidade equivalente de gás carbônico (CO<sub>2</sub>) emitido. Contudo, ao restringir a ação a um pequeno percentual dos negócios, o marketing verde se destina a atrair clientes, os quais buscam ficar com a consciência tranquila para queimar mais combustíveis. Ao serem questionadas pela continuidade da emissão de CO<sub>2</sub>, lançam mão da primeira resposta apresentada por Veiga (2010) – qualquer escassez de recursos ou degradação resultante das práticas atuais pode ser resolvida com mais tecnologia, logo, não afetará a capacidade das futuras gerações atenderem suas necessidades.

---

constantes, parte da energia inicial se converte em uma energia final não utilizável, dissipada no ambiente. Quanto maior a energia dissipada, maior a entropia. Como exemplo, a energia mecânica produzida pela queima do combustível fóssil será sempre menor que a contida quimicamente no hidrocarboneto, pois o processo de transformação libera energia na forma de calor, que se dissipa pelo ambiente. Aplicado ao manejo dos recursos naturais, o conceito aponta para a redução das possibilidades de uso dos recursos naturais: a poluição não reduz a quantidade de água disponível, mas reduz as possibilidades de seu uso.



A dificuldade para aplicar as ideias da sustentabilidade em ações concretas já estava patente quando da realização da Conferência Rio-92. Em resposta, essa Conferência elaborou um documento de caráter mais normativo, denominado Agenda 21, que previu a criação de Fóruns de Agenda 21 com o propósito de aplicar na escala local as ações de dimensão global (VIEIRA, 2009)<sup>11</sup>. Como se verifica em um estudo de caso sobre o Fórum da Lagoa de Ibiraquera (SC), esse tipo de organização pode contribuir com o fortalecimento de interesses locais compatíveis com a preservação dos recursos naturais, mas sua atuação se dá em um contexto de conflitos e, conseqüentemente, seus resultados dependem de correlações de forças específicas (ADRIANO, 2011).

Em pesquisa realizada com essas organizações, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) recebeu relatos positivos de atuação dos Fóruns na escala local. Em síntese, destacam-se os impactos da Agenda 21 na escola; na organização social dos municípios; em atividades econômicas sustentáveis; na estruturação de sistemas de gestão de resíduos sólidos; no fortalecimento de projetos governamentais ou não governamentais; na influência em políticas públicas; na criação e fortalecimento de órgãos de gestão ambiental; entre outros. Contudo, ao adotar um recorte censitário, essa pesquisa aponta para o baixo número de fóruns locais, sendo registradas respostas de somente 177 processos de Agenda 21 no país (MMA, 2009).

Diante de dificuldades práticas para avançar na construção do “caminho do meio” da sustentabilidade, Veiga (2010) propõe a defesa do desenvolvimento sustentável como utopia para o Século XXI. Ou seja, um valor universal não necessariamente exequível, mas uma visão de futuro que oriente a elaboração de um novo paradigma científico em substituição ao industrialismo. Mobilizada neste estudo, entende-se que tal concepção é aplicável à análise de políticas públicas na medida em que oferece um fio condutor para avaliar se a ação pública gera resultados a favor ou contra o horizonte almejado.

No setor agropecuário, a primeira expressão do referencial de sustentabilidade ocorreu nos questionamentos do movimento ambientalista aos “pacotes tecnológicos” da “Revolução Verde”. Classificada por Mazoyer e Roudart (2010) como a segunda revolução

---

<sup>11</sup> Em termos de ação pública, a Agenda 21 brasileira foi elaborada de forma participativa a partir de 2003, assumindo o papel de instituição normativa na busca do desenvolvimento sustentável.

agrícola dos tempos modernos<sup>12</sup>, essa revolução difundiu sistemas produtivos baseados em tecnologias mutuamente dependentes (pacotes), compostas por variedades geneticamente melhoradas para responder a altas doses de fertilizantes solúveis de síntese química, conduzidas em monoculturas mecanizadas de larga escala e protegidas por agrotóxicos. Nos sistemas de criação animal, sua expressão se dá pela seleção genética voltada a obter melhores índices de conversão alimentar, ampliação da escala produtiva via confinamento em ambiente controlado por aparatos tecnológicos e uso de produtos químicos (ex. antibióticos) para compensar a perda de rusticidade ou aumentar a produtividade. Em todos os países em que foi adotada, a modernização técnica produtivista foi impulsionada pelo expressivo aporte de recursos públicos<sup>13</sup>. No caso brasileiro, esse modelo tecnológico foi fomentado pelo Estado com vistas a modernizar o campo sem alterar a concentração da terra, sendo por isso chamada de “modernização conservadora”, expressão adotada neste trabalho.

A criação de políticas públicas de orientação modernizante se intensificou durante a segunda metade do Século XX, tendo como beneficiários prioritários os grandes proprietários de terras. Quando incorporava agricultores familiares, os induzia para o processo excludente dos ganhos de escala, que ocorreu tanto na mecanização de monoculturas agrícolas quanto nas criações animais via integração vertical com as agroindústrias – tendo como exemplos clássicos os casos da suinocultura e avicultura. A defesa desse modelo se justificava, e ainda continuam sendo argumentos mobilizados por seus adeptos, pelas necessidades de aumentar a produção de alimentos diante da crescente demanda alimentar (ODUM, 1988; FOLEY et al., 2011), tornar a

---

<sup>12</sup> A agricultura ocidental já havia passado por importantes momentos evolutivos, como a descoberta da rotação biennial de culturas e a tração pesada (arado charrua) entre os Séculos XI a XIII (WHITE Jr, 1964). Contudo, Mazoyer e Roudart (2010) consideram que a primeira revolução agrícola dos tempos modernos ocorreu somente ao longo dos séculos XVIII e XIX. Nessa ocasião, o aspecto revolucionário residiria na ampliação da rotação para a escala triennial, sendo o alqueive (pousio) substituído pelas forrageiras e criações. Além de produzir alimentos e força de trabalho, os animais auxiliam no controle de plantas invasoras e deixam no solo grande volume de fertilizantes orgânicos, contribuindo para o aumento da produção e da produtividade.

<sup>13</sup> Como exemplo da opção por esse tipo de modelo produtivo no Brasil destaca-se a isenção de impostos na comercialização de agrotóxicos. Essa norma persiste até os dias atuais e representa um estímulo ao seu uso na medida que altera economicamente a relação custo: benefício.

agricultura um espaço lucrativo para o capital (DELGADO, 1985), acabar com a pobreza rural (SCHULTZ, 1965), reduzir a insalubridade do trabalho e liberar mão de obra para os centros urbanos.

O emprego dos pacotes tecnológicos na agricultura brasileira permitiu aumentos expressivos na produtividade e na área agrícola nas últimas décadas, particularmente na Amazônia e biomas Cerrado (MACEDO et al., 2012, RADA, 2013, NEPSTAD et al., 2014). Muitas dessas tecnologias, entretanto, causaram sérios problemas ambientais (ENSERINK et al., 2013, CARSON, 1962), assim como ampliaram a conversão de ecossistemas naturais para a agricultura (NOBRE; BORMA, 2009, NEPSTAD et al., 2008, FOLEY et al., 2007). Como resultado, a agricultura representa uma das maiores ameaças aos ecossistemas globais e para os serviços de suporte de vida que eles geram, incluindo os serviços essenciais dos ecossistemas para a agricultura (Millennium Ecosystem Assessment, 2005, TEEB, 2008; ROCKSTROM et al., 2009; IPCC, 2013). Em alguns ecossistemas, tanta terra foi convertida para a agricultura que os ecossistemas originais e os serviços do ecossistema que eles fornecem podem entrar em colapso (ARONSON et al., 2006, ARONSON; MILTON; BLIGNAUT, 2007), de modo que a expansão da área agrícola não é mais viável. Esse é o caso da Mata Atlântica no Brasil (METZGER, 2009; SILVA et al., 2011; BANKS-LEITE et al., 2014), região na qual se situa o estudo de caso desta pesquisa.

Enquanto os questionamentos sociais e ambientais a esse modelo agrícola ganhavam força no Brasil no final da década de 1970, a contracrítica apontava para a falta de alternativas concretas, justificando as contradições da modernização como um “mal necessário”. A necessidade de mostrar que era possível construir um modelo produtivo alternativo deu origem a uma série de experiências embrionárias a partir da década de 1980. Em alguns casos, essas experiências buscavam combater a exclusão social pela adaptação dos “pacotes tecnológicos” ao contexto da agricultura familiar. Já em outros, a construção de sistemas de produção mais sustentáveis se afastava do modelo convencional, eliminando principalmente os agrotóxicos.

Mesmo experiências voltadas a adaptar “pacotes” ao contexto da agricultura familiar enfrentaram limites insólveis, visto que esse segmento se encontrava, na época, descapitalizado e amplamente excluído das políticas públicas de crédito rural subsidiado. Por articular críticas ao modelo produtivista com ações práticas que resultaram em formas de produzir diferentes das convencionais, o movimento agroecológico ficou conhecido, inicialmente, como “agricultura

alternativa”. Caracterizado pela diversidade e sendo ressignificado em suas metamorfoses, outras denominações foram atribuídas, como “agricultura ecológica”, “agricultura sustentável” e, mais recentemente, “agroecologia”. Além dessas, incorporou nomes de correntes de agriculturas de base ecológica<sup>14</sup> criadas em outras partes do mundo (biodinâmica, biológica, natural, permacultura, orgânica, regenerativa e de baixo uso de insumos). Como se trata de um processo dinâmico e em construção, tais correntes atendem, em muitos pontos, os preceitos econômicos, sociais e ambientais da sustentabilidade<sup>15</sup> (MOLLISON, 1981; BONILLA, 1992; FUKUOKA, 1995; PRIMAVESI, 1997; CAPORAL; COSTABEBER, 2002; CHABOUSSOU, 2006; HOWARD, 2007; STEINER, 2010).

A partir da década de 1990, os distintos movimentos que compõem essas iniciativas ampliaram suas conexões com a pesquisa. Disso resulta a polêmica contemporânea sobre os significados da agroecologia, entendida por segmentos como um novo paradigma científico, enquanto outros a classificam como modelo de desenvolvimento agrícola. Essa polêmica é reforçada pelo fato de muitos pesquisadores do tema atuarem também como militantes, assessorando organizações de agricultores familiares e ONG que buscam fomentar iniciativas estruturadas com base nesse novo tipo de produção.

Nessa direção, embora a defesa da sustentabilidade venha sendo gradativamente incorporada no meio científico, as análises sobre a agroecologia divergem quanto à sua capacidade transformadora. Do lado dos posicionamentos críticos, Navarro (2013) questiona sua base científica, considerando-a uma ideia fantasiosa e inviável diante da eficiência do agronegócio. Essa suposta debilidade da agroecologia

---

<sup>14</sup> A expressão "base ecológica" busca destacar a importância de valorizar as relações ecológicas que ocorrem na natureza, com foco na cooperação (interações positivas). Nesse caso, não se trata de afirmar que na agricultura convencional não existam relações ecológicas, mas que essas são de outra conotação, valorizando o antagonismo e a substituição da relação entre os elementos do sistema natural por insumos e máquinas etc., de origem antrópica.

<sup>15</sup> Para Caporal e Costabeber (2002), a agroecologia inclui ainda as dimensões ética, política e cultural, que não serão abordadas diretamente neste estudo. Segundo esse entendimento, poderíamos falar em sustentabilidades. Contudo, optou-se por manter o termo no singular para evitar mais confusões em torno de um conceito que já é extremamente polissêmico.

encontra respaldo na baixa adesão de agricultores que se definiam como adotantes de sistemas de produção agroecológicos. Como um indicador desse fenômeno, os dados do Censo Agropecuário de 2006 apontam que apenas 90.497 estabelecimentos brasileiros, 1,75% do total nacional, se declararam praticantes da agricultura orgânica<sup>16</sup>. Entre esses, a imensa maioria não apresentava certificação de conformidade orgânica por entidade credenciada, restrita a 5.106 estabelecimentos – 0,1% do total nacional (IBGE, 2009)<sup>17</sup>. Já Cadastro nacional de produtores orgânicos do MAPA, de dezembro de 2016, registrava 13.199 agricultores cadastrados como orgânicos no país (0,25%). Se a baixa presença de estabelecimentos que adotam a produção orgânica traz indícios da dificuldade para massificá-lo, isso não justifica as contradições do modelo estabelecido. Ou seja, a aparente eficiência econômica do agronegócio, identificada por Navarro (2013), desconsidera os elevados subsídios públicos e oculta as externalidades negativas nas demais dimensões da sustentabilidade, especialmente, de natureza ambiental e sociocultural.

Segundo Costabeber e Caporal (2003), as visões sobre as contradições sociais e ambientais na agropecuária pode ser agrupada em duas correntes: a ecotecnocrática e a ecossocial. Embora ambas

---

<sup>16</sup> No Brasil, a Lei 10.831/2003 adotou o termo "orgânico" para designar o conjunto de sistemas de produção de base ecológica. De forma resumida, as normativas legais para certificação de conformidade orgânica proíbem o uso de fertilizantes solúveis de alta solubilidade (adubo químico), transgênicos, agrotóxicos, hormônios sintéticos e radiação ionizante. A isso se somam distintas normas destinadas à conservação dos recursos naturais, respeito ao bem estar animal e dos trabalhadores (BRASIL, 2003). Contudo, como se destaca mais adiante, os princípios da agroecologia podem ser adotados tanto por agricultores orgânicos como convencionais.

<sup>17</sup> Deve-se considerar que os dados do censo são declaratórios, não se tratando de uma classificação *ex post* a partir das características verificadas no sistema produtivo. Esses percentuais podem apresentar, portanto, distorções para mais ou para menos. Embora a adoção de certificação de conformidade orgânica seja relativamente baixa em relação ao total de agricultores do país, ele contrasta com o elevado número de estabelecimentos que adotam técnicas compatíveis com essa classificação. Distanciando-se do pacote tecnológico, o Censo Agropecuário de 2006 aponta que aproximadamente 70% dos estabelecimentos agropecuários não utilizaram agrotóxicos e adubos químicos de alta solubilidade. Contudo, técnicas preconizadas pela agroecologia têm baixa expressão: adubação com esterco animal (12,1%), adubação verde (2,7%), composto orgânico (2,5%), inoculantes biológicos (0,68%), biofertilizantes (0,42%) e humos de minhoca (0,07%).

proponham uma transição com vistas a alcançar o desenvolvimento sustentável, a primeira se caracteriza pelo entendimento que os recursos naturais seriam infinitos, condição que permitiria o crescimento da produção e do consumo ao longo do tempo e a superação dos entraves via emprego de mais tecnologia na direção da intensificação verde (sustentabilidade fraca). Já em consonância com a noção de sustentabilidade forte da economia ecológica, a corrente ecossocial assume que os recursos naturais são limitados e finitos, adotando cautela quanto às possibilidades da tecnologia resolver os problemas. Seus defensores propõem a articulação das dimensões ecológicas, sociais, econômicas e culturais, bem como a integração de conhecimentos científicos e locais na construção de sistemas sustentáveis, não ficando à mercê apenas dos estímulos de mercado.

Reiterando a necessidade de alternativas concretas ao modelo convencional, Almeida (2002, p. 37) questiona o sectarismo político presente em iniciativas de fomento à agroecologia e defende a necessidade de disputar o campo<sup>18</sup> científico como base para “subsidiar/sustentar a luta no campo político e social mais amplo”. A partir dos conceitos de disputa paradigmática, Caporal, Costabeber e Paulus (2006) e Petersen (2013) caracterizam a agroecologia enquanto ciência interdisciplinar, que lança olhares interconectados sobre o espaço rural. Ao buscar entender melhor os problemas inerentes às práticas agrícolas atualmente adotadas, a agroecologia propõe e avalia inovações técnicas com a finalidade de contribuir para a ampliação da sustentabilidade econômica, social e ambiental da agricultura, mas também ética, política e cultural. Nesse entendimento, a agroecologia representaria a tentativa de incorporação científica da sustentabilidade na agropecuária, não devendo ser confundida como um mero sistema de produção.

Para Gliessman (2000), as ações de transição agroecológica dos sistemas produtivos podem ocorrer em três níveis, não necessariamente sequenciais: a) aumento da eficiência no uso de insumos e técnicas; b) substituição de insumos e técnicas; e c) redesenho dos agroecossistemas.

---

<sup>18</sup>A análise de Almeida (2002) mobiliza o conceito de campo de Bourdieu, que se refere a um recurso metodológico para interpretar um espaço social com estrutura própria. Nesse espaço se trava uma luta concorrencial entre os atores, decorrente de relações de poder existentes em seu interior, frutos da distribuição desigual do tipo de capital dominante em cada campo. Inicialmente autônomo, os campos se relacionam entre si, sendo que um pode subsidiar o outro em suas disputas.

Em trabalho posterior, Gliessman et al. (2007) incorporam um quarto nível: d) a mudança de ética e de valores para uma cultura da sustentabilidade<sup>19</sup>. Esses autores aproximam-se, assim, das concepções multidisciplinares, segundo as quais a agroecologia perpassa a condição de paradigma científico tecnológico das ciências agrárias se convertendo em processo de mudança social global. Nesses termos, pode-se apontar que ideias originadas em setores específicos podem interagir com os referenciais globais de sociedade portados pelos indivíduos (MULLER, 2000), existindo uma retroalimentação dialética entre o setorial e o global.

Nesse contexto, o presente trabalho entende a agroecologia como um campo de investigação científica multidisciplinar que busca converter a agricultura atual em formas mais sustentáveis de produção, não necessariamente enquadrada na legislação brasileira de conformidade orgânica (CAPORAL; COSTABEBER, 2004). Nesse caso, a agricultura orgânica tem dois significados. O primeiro se refere a um sistema de produção de base ecológica proposto por Howard (2007), baseado em fertilizantes orgânicos e promoção da vida no solo. Já o segundo resulta da adoção de tal termo na legislação brasileira de conformidade orgânica, que estabelece as normas comuns a serem cumpridas pelos distintos sistemas produtivos de base ecológica para que se possa vender os alimentos certificados como “produto orgânico”. Para além dos termos normativos da legislação de produção orgânica, a agroecologia busca promover adoção de técnicas que atendem aos preceitos da sustentabilidade, tanto na produção convencional como orgânica.

A incorporação da sustentabilidade no referencial global e nas disputas políticas contribuiu para o reconhecimento da agroecologia em algumas esferas do Estado brasileiro. Contudo, sua incorporação e capacidade de intervenção na ação pública têm sido pouco efetivas, com caráter pontual e subordinado às concepções anteriores. Por um lado, Petersen (2013) defende que a agroecologia representa uma opção necessária para a superação do paradigma da modernização no âmbito

---

<sup>19</sup> Segundo Eaglton (2005), cultura e natureza não representam oposição, mas olhares complementares da realidade. “Se somos seres culturais, também somos parte da natureza que trabalhamos. Com efeito, faz parte do que caracteriza a palavra ‘natureza’ o lembrar-nos da continuidade entre nós mesmos e nosso ambiente, assim como a palavra ‘cultura’ serve para realçar a diferença” (EAGLTON, 2005, p.15).

das políticas públicas para a agricultura familiar. Por outro, destaca a dificuldade para as inovações institucionais nesse campo específico:

Prisioneiras de uma prática operacional e de uma estrutura funcional concebidas segundo o paradigma da modernização, as instituições públicas encontram dificuldades de escapar de rotinas que as mantêm fortemente atreladas ao viés do produtivismo economicista, aos postulados epistemológicos positivistas e ao seu corolário metodológico, o difusionismo (p. 69).

Esse parece ser o quadro de algumas políticas públicas direcionadas à agricultura familiar, especialmente, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF)<sup>20</sup>. Mesmo existindo no Pronaf uma linha de financiamento destinada à “Agroecologia”, o estudo partiu de indícios empíricos que apontam para a dificuldade dessa política pública contemplar operacionalmente as especificidades de custeio<sup>21</sup> dos agricultores orgânicos. Esse quadro é mais grave no caso da cobertura do seguro agrícola, que é operado em conjunto com o custeio agrícola do Pronaf<sup>22</sup>. Essas limitações parecem decorrer das concepções produtivistas reproduzidas no crédito rural, direcionado principalmente

---

<sup>20</sup> A exposição sobre as trajetórias de constituição dessas políticas serão apresentadas no Capítulo 2 desta tese.

<sup>21</sup> O crédito de **custeio** é um financiamento destinado a cobrir os custos de insumos consumidos ao longo de um ciclo produtivo, devendo seu retorno ser obtido ao longo desse período. No caso do Pronaf, o prazo de pagamento é de um ano, em parcela única ao final da safra ou ciclo produtivo. A taxa de juros é superior aos investimentos. Ex.: ração, medicamento, fertilizante, semente de cereais, mão de obra. O crédito de **investimento** destina-se a financiar aquilo que não é consumido na íntegra durante o ciclo produtivo de um ano. Ao ser utilizado durante vários ciclos produtivos, o seu retorno é esperado ao longo dos anos. No caso do Pronaf, os prazos de liquidação podem ser de até dez anos, com parcelas anuais, semestrais etc. Geralmente utiliza-se de um período de carência para iniciar o pagamento, evitando a cobrança de parcelas enquanto a atividade produtiva ainda não gerou retorno econômico. Ex.: máquinas, estrutura física (galpão, sala de ordenha etc.), implantação de pomar.

<sup>22</sup> Somente no Plano Safra 2014/15 foi criada a linha de financiamento de custeio para a agroecologia, antes restrita à modalidade investimento para transição agroecológica. A isso se soma a promessa de oferta de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para 120 mil produtores agroecológicos do país, operada via chamadas públicas.



para adquirir insumos “modernos”, o que reforça o modelo produtivo convencional.

Entre os agricultores beneficiados do Pronaf, a sua maioria adota sistemas de produção convencional. No caso do custeio agrícola, o financiamento subsidiado contribui com a redução nos custos financeiros dos recursos utilizados para adquirir insumos. Já o seguro agrícola, operado em conjunto com o Pronaf, externaliza os riscos econômicos de sua aplicação<sup>23</sup>. Como já destacava Schultz (1965), considerado um dos mentores teóricos da Revolução Verde, o agricultor avalia a adoção de um novo fator de produção pela relação entre as possibilidades de lucro com os riscos e incertezas de seu uso. Essa externalização dos riscos altera a racionalidade dos investimentos, com menor atenção à eficácia e efetividade dos sistemas produtivos, já que as perdas são compensadas pelo emprego de recursos financeiros subsidiados e de facilitado acesso, destinados à compra de insumos externos a cada sistema de produção.

No caso do SEAF, como revela-se ao longo desta tese, ao estimular a adoção dos fatores de produção que são segurados diante de eventuais perdas, essa política pública tende a contribuir com a intensificação de sistemas produtivos com menor eficiência econômica e impactos ambientais relevantes. Ou seja, enquanto setores da sociedade incorporam a defesa da sustentabilidade, sobretudo, ambiental e há estudos que consideram a agricultura familiar como “lócus ideal” para efetivá-la (DO CARMO, 2008; JEAN, 1995), políticas públicas específicas para esse segmento social têm estimulado a adoção de sistemas produtivos com níveis tecnológicos que seguem em sentido oposto.

Dada a importância da ação pública na definição dos modelos de agricultura e, especialmente, para a superação do paradigma da modernização, Petersen (2013) aponta para a necessidade de construir a Agroecologia Política. Essa formulação é entendida como um campo de

---

<sup>23</sup>Em termos práticos, a existência do seguro agrícola não reduz o risco da atividade ser impactada pelo sinistro ao qual o seguro oferece cobertura. O que ocorre é a transferência do risco do agricultor para um sistema de gerenciamento. No caso do SEAF, a sua viabilidade é mantida predominantemente com recursos públicos. Logo, optou-se por caracterizar esse seguro como uma forma de externalização dos riscos do agricultor ao conjunto da sociedade. Contudo, esse entendimento não nega a possibilidade de vincular ao seguro agrícola normas que orientem a adoção de sistemas com menor suscetibilidade às perdas.

estudo que busca superar a dificuldade de desenhar “políticas públicas orientadas à promoção da sustentabilidade da agricultura e, em escopo mais amplo, dos sistemas agroalimentares” (p. 98). Para o autor, esse processo passa pela valorização da agricultura familiar como protagonista do desenvolvimento rural, permitindo a “superação do paradigma da modernização na esfera das instituições públicas” (p. 98). Para alcançar esse objetivo, entende que a Agroecologia Política deve ser construída não só na academia (ciência com base na teoria crítica), mas também na prática social (coerente com a teoria agroecológica) e no movimento social (agricultores, movimentos, organizações e demais atores envolvidos).

Em termos analíticos, cabe destacar que nada é sustentável indefinidamente, como aparentemente sugere o termo. Como toda a ação gera alguma degradação, não se pode adotar o dualismo entre ser ou não ser, pois nenhuma atividade seria sustentável. A questão está mais relacionada aos níveis entre os polos dessa dualidade<sup>24</sup>, atendendo mais ou menos os preceitos da sustentabilidade. Seguindo tal abordagem, podemos ter uma ação pública que contribua com a adoção de uma prática de orientação mais sustentável (ex. inclusão social), enquanto promove outra degradante (ex. contaminação da água por agrotóxicos). Como propõe Petersen (2013), a questão passa a ser como melhor desenhar as políticas públicas para que superem tal contradição e contemplem um conjunto mais amplo das dimensões da sustentabilidade.

Com a finalidade de delimitar a perspectiva teórica em torno da problemática<sup>25</sup> desta pesquisa, apresenta-se no item a seguir uma síntese das abordagens neoinstitucionalistas e dos “Três Is”, que são articuladas com a finalidade de oferecer bases para analisar tanto o processo de elaboração do Pronaf e do SEAF, quanto aos principais resultados verificados na pesquisa de campo. A discussão teórica detalhada dessa abordagem será retomada no Capítulo 1.

---

<sup>24</sup> A dualidade se refere à existência de polos entre os quais existe um continuum com múltiplas gradações intermediárias. Enquanto isso o dualismo se refere a polos estanques sem níveis intermediários.

<sup>25</sup> “A problemática é a abordagem ou a perspectiva teórica que decidimos adotar para tratar o problema formulado pela pergunta de partida. É uma maneira de interrogar os fenômenos estudados” (QUIVY; CAMPENHOUDT, p. 89). Nesse caso, a questão de pesquisa deve ser reformulada para adequar-se à perspectiva do referencial teórico.

## I. ENQUADRAMENTO TEÓRICO DO PROBLEMA DE PESQUISA

O institucionalismo clássico consistia na abordagem metodológica predominante no final do Século XIX e início do Século XX para analisar os fenômenos sociais e políticos. Concebido a partir do pensamento de Thorstein Veblen, John Commons e Wesley Mitchel, essa corrente se caracterizava pela explicação das dinâmicas sociais a partir das instituições, entendendo que essas têm capacidade de regular e orientar a visão e as decisões dos homens, o que define as possibilidades de futuro. Embora a tradição institucionalista tenha representado a principal linha teórica nos EUA até a década de 1930, ela perdeu força na Ciência Política em virtude de seu caráter descritivo e pela dificuldade em explicar certos fenômenos políticos do seu tempo, a exemplo da ascensão do fascismo. Tal período coincide com o florescimento temporário do behaviorismo (comportamentalismo<sup>26</sup>) na Ciência Política, fenômeno que será detalhado no Capítulo 1. Essa nova abordagem sofre retração nos anos 1960, abrindo espaço para a retomada do institucionalismo em distintas disciplinas, momento em que são estabelecidas conexões com outros enfoques analíticos. Disso resulta a ausência de preceitos teórico-metodológicos mais ou menos definidos no interior do que se passou a denominar neoinstitucionalismo (CONCEIÇÃO, 2007; PERES, 2008; SILVA, 2012).

Em geral, as abordagens neoinstitucionalistas entendem as instituições como regras formais ou informais, práticas enraizadas e mapas mentais que condicionam as dinâmicas sociais e da esfera pública. Inicialmente acreditava-se que a sociologia abordava as instituições, a economia os interesses e a ciência política as ideias. Théret (2003) resgata vários estudos para evidenciar que as três dimensões estão presentes nas três disciplinas. Esse autor elabora o conceito ideal de instituição<sup>27</sup> como sendo a mediação entre as estruturas

---

<sup>26</sup> O behaviorismo em ciências sociais se caracteriza pela aplicação articulada de um programa composto pelos seguintes aspectos a) propostas advindas da psicologia comportamentalista (a resposta comportamental diante do estímulo independia das motivações); b) individualismo metodológico como doutrina (análise de recorrência a partir dos indivíduos); e c) busca por leis explicativas (semelhantes às ciências naturais). Para uma exposição detalhada ver Homans (1999).

<sup>27</sup> Cabe destacar a confusão no uso dos termos instituição e organização, a exemplo da referência a instituição financeira, quando o correto é organização financeira. Em síntese, organizações são entidades formais criadas por grupos de pessoas com interesses comuns para alcançar certos objetivos. Já as

e o comportamento individual, ficando a meia distância entre o holismo (estudo dos fenômenos sociais a partir da totalidade social, a qual condicionaria as ações dos indivíduos) e o individualismo metodológico (explicação do fenômeno social a partir da soma das motivações e ações dos agentes individuais), bem como entre as normas gerais e as culturas específicas e individuais. Ou seja, incorpora a necessidade de olhares concomitantes sobre o indivíduo e sobre a sociedade, concebendo as instituições como os mecanismos de mediação entre esses polos.

Em confluência com o conceito acima, Caillé (1998) defende que os dois grandes paradigmas existentes em ciências sociais, quando separados, apresentam somente metade da explicação. O individualismo metodológico, no qual se inscreve Max Weber, é um paradigma da ação social que “parte da ideia de que as relações sociais podem e devem ser compreendidas como resultante do entrecruzamento dos cálculos efetuados pelos indivíduos” (p. 13). Segundo essa perspectiva, o indivíduo viria antes da totalidade. No extremo oposto, o holismo, paradigma que tem em Émile Durkheim seu principal representante, enfatiza que a totalidade não se resume às partes ou a sua soma, antecedendo-se aos indivíduos e estando em um nível hierárquico superior em termos históricos, cognitivos, lógicos e normativos. Para Caillé, o primeiro paradigma se equivoca ao desconsiderar a interferência da sociedade sobre a formação dos indivíduos (a reprodução<sup>28</sup>), tratando-os como ilhados. Já o segundo, que tem menor expressão atual nas Ciências Sociais, desconsidera o papel da ação para as mudanças sociais (agência<sup>29</sup>), na medida em que concebe o laço social como pré-existente (reprodução). Ao analisar a formação dos

---

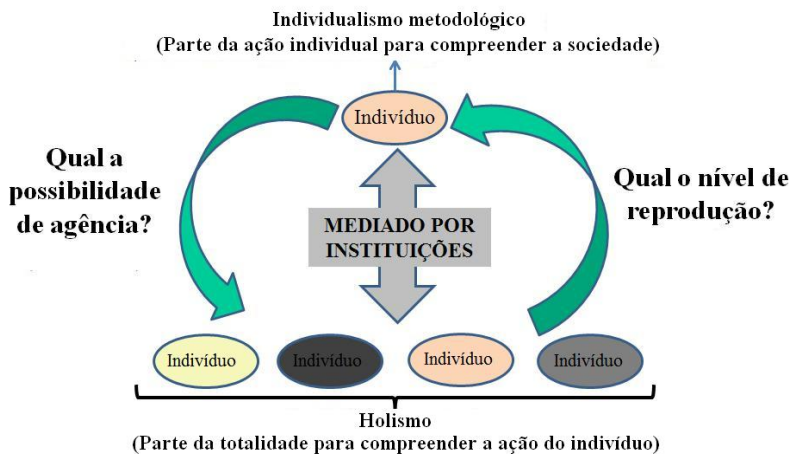
instituições são aos mecanismos (cognitivos, normativos e reguladores) que dão coesão aos indivíduos e controlam seus comportamentos, lhes dando estabilidade e sentido.

<sup>28</sup> A separação entre a) explicações da sociedade a partir dos indivíduos (fenomenológicas) e b) do indivíduo a partir da sociedade (objetivismo) permeia todas as Ciências Sociais. Para Bourdieu, esse problema epistemológico de método exige a articulação dialética entre ser social e estrutura social. Para tal, esse autor francês resgata o conceito de *habitus* como “estrutura estruturada predisposta a funcionar como estrutura estruturante” (ORTIZ, 1983, p. 14). Embora muito próximo ao conceito de instituição, na medida em que destaca a origem das estruturas nos indivíduos e sua ação sobre eles, tal concepção é questionada por certos autores como uma sociologia da reprodução.

<sup>29</sup> Em oposição à reprodução totalizante, a agência não se refere à intenção, mas à capacidade do indivíduo fazer determinadas coisas que causem mudança em relação ao “estado de coisas” (GIDDENS, 2003).

laços sociais a partir da dádiva<sup>30</sup>, esse autor destaca a necessidade de criar um terceiro paradigma, no qual a análise da ação social incorpora tanto a soma dos interesses individuais como a reprodução sociocultural advinda da estrutura. Entende-se que tal abordagem se aproxima do conceito ideal de instituição apresentado por Théret (2003), em que o olhar bidirecional indivíduo-sociedade caracteriza a mediação institucional (**Figura 1**).

Figura 1 – Esquema ilustrativo da mediação entre sociedade-indivíduo realizada pelas instituições.



FONTE: elaboração do autor.

Em Ciência Política, Hall e Taylor (2003) destacam que a reconfiguração do institucionalismo ocorrida nas décadas de 1970 e 1980 deu origem a três métodos de análise que se reivindicam neoinstitucionalistas. Portanto, não podendo ser tratado como corrente

<sup>30</sup> Caillé (1998) utiliza o conceito de dádiva de Marcel Mauss, o qual aponta para a existência de sistema social baseado nas relações pessoa-pessoa em que a troca atua a serviço do vínculo social. Nesse tipo troca não mercantil, o ato de dar gera em quem recebe um suposto compromisso de retribuir. Na origem desse vínculo, quem dá não tem certeza de retribuição, ficando no meio termo entre a decisão individual interessada (pelo benefício do retorno) e a reprodução social desinteressada (agir cultural). Já quem recebe não é obrigado a retribuir, mas depara-se com esse compromisso se quiser fortalecer tal vínculo. Ou seja, a continuidade desse laço social pode ser tanto resultante de reprodução cultural da relação quanto pelo benefício (interesse) gerado pelo vínculo.

unificada. Além de sua origem, esses três métodos têm em comum o fato de desenvolverem-se em reação ao individualismo metodológico comportamentalista e de não contemplarem, individualmente, todas as dimensões da mediação bidirecional entre sociedade e indivíduo. Embora focalizem essa relação, cada uma das três vertentes define e compreende o papel das instituições de modos diferentes. Para explicitar o caráter parcial de cada corrente e propor sua articulação, os autores distinguem três neoinstitucionalismos: o sociológico, da escolha racional e o histórico.

De forma sucinta, o enfoque das ideias é mais evidente nas abordagens cognitivas, ou no neoinstitucionalismo sociológico. Ao incorporar crenças e representações portadas por grupos setoriais, analisa em que medida os quadros de interpretação do mundo (referenciais) constroem e direcionam os elaboradores e operadores de políticas públicas. Ou seja, assim como as instituições, tende a enfatizar a reprodução que ocorre na ação social. Enquanto as ideias são muito estáveis no tempo, os interesses individuais podem mudar segundo cada contexto. Nessa direção, o institucionalismo da escolha racional destaca que as instituições surgem a partir dos interesses individuais com a finalidade de reduzir a incerteza sobre as decisões dos demais indivíduos, condição necessária para a realização do cálculo racional. Essa concepção presta-se, especialmente, para analisar como a representação e o conflito de interesses afeta a criação e operacionalização das políticas públicas e suas normas. Por fim, o neoinstitucionalismo histórico enfatiza que as instituições (regras) existentes não restringem só o comportamento dos indivíduos, mas as próprias possibilidades de criação e reconfiguração institucional, fenômeno também chamado de “dependência de trajetória”. Em síntese, essas instituições representam as regras do jogo, não sendo possível criar uma nova ação pública que desconsidere as anteriores. Situada no meio termo epistemológico, essa corrente deixa espaço para a agência, mas destaca que a ação é constrangida por certos limites institucionais (HALL; TAYLOR, 2003; SUREL, 1998; PALIER; SUREL, 2005).

Dada a confluência de variáveis analíticas, como expõem Palier e Surel (2005), o(s) neoinstitucionalismo(s) se aproxima(m) do referencial teórico dos “Três Is”, proposto nos anos 1990. Esse parte do pressuposto que a operacionalização de políticas públicas pode ser analisada pelas instituições (normas), ideias e interesses que interferem no processo decisório (HECLO, 1994; HALL, 1997). No caso deste estudo, os “Is” dos agricultores familiares e operadores, promovendo, coibindo ou simplesmente desconsiderando os preceitos da sustentabilidade. Ao

estimular ou restringir as decisões individuais, essas normas podem ser analisadas como instituições. Em direção contrária, a organização dos atores pode propiciar a representação dos interesses na elaboração, reformulação e operacionalização de políticas públicas. Nesse sentido, as ideias, interesses e instituições configuram-se em expressões de tais dinâmicas, constituindo-se em dimensões de análise. Seguindo esse entendimento, o presente estudo se propôs a responder a seguinte questão: Em que medida as ideias, interesses e instituições presentes na operacionalização das políticas públicas do Pronaf e do SEAF têm dificultado a construção de sistemas produtivos que atendam os preceitos da sustentabilidade?

A análise recai sobre a interface entre os preceitos da sustentabilidade e as políticas públicas do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e do Seguro da Agricultura Familiar. Além dos indícios de exclusão operacional dos produtores orgânicos, a escolha por essas políticas públicas se deve a um conjunto de fatores: a) evidências empíricas de que elas destinam recursos públicos subsidiados a sistemas produtivos de baixa sustentabilidade ambiental; b) subdimensionamento da exclusão social medida pela quantidade de contratos de financiamento efetuados com os agentes financeiros; c) o papel determinante das políticas públicas de crédito rural e de seguro agrícola na implantação da modernização conservadora; d) a centralidade que o Pronaf assume na ação pública do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)<sup>31</sup>, que resulta na política pública de maior difusão entre os estabelecimentos agropecuários familiares; e) seus efeitos sobre a definição de tecnologias, na medida em que a disponibilidade de recursos amplia as opções de escolha e a velocidade das mudanças técnico-produtivas; f) a possibilidade do Pronaf de alterar a produtividade total dos fatores via ampliação do capital investido, visto que terra e trabalho são limitantes

---

<sup>31</sup> Em maio de 2016, com o afastamento de Dilma Rousseff, o Presidente interino Michel Temer promoveu uma reforma administrativa. Nessa reforma, o MDA foi extinto. Algumas de suas funções foram transferidas à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, vinculada à Casa Civil, e outras para um novo ministério, que passou a se chamar Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário. Em setembro de 2016, com a posse definitiva de Temer, crescem as pressões sociais para a recriação do MDA, que acabou acontecendo ao longo do referido ano.

na agricultura familiar<sup>32</sup>; e g) indícios de alteração na racionalidade técnica do agricultor, na medida em que o SEAF se destina a oferecer segurança, enquanto o setor agropecuário é tradicionalmente planejado a partir do risco.

Tendo por base a proposta dos “Três Is” de formular um feixe de hipóteses complementares, optou-se por desdobrar esta questão central em quatro perguntas acompanhadas de suas respectivas hipóteses. Para tanto parte-se da apresentação, a seguir, dos principais objetivos da pesquisa.

## II. OBJETIVOS

O **objetivo geral** desta pesquisa consiste em identificar e compreender as dinâmicas do Pronaf e SEAF tendo por base as ideias, interesses e instituições, analisando suas interferências sobre a racionalidade técnico-produtiva dos agricultores familiares quanto à adoção de orientações e/ou pacotes tecnológicos caracterizados por distintas capacidades de atender os preceitos da sustentabilidade.

O atendimento desse objetivo geral se desdobra nos seguintes **objetivos específicos**:

Reconstruir a trajetória das ideias produtivistas e de autonomia entre os atores setoriais e analisar os conflitos de ideias e de interesses na operacionalização de políticas públicas da agricultura familiar.

Avaliar como as políticas públicas de crédito e seguro agrícola afetam a sustentabilidade na agricultura familiar, utilizando como indicadores o acesso, o balanço energético, as normas técnicas de fertilização do solo e o valor agregado na cultura do milho, cultivo presente na maioria dos estabelecimentos familiares da região Extremo Oeste Catarinense.

Identificar e analisar as instituições (normas) que compõem o Pronaf/SEAF na escala local, correlacionando-as com as ideias e interesses dos operadores e agricultores a partir da dualidade entre autonomia e integração ao mercado de insumos.

---

<sup>32</sup> Como uma das explicações para essa centralidade deve-se considerar que a análise da produtividade total de fatores (terra, capital e trabalho) na agricultura familiar leva em consideração que terra e trabalho seriam limitados, havendo somente espaço para aumentar o capital investido com vista a aumentar a produtividade.



Analisar as especificidades institucionais relacionadas ao acesso e à operacionalização do Pronaf e SEAF diante das propostas técnicas da agroecologia.

### III. QUESTÕES E HIPÓTESES

Em consonância com os objetivos específicos e para tornar mais didática a exposição, optou-se por dividir as questões em caráter descritivo, explicativo e prospectivo, para as quais são apresentadas as hipóteses de pesquisa construídas com base no referencial dos “Três Is”.

**Questão 1)** Quais as ideias, interesses e instituições são identificados no discurso dos atores envolvidos na operacionalização do Pronaf e SEAF? (descritiva)

**Hipótese:** A criação de políticas públicas específicas para a agricultura familiar tem origem na ação de organizações (ONG, movimentos sociais e sindicais) que (re)surgem no Brasil no contexto de redemocratização, mudança institucional que amplia as possibilidades de representação pública dos interesses desse segmento social. Embora tais grupos também incluam defensores da agroecologia, os formuladores do Pronaf e, conseqüentemente, do SEAF priorizam o ideário de agricultura convencional produtivista, aplicando suas normas a partir de concepções institucionais adotadas nas políticas públicas da “modernização conservadora” (GRAZIANO DA SILVA, 1982). No SEAF, essa dependência de trajetória reproduz normas do Proagro tradicional e do próprio Pronaf. Os limites à inovação institucional no interior dessas políticas dificultam a inclusão de agricultores de menor poder aquisitivo e a valorização da agroecologia.

**Questão 2)** De que forma as normas do Pronaf e do SEAF atendem os interesses de diversos modelos produtivos adotados pelos agricultores familiares que, por definição, são marcados pela diversidade social? (descritiva)

**Hipótese:** Os agricultores familiares que adotam sistemas convencionais enfrentam limitações pontuais quanto ao funcionamento do Pronaf e SEAF. Questões associadas à desinformação das normas dessas políticas tendem a causar a perda da cobertura total ou parcial (glosa) do seguro agrícola, sendo o aprendizado construído pelos agricultores em experiências de prejuízos e não em espaços de capacitação preventivos. A isso se soma a ausência de seguro para algumas atividades, o que desestimula inclusive o acesso ao crédito rural. Já os agricultores familiares que pretendem implantar práticas agroecológicas se deparam com grandes incompatibilidades frente ao

funcionamento operacional do custeio e do seguro agrícola, não conseguindo fazer valer seus interesses frente à prática institucional adotada pelas agências financeiras. Além da dificuldade de contemplar a diversificação produtiva, a necessidade de elaborar projetos específicos que detalhem tais técnicas aumenta os custos de transação do contrato de crédito, sendo um importante motivo para que os agentes financeiros prefiram o projeto padrão do pacote tecnológico modernizante.

**Questão 3)** Em que medida as ideias, interesses e instituições que deram forma ao Pronaf e ao SEAF interferem e alteram as decisões técnico-produtivas dos agricultores familiares? (explicativa)

**Hipótese:** O referencial global mobilizado da modernização conservadora via o aumento da produtividade como caminho para superar a pobreza, liberar mão de obra para as indústrias e acabar com a fome<sup>33</sup>, fato que influenciou na criação de um referencial setorial agropecuário de que "produzir mais é melhor". Essa ideia passou a ser estimulada pela ação pública e se expressa, na prática, pelo uso intensivo de insumos de origem industrial, que se viabiliza economicamente em presença de sistemas de crédito rural e de seguro agrícola subsidiado para reduzir os custos financeiros e enfrentar as frustrações de safra. A construção desse referencial começa em espaços de formação das ciências agrárias e se estende na atuação dos mediadores de políticas públicas e na prática dos profissionais que trabalham na difusão de tecnologias para os agricultores. A isso se soma o conflito de interesses atual, que fica mais evidente nas empresas de assistência técnica privadas, quando normas técnicas e éticas contrastam com a demanda por elevação nas vendas de insumos e, conseqüentemente, com os salários comissionados dos profissionais de assistência técnica vinculados a empresas privadas e cooperativas.

**Questão 4)** Em que medida o Pronaf e SEAF têm contribuído para a aplicação das ideias de sustentabilidade na agricultura familiar frente a um cenário em que predomina o enfoque produtivista? (explicativa)

**Hipótese:** Em contraste com o referencial global de sustentabilidade construído a partir dos anos 1970, a alocação de recursos públicos para a intensificação dos sistemas produtivos

---

<sup>33</sup> Embora se constitua em parte do debate político com o "agronegócio, uma evidência nessa direção consiste na ampla divulgação pelo MDA de dados que demonstram a contribuição da agricultura familiar para a produção de alimentos consumidos pela população brasileira, os quais enfatizam sua capacidade produtiva.

convencionais continua a ocorrer mesmo quando são conhecidos seus efeitos ambientais negativos. A ação pública agropecuária adota o referencial setorial produtivista, que desconsidera importantes dimensões da sustentabilidade. Com isso, pode haver um ganho econômico e social de curto prazo que contraste com os resultados ambientais de médio e longo prazo. Embora o objetivo do Estado seja promover melhorias sociais, essa contradição ganha maior dimensão pelo fato de agricultores familiares não conseguirem cobertura no seguro agrícola para práticas agroecológicas. Ou seja, a ação pública enfrenta dificuldades para tratar as especificidades locais e pessoais, condição necessária para promover as dimensões da sustentabilidade junto a essa categoria social.

#### IV. JUSTIFICATIVA

A necessidade de desenvolver sistemas agrícolas que aumentem a produção de alimentos e protejam os ambientes locais e globais pode ser o maior desafio do século XXI (GODFRAY et al., 2010; FOLEY et al., 2011). Duas abordagens distintas foram propostas para enfrentar esse desafio, sendo essas conhecidas como poupadores de terras (*land sparing*) e compartilhadores de terra (*land sharing*). Esses pontos de vista divergentes têm gerado grandes debates entre cientistas e decisores políticos (WISNIEWSKI et al., 2002; AZADI; HO, 2010; GODFRAY, 2011; FISCHER et al., 2011; PHALAN et al., 2011; EWERS et al., 2009).

Os poupadores de terra seguem basicamente uma continuação das tendências atuais. Geralmente defendem o uso mais intensivo de insumos químicos, híbridos melhorados e culturas transgênicas para aumentar a produtividade por hectare, o que permitiria que mais terra fosse reservada para conservação (PHALAN et al., 2011; UZOGARA, 2000; DIBDEN, GIBBS; COCKLIN, 2013; TREWAVAS, 2008). Seus defensores entendem que a agroecologia é incapaz de alimentar o mundo ou então que poderia causar mais danos ambientais, porque ela exige mais conversão de terras para a agricultura (SEUFERT; RAMANKUTTY; FOLEY, 2012; CONNOR, 2013; DE PONTI; RIJK; VAN ITTERSUM, 2012). Logo, a agricultura deve se concentrar em maximizar o rendimento por hectare (produtivismo = "mais é melhor").

Em contraste, as abordagens de compartilhamento de terra procuram desenhar sistemas agrícolas que imitam os ciclos fechados de processos ecológicos com foco na produtividade, estabilidade, sustentabilidade e equidade (ALTIERI, 2002; GLIESSMAN, 2007). Ou

seja, não se trata de manter pequenas áreas intocadas enquanto se degrada as utilizadas, mas reduzir os impactos em todos os locais para que esses fiquem dentro da capacidade de suporte dos ecossistemas. Muitos de seus defensores questionam o reducionismo da agricultura convencional (mentalidade "NPK"), que segue o produtivismo sem considerar os problemas ambientais e sociais. Ao considerar somente uma ou duas variáveis simultaneamente, a "mentalidade NPK"<sup>34</sup> propõe soluções simplistas para problemas complexos, o que frequentemente causa novos problemas (PERFECTO; VANDERMEER, 2015; HOWARD, 1943; POLLAN, 2006).

O emprego de insumos modernos tem baixa resiliência sócioecológica: assentam-se em combustíveis fósseis (a matéria prima para a maioria dos fertilizantes e pesticidas) e em outros recursos não renováveis, incluindo minas de fosfatos, o que tende a se exaurir no médio prazo (CORDELL; DRANGERT; WHITE, 2009; DAWSON; HILTON, 2011; PIMENTEL; PIMENTEL, 2008); dependem de uma variedade limitada de sementes híbridas, o que aumenta a ameaça de quebra de safra diante de novas doenças ou pragas (GLIESSMAN, 2007); sendo que os fertilizantes e pesticidas degradam serviços ecossistêmicos, aumentando nossa dependência por tecnologias baseadas em recursos exauríveis ou na emissão de resíduos (POWER, 2010).

A agroecologia é projetada para minimizar o emprego de insumos não-renováveis exógenos e valorizar fatores de produção renováveis, preferencialmente gerados por processos ecológicos naturais e baseados no conhecimento local dos agricultores (ALTIERI; NICHOLLS, 2012). Logo, seus proponentes alegam que a agroecologia pode inverter os danos ecológicos, produzindo quase tanto quanto ou até mais alimentos por hectare do que os sistemas alimentares convencionais (DE SCHUTTER, 2010; PRETTY et al., 2006; BADGLEY et al., 2007; IAASTD, 2008, PONISIO et al., 2014).

Outra questão importante é que esses sistemas de produção podem ser mais rentáveis para os agricultores, ao setor agroindustrial e para a sociedade como um todo (CAPELLESSO et al., 2016). Há uma preocupação generalizada de que o monocultivo, uso de produtos

---

<sup>34</sup> Howard (1943) escreve o livro *Um testamento agrícola* questionando a concepção reducionista de agricultura desenvolvido a partir das concepções mineralistas de fertilidade NPK de Liebig, que via a agricultura como uma máquina e o solo como um substrato, desconsiderando a importância da vida no solo.

químicos e mecanização associada aos híbridos transgênicos degrade a qualidade e estrutura do solo, reduza as populações nativas de predadores de pragas e gere pragas resistentes, forçando os agricultores a aplicarem cada vez maiores quantidades de pesticidas e fertilizantes (PIMENTEL; PIMENTEL, 1990; PINGALI, 2012; SINGH, 2000; FOX et al., 2007) caros e prejudiciais à natureza. Esses gastos reduzem a margem para os agricultores, mas aumentam os lucros para as corporações agroindustriais que os produzem (PLOEG, 2006). Impulsionadas principalmente pelo lucro, essas empresas têm pouco incentivo para proteger o meio ambiente ou atender as necessidades da população desnutrida, invariavelmente pobre e com poder de compra mínima (SPIELMAN, 2007; BYERLEE; FISCHER, 2002; PINGALI; TRAXLER, 2002).

Nesse jogo de interesses, os governos raramente forcem os agricultores ou as empresas a pagar pelos custos ecológicos das suas atividades e, muitas vezes, fornecem subsídios diretos que aumentam os rendimentos. Se esses recursos públicos contribuem para garantir uma margem líquida mínima para o agricultor, seu resultado pode se chocar com o ganho social global (MYERS; KENT, 2001; WEISS; BONVILLIAN, 2013). Como exemplo, a utilização de patentes de sementes híbridas e outros insumos permitem às corporações cobrar preços de monopólio muito superior ao custo marginal de produção, o que reduz os benefícios econômicos e a rentabilidade para os agricultores e para a sociedade, permitindo que essas empresas extraiam a maior parte do excedente econômico que essas tecnologias geram (FARLEY; PERKINS, 2013; WRIGHT; PARDEY, 2006).

A proporção dos custos sociais marginais em relação aos benefícios pode estar piorando na agricultura convencional brasileira. É que o uso intensivo de insumos aumenta os custos e os riscos ecológicos e econômicos (ALTIERI; NICHOLLS, 2012; FAO, 2013). De acordo com dados recolhidos pelo IBGE (2012), a quantidade de fertilizantes vendidos por unidade de área cultivada dobrou entre 1992 e 2004. O Brasil também se tornou o líder mundial no uso de pesticidas, com aplicações média superior a 3,5 kg de ingrediente ativo por hectare em 2009 (IBGE, 2012; LONDRES, 2011). As políticas públicas no Brasil podem exacerbar o problema. O Pronaf oferece empréstimos subsidiados para adquirir insumos modernos. O SEAF fornece seguro agrícola subsidiado para os agricultores familiares que utilizam o crédito rural do Pronaf. Ambos estimulam a adoção de práticas e insumos agrícolas "modernos" na busca de maior produtividade (TONNEAU; SABOURIN, 2007; GRISA, 2012).

Para além da literatura, a relevância do tema desta pesquisa foi constatada em projetos de pesquisa e extensão que propiciaram o diálogo entre servidores do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina, técnicos que atuam na assistência técnica e extensão rural e agricultores familiares da região Oeste Catarinense. A pesquisa se assenta ainda em problemas de acesso ao crédito rural por agricultores que buscam aplicar práticas agroecológicas, o que foi relatado em distintas regiões de Santa Catarina. A importância do tema foi reforçada em um evento promovido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário em 28 de novembro de 2012, em Chapecó (SC), no qual se discutiram os problemas e as adequações necessárias para o uso do SEAF, especialmente, por agricultores com produção convencional. Na ocasião, além de se buscar padronizar a aplicação operacional das normas, a principal discussão se deu em torno da necessidade de ajustes nessa política para contemplar a produção de milho para silagem, utilizada na alimentação animal. Em consonância com a Agroecologia Política (PETERSEN, 20130, os resultados desta pesquisa se destinam a aprimorar o funcionamento das políticas públicas de financiamento e seguro agrícola na perspectiva de ampliar sua capacidade de fomentar a sustentabilidade.

Os estudos sobre o crédito rural apontam para a existência de um recorte excludente no acesso, restringido o uso do Pronaf e do SEAF aos agricultores familiares mais capitalizados. Embora corrobore tal afirmação, a presente pesquisa seguiu indícios regionais de que as análises com base no número de contratos superestimam o público atendido. Para exemplificar, no ano de 2012, a região Extremo Oeste Catarinense apresentou uma média de 1,6 contratos de Pronaf por estabelecimento familiar cadastrado no Censo Agropecuário de 2006. Mesmo que todos os agricultores familiares tivessem acesso ao crédito rural, verifica-se que o número de contratos não reflete na quantidade de agricultores atendidos. Dessa forma, a pesquisa se propôs a inovar na análise da seletividade no acesso a essas políticas públicas ao mobilizar a quantidade de Cadastros de Pessoa Física (CPF) dos beneficiários. Ao desconsiderar na contagem os indivíduos com mais de um contrato, esse novo indicador redimensiona o público segundo o qual o Pronaf contribui com a sustentabilidade social. O número de CPF permite ainda afirmar que, mesmo em regiões onde os dados do Pronaf apontam para considerável desempenho, o acesso é desuniforme entre os agricultores familiares.

A identificação dos principais entraves ao acesso e das causas de perda de cobertura do SEAF são relevantes na medida em que podem

ser utilizadas para readequar tal política pública, ampliando a segurança que se propõem a oferecer<sup>35</sup>. Até 2012, os agricultores que não possuíam nota fiscal de compra de insumos não podiam acessar a cobertura do SEAF. Como a agroecologia propõe utilizar muitos insumos produzidos no estabelecimento, seus custos não podiam ser cobertos em caso de frustração de safra. Embora a norma tenha mudado, a exigência das notas continua em termos operacionais. Entre os agricultores feirantes<sup>36</sup>, a dificuldade está em elaborar projetos que levem em consideração a diversidade de atividades. Quando ocorre o acesso ao Pronaf, os contratos de crédito seguem planilhas de cultura única. Se o desvio de funcionalidade, que é ilegal, permite burlar a norma acessando ao crédito via financiamento de uma cultura, a aplicação desses recursos em cultivos diversificados impede a comprovação de perdas diante de sinistros. Ou seja, a área contratada para cultivo em monocultura não condiz com a diversidade de cultivos praticados. Em que pese a possibilidade de projetos de custeio contemplarem a cultura consorciada, agricultores feirantes chegam a trabalhar com mais de vinte espécies em um ano agrícola. Assim, é relevante identificar quais os possíveis caminhos para que os agricultores familiares orientados pela agroecologia passem a se valer dessa política na promoção de sistemas de produção mais sustentáveis, garantindo viabilidade econômica, social e a preservação ambiental - a exemplo de um seguro global da produção e não de uma cultura.

Além de levantar dificuldades gerais relacionadas ao acesso, a análise das normas permite identificar o papel institucional do Pronaf e do SEAF, na medida em que sua presença orienta os agricultores que acessam essas políticas na definição sobre o uso de insumos e técnicas. Seguindo as propostas de ampliar a resiliência socioecológica<sup>37</sup> dos

---

<sup>35</sup> Como se verá no item específico sobre o SEAF, existe uma série de regras a serem seguidas para que o agricultor se beneficie da cobertura do seguro e não perca o direito à indenização diante dos sinistros previstos.

<sup>36</sup> Há agricultores que têm a venda em feiras livres como principal mecanismo de comercialização. Esse tipo de mercado valoriza as relações de proximidade entre produtores e consumidores e amplia as possibilidades de venda para a produção diversificada.

<sup>37</sup> O conceito de resiliência foi desenvolvido nas ciências biológicas para se referir à capacidade dos ecossistemas retornarem ao funcionamento ou desenvolvimento normal após sofrer um estresse, perturbação ou mudança importante. Quando aplicado à gestão dos recursos naturais, verificou-se que o funcionamento dos sistemas ecológicos está imbricado por aspectos socioeconômicos. Logo, se a ação antrópica aparece como causadora dos

sistemas produtivos, há necessidade de criar mecanismos de controle que se antecipem às perdas (JEAN, 2007). Destaca-se que, atualmente, o SEAF paga cerca de quatro vezes mais em indenizações aos agricultores do que arrecada com o prêmio de seguro<sup>38</sup>. Como se busca analisar nesta pesquisa, o Pronaf e o SEAF aplicam recursos públicos com subsídios<sup>39</sup> para favorecer um modelo de produção questionável em termos ambientais (baixa eficiência energética) e com recortes sociais excludentes. Diante desse quadro, espera-se que os resultados da pesquisa permitam orientar o desenho para a aplicação mais eficiente de recursos públicos e contribuir para a conversão do SEAF e Pronaf em ferramentas de apoio a formas mais sustentáveis de produção.

O estudo se justifica ainda pelo interesse do autor, oriundo da agricultura familiar e professor de produção vegetal agroecológica, em compreender as possibilidades e limitações da ação política quanto ao atendimento das distintas dimensões da sustentabilidade. Nessa direção se soma a preocupação com o futuro de regiões em que as dinâmicas socioeconômicas e ambientais são extremamente dependentes da agropecuária. Por fim, e de forma não menos importante, verifica-se a necessidade de aprimorar o arcabouço teórico-metodológico para a análise de políticas públicas em sua dimensão operacional. Tendo por

---

distúrbios, os estudos evidenciam que o manejo dos recursos naturais também deve ser concebido a partir dos aspectos sociais – na busca de uma resiliência socioecológica (JEAN, 2007; GARMESTANI *et al.*, 2014).

<sup>38</sup> Prêmio de seguro é a denominação oficial adotada para se referir à prestação paga pelo segurado à seguradora para contar com uma garantia de cobertura definida em apólice, válida por certo período. No caso do SEAF, o agricultor paga 2% do valor segurado.

<sup>39</sup> Esses recursos públicos (subsídios) referem-se ao adicional pago pelo Estado ao seguro agrícola, mais as duas equalizações do crédito rural. No caso do SEAF, o adicional é de 6% do valor segurado, o qual é calculado com base na soma do: a) valor financiado; b) percentual da receita líquida esperada; e, quando as condições e interesses lhes permitirem, c) a parcela de investimento. No caso do Pronaf, a equalização é composta pelos seguintes itens: a) diferença entre o juro de mercado e o pago pelo agricultor; mais b) os custos administrativos e tributários. Como exemplo, Conti e Roitman (2011) simularam o valor da equalização para financiamentos acessados na safra 2010. Para um financiamento de custeio no valor de R\$ 10.000,00, taxa de 1,5% ao ano (a. a.) e período de 11 meses, a equalização girou entre 8,35% e 12,65%, a depender da agência financeira. No caso de investimento (contrato de R\$ 20.000,00, juros de 2% a. a., pagamento em oito anos e sem carência), a equalização para todo o período de vigência oscilou entre 35,0% e 52,7%, a depender do banco e da fonte do recurso.



base diferentes tipos de instituições, em articulação com as ideias e interesses (“Três Is”), espera-se superar a recorrente apresentação de trabalhos descritivos e/ou com esforço analítico superficial. Esse parece ser o desafio para alcançar o que Müller (2013) denomina de sociologia da ação pública.

## V. METODOLOGIA

A estruturação do estudo mobiliza como referencial teórico-metodológico as abordagens neoinstitucionalista e os “Três Is”, os quais foram articulados e adaptados à luz da análise operacional de políticas públicas. Tal arcabouço teórico orientou a reflexão e elaboração de questões sobre o funcionamento do Pronaf e do SEAF na sua interface com a sustentabilidade. Em termos de verificação empírica das hipóteses elaboradas, o recorte metodológico de fundo foi o estudo de caso. Para entender as mudanças das políticas públicas, as ideias, interesses e instituições verificados na operacionalização exigiram a confrontação entre as propostas dos formuladores expressas em documentos e as ações práticas e compreensões discursivas formuladas pelos operadores dessas políticas públicas a campo e pelos agricultores que as utilizam. Essa triangulação de resultados entre os estudos de caso e as normas gerais permite evidenciar a racionalidade limitada da ação pública, identificando confluências, contradições e rupturas que enriquecem a base explicativa.

A delimitação da área de abrangência do estudo de caso levou em consideração a atuação profissional do pesquisador na região Extremo Oeste Catarinense, caracterizada pela presença de uma agricultura familiar dinâmica do ponto de vista socioeconômico. A escolha desse recorte permite valorizar os conhecimentos do pesquisador quanto às dinâmicas técnico-produtivas adotadas por esses agricultores, o que facilita sua correlação com as políticas públicas do Pronaf e do SEAF. Em período precedente à pesquisa de doutorado, dados técnico-econômicos foram levantados no quadro de um projeto de investigação sobre a sustentabilidade da produção de milho<sup>40</sup> em catorze estabelecimentos familiares, o qual comparou sistemas convencionais de produção com as lavouras certificadas quanto a sua conformidade

---

<sup>40</sup> A escolha dessa cultura se deve ao fato do milho estar presente na ampla maioria dos estabelecimentos familiares da região de estudo. Mais detalhes sobre a região serão apresentados no Capítulo 3.

orgância de forma participativa<sup>41</sup>. Esse estudo permitiu evidenciar diferenças internas à agricultura familiar quanto à sustentabilidade ambiental e econômica, adotando-se como indicadores a Eficiência Energética<sup>42</sup> e o Valor Agregado<sup>43</sup> (**Quadro 1**). Ao permitirem a correlação entre a ação pública e a racionalidade técnica dos agricultores familiares, esses estudos são mobilizados como dados secundários para evidenciar diferenças na sustentabilidade dos sistemas produtivos. Além disso, os estabelecimentos analisados compõem parte da amostra empírica do estudo de caso para elaboração da tese.

Quadro 1 – Variáveis e indicadores do estudo de caso sobre as dinâmicas técnico-produtivas e econômicas em sistemas de produção de milho no Extremo Oeste Catarinense.

Tema	Variáveis	Indicadores
Análise de sustentabilidade nos sistemas produtivos apoiados pelas políticas públicas destinadas à agricultura familiar (SEAF e Pronaf).	Ambiental	Balanco energético em um estudo de caso de áreas de produção de milho convencional e orgânico.
		Compatibilidade das recomendações de adubação e calagem com as utilizadas pelos agricultores familiares um estudo de caso de áreas de produção de milho convencional e orgânico.
		Volume de agrotóxicos aplicado e sustentabilidade das tecnologias.
	Econômica	Análise do valor agregado em um estudo de caso de áreas de produção de milho convencional e orgânico.

FONTE: Elaborado pelo autor.

<sup>41</sup> A certificação participativa é uma possibilidade oferecida pela legislação brasileira para a acreditação da conformidade orgânica via criação de organizações dos próprios agricultores, registrada junto ao MAPA. A fiscalização ocorre entre os próprios agricultores, sendo que o descumprimento da norma em uma propriedade gera a perda de registro da certificadora, impactando o conjunto dos agricultores.

<sup>42</sup> Essa análise resultou no artigo publicado na revista *Ciência Rural* com o título “Indicador de sustentabilidade dos agroecossistemas: estudo de caso em áreas de cultivo de milho” (CAPELLESSO; CAZELLA, 2013a).

<sup>43</sup> A análise econômica resultou na elaboração do artigo “Economic and environmental impacts of production intensification in agriculture: comparing transgenic, conventional and agroecological maize crops”, submetido à revista *Agroecology and Sustainable Food Systems* (CAPELLESSO *et al.*, 2016).

O levantamento de dados primário se deu por meio de entrevistas semiestruturadas com operadores locais de políticas públicas e estruturadas com agricultores em dezessete dos 21 municípios da região Extremo Oeste Catarinense. Em complemento, realizou-se duas entrevistas com operadores nacionais do Pronaf e do SEAF que atuam no Ministério do Desenvolvimento Agrário. Tendo por base a abordagem dos “Três Is”, os roteiros adotaram como entrada de leitura a identificação de ideias de modelo produtivo, desenvolvimento rural e sustentabilidade (**Quadro 2**). Enquanto as ideias se inscrevem no campo das noções fundamentais, mais estáveis, os interesses assumem a conotação prática de benefícios almejados segundo a posição social do ator em dado momento, sendo que sua racionalidade e as possibilidades de ação são mediadas pelas instituições formais e informais.

Os roteiros das entrevistas foram elaborados especificamente para cada segmento e testados com um público reduzido. Para estabelecer conexões com os interesses específicos dos entrevistados, optou-se por diferenciar as questões em três grupos de operadores: a) agentes financeiros (Apêndice I, p. 315); b) representantes sindicais dos trabalhadores rurais (Apêndice II, p. 317); e c) profissionais de assistência técnica e extensão rural (Apêndice III, p. 320). No caso dos agricultores familiares, o roteiro estruturado (Apêndice IV, p. 323) buscou levantar a riqueza de detalhes dos estabelecimentos, o que contribui com a compreensão da racionalidade, expressando sua relação com as ideias, interesses e instituições. Esse roteiro foi construído a partir do questionário utilizado no Projeto: “Estratégias de desenvolvimento rural, multifuncionalidade da agricultura e a agricultura familiar: identificação e avaliação de experiências em diferentes regiões brasileiras (Projeto CNPq/COAGr 520755/2001-4)”<sup>44</sup>. As principais adequações referem-se à inclusão de questões sobre o crédito rural, o seguro agrícola e a decisão técnica, bem como a abordagem semiestruturada das entrevistas.

O fechamento da amostragem qualitativa se deu por “saturação teórica”, conceito metodológico que define o encerramento das entrevistas quando essas passam a resultar em redundância ou repetição de informações relevantes para a problemática de pesquisa (FONTA-

---

<sup>44</sup> A escolha por adaptar o roteiro base das análises da multifuncionalidade se deve ao fato dele buscar identificar as múltiplas dimensões da agricultura, o que é pertinente diante da necessidade de contemplar as múltiplas dimensões da sustentabilidade.

Quadro 2 – Variáveis e indicadores de análise do Programa Nacional de Financiamento da Agricultura Familiar (Pronaf) e do Seguro da Agricultura Familiar (SEAF) entre os agricultores familiares do Extremo Oeste Catarinense.

Tema	Variáveis	Indicadores
Bases constituintes e funcionais das políticas públicas (Pronaf e SEAF)	Ideias	Concepção de desenvolvimento rural (modelo técnico, atores sociais contemplados, função do setor).
		Orientação de agricultura baseada em uma ou outra parte das seguintes dualidades (autonomia/integração; produtivismo/agroecologia; monocultura/diversificação).
		Presença de ideias de sustentabilidade e as possíveis diferenças de significados entre os atores.
		Entendimento sobre o papel das políticas públicas para a agricultura familiar, bem como dessa própria categoria social.
	Interesses	Agentes econômicos e financeiros beneficiados com as normas atuais do Pronaf e SEAF na escala local e geral.
		Interface entre as políticas públicas e a existência/expressão de objetivos (extra)econômicos dos atores envolvidos na escala temporal de curto, médio e longo prazo.
		Números de acesso nacional ao Pronaf e SEAF e quantidade de potenciais beneficiários não contemplados.
	Instituições	Dependência de trajetória na construção das políticas públicas do SEAF e Pronaf (segundo normas de políticas já existentes).
		(In)compatibilidade das normas do SEAF e Pronaf com a agricultura convencional, tradicional e agroecológica.
		Construção/reprodução local de padrões de decisão que mediam a relação entre escolha individual e o funcionamento geral do SEAF e do Pronaf.

FONTE: elaborado pelo autor.

NELLA; RICAS e TURATO, 2008). A amostra contemplou 37 estabelecimentos familiares, sendo 28 com produção convencional e nove orgânicos, o que permitiu levantar diversas estratégias de reprodução social. A esses se somaram vinte operadores locais de políticas públicas, conforme detalhado no parágrafo a seguir. Para evitar a ocultação de questões polêmicas, foi informado aos entrevistados quanto ao sigilo da fonte das informações prestadas, apresentando-se somente características gerais do informante. As citações de falas obtidas nas entrevistas com os Estabelecimentos Familiares (EF) e Operadores (OP) foram identificadas, respectivamente, com números arábicos (EF 1 a 37) e romanos (OP I a XX).

Para contemplar diferentes concepções sindicais, dois representantes entrevistados são filiados à Federação dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado de Santa Catarina (Fetaesc) e outros dois à Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (Fetraf). Entre os profissionais de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), as entrevistas contemplaram dois técnicos ligados às grandes cooperativas de produção, um a revenda agropecuária de uma empresa privada, dois elaboradores de projetos de financiamento que atuam em escritórios de planejamento, um técnico de organização não governamental que assessora produtores agroecológicos e cinco extensionistas rurais da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri). Por fim, a amostra dos agentes financeiros incluiu dois operadores de bancos públicos e três de cooperativas de crédito rural ligadas a dois sistemas.

As entrevistas foram gravadas e transcritas, seguindo a metodologia de caráter qualitativo de análise do discurso. Essa opção foi escolhida em virtude da necessidade de articular as informações prestadas com o contexto sociocultural, econômico e profissional dos atores entrevistados, situando o ponto de vista dos atores:

A análise [do discurso] propriamente é realizada pela leitura exaustiva do material, para explorá-lo e construir o tratamento e a interpretação dos dados. Neste momento, o pesquisador identifica o contexto da produção do discurso para codificá-lo, identificar suas unidades de registros, bem como as categorias que dele emergem. O processo é exaustivo e, muitas vezes, pode ser realizado de formas diferentes; mas, em todas as maneiras, a aproximação do pesquisador com o material são encontros entre sujeitos contextualizados historicamente e socialmente determinados, e com

diversidades culturais e de subjetividades (MACEDO et al., 2008, p.652).

As conexões e discrepâncias das ideias e interesses dos atores com as instituições normativas da política oferecem elementos explicativos sobre o funcionamento prático das políticas públicas estudadas. O olhar contempla ainda sua dimensão temporal, buscando captar as alterações da ação pública através do tempo. A ênfase recai nas rupturas e reproduções/continuidades e seus elementos explicativos. O horizonte temporal passa pelo resgate da trajetória profissional dos atores, abordando em cada entrevista as principais mudanças ocorridas nos últimos dez anos, sendo essas correlacionadas como os anseios futuros do entrevistado.

Em termos operacionais, durante a transcrição foram selecionados discursos recorrentes relacionados às variáveis analisadas. O tratamento de cada tema (classe) permitiu chegar a respostas similares e divergentes, sobre as quais se passou a buscar no conjunto dos discursos os principais elementos explicativos. O referencial dos “Três Is” foi mobilizado na análise desses discursos tendo por base três questões fundamentais: a) Que ideias e noções lhes oferecem sustentação? b) Quais interesses lhes são confluentes e contraditórios? c) Qual sua relação com as instituições formais e informais? Por fim, as informações e avaliações foram trianguladas com dados técnico-econômicos e demais fontes secundárias com vistas a reforçar ou relativizar sua importância explicativa.

## VI. ESTRUTURA DA TESE

A tese está estruturada em cinco capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo destina-se a aprofundar a (1) o referencial teórico acerca da análise de políticas públicas, incluindo a contextualização dessa disciplina, a discussão detalhada das abordagens neoinstitucionalista e dos “Três is” e o contexto geral da ação pública setorial agropecuária no Brasil. O Capítulo 2 compreende o resgate dos conceitos de agricultura familiar, tendo como pano de fundo a dualidade entre autonomia e integração aos mercados. Seguindo tal distinção, contextualiza-se o reconhecimento da agricultura familiar pelo Estado brasileiro, apresentando as políticas públicas do Pronaf e do SEAF. Entende-se que a articulação dessas abordagens permite lançar olhares interconectados para contemplar a diversidade da agricultura familiar, adaptando-o à avaliação das políticas públicas na escala local. Em seguida aborda-se o contexto empírico da pesquisa (3) a partir da

reconstrução da trajetória de formação da agricultura familiar no Extremo Oeste Catarinense e sua diversidade de estratégias de reprodução social. No quarto capítulo (4) diferenciam-se os referenciais setoriais adotados pelos agricultores familiares e operadores de políticas públicas, buscando correlacioná-los com as ideias de sustentabilidade. O quinto capítulo (5) analisa o SEAF e Pronaf tendo por base o estudo de caso composto por entrevistas com os agricultores familiares e operadores. Por fim, as considerações finais apresentam reflexões sobre a necessidade de adequações nas políticas públicas com vistas a promover a sustentabilidade.





## **Capítulo 1. OS “TRÊS IS” E OS NEOINSTITUCIONALISMOS: ARTICULANDO OLHARES NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Este capítulo tem por objetivo aprofundar o referencial teórico adotado na análise da ação pública de crédito rural e seguro agrícola destinada à agricultura familiar brasileira. A primeira parte destaca as distintas concepções de “política”, entre as quais se resgata a origem da disciplina de análise de políticas públicas e evidencia-se a incorporação gradativa das concepções teóricas e metodológicas já presentes na teoria política. A segunda parte apresenta os referenciais neoinstitucionalistas e dos “Três is”, entre os quais se propõem sua articulação para enriquecer a análise da ação pública. Ao contemplar diferentes tipos de instituições, o neoinstitucionalismo dialoga com as variáveis dos “Três Is”, aqui adotado como enfoque analítico do grau de inserção da sustentabilidade nas políticas públicas destinadas à agricultura familiar. Isso porque tal abordagem lança distintos olhares (ideias, interesses e instituições) diante de um tema multidimensional junto a uma categoria social marcada pela heterogeneidade. Antes de adentrar na análise específica da categoria familiar, a terceira seção deste capítulo mobiliza os “Três Is” para evidenciar as interfaces da(s) política(s) (politics e polity) sobre a ação pública (policy) agropecuária, situando o momento e o espaço político brasileiro ao longo do Século XX e início do Século XXI.

### **1.1 A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS ENQUANTO CAMPO ANALÍTICO**

Até a década de 1950, a teoria política representava o conjunto da Ciência Política e dedicava-se a estudar as obras dos atores clássicos a partir de duas abordagens (filosófica e histórica). Para a vertente filosófica, também denominada normativa (dever ser), as ideias e valores contidos nas obras teriam validade universal, sendo obtidos a partir da leitura e releitura do texto de cada autor e podendo ser aplicados em todos os contextos. Já a vertente histórica enfatizava a necessidade de analisar a intenção das ideias dos autores nos debates em que estava inserido, tendo como base o contextualismo linguístico, ou seja, a reconstrução do diálogo que o texto buscava estabelecer com outros autores do seu tempo<sup>45</sup>. Para além do debate acirrado

---

<sup>45</sup> Metodologicamente muito próximas à vertente histórica, outras correntes de pensamento chamavam a atenção para a necessidade de incluir nessas análises

estabelecido entre essas duas abordagens, a crítica de maior impacto sobre a teoria política iria ocorrer somente em meados do Século XX, tendo como pano de fundo a relevância dessa disciplina para a prática política. Esse questionamento resultava da avaliação de que o estudo de obras passadas, praticado até então, não gerava mais conhecimentos aplicáveis ao se fazer política no presente, motivo pelo qual a nova vertente recebeu a denominação de empirista (GUNNEL, 1981).

A gênese do empirismo é resultante da ascensão do comportamentalismo (behaviorismo) na década de 1940, nos EUA, defendendo a objetividade nas ciências sociais pela análise do comportamento observável. Essa escola tem seu fundamento metodológico no esquema de estímulo-resposta criado em psicologia, com destaque para as obras de John Broadus Watson e Burrhus Frederic Skinner. Em detrimento da consciência e dos estados mentais (enfoque cognitivo), a análise behaviorista mudou o foco para as respostas automáticas geradas diante de certos estímulos. Ao observar o comportamento, a recorrência das respostas e sua correlação causal com os estímulos seriam identificadas pelo tratamento quantitativo, necessário para eliminar os juízos de valor, chegando-se a objetividade já alcançada nas ciências naturais. Ou seja, elaborar teorias para prever com rigor e precisão o comportamento humano. Embora se oponha aos métodos de análise cognitivos que hegemonizavam a psicologia até então, o comportamentalismo ganhou força e espalhou-se daí para o interior das Ciências Sociais (HOMANS, 1999; PERES, 2008).

Em Ciência Política, a ascensão do behaviorismo ocorre em um contexto de retração do institucionalismo<sup>46</sup>, especialmente, em virtude das dificuldades desse último em explicar vários fenômenos políticos do seu tempo, tais como fascismo, nazismo, socialismo e o fracasso de experiências orientadas pelo capitalismo democrático norte americano. Ao oferecer uma nova metodologia para o estudo desses fenômenos (**Quadro 3**), o comportamentalismo criou grandes expectativas no interior dessa disciplina.

---

aspectos do contexto em que a obra estava inserida. Para além do diálogo entre os autores (contexto linguístico), defendiam que os estudos incluíssem: a) a interferência do contexto econômico sobre as formulações teóricas, bem como das teorias sobre a realidade empírica; b) a importância do contexto social; e c) dos fatores econômicos, sociológicos, psicológicos e culturais do seu tempo.

<sup>46</sup> Como destacado na Introdução desta tese, o institucionalismo era hegemônico nas Ciências Sociais no final do Século XIX e início do XX, tendo como base as explicações de como as instituições orientam as decisões individuais.

Quadro 3 – Síntese de diretrizes metodológicas do comportamentalismo (behaviorismo).

- 1° Somente uma Ciência Política com orientação empírica e positiva é capaz de explicar cientificamente os fenômenos políticos.
- 2° O cientista político deve se ocupar apenas de fenômenos observáveis, evitando qualquer especulação dedutiva.
- 3° Os dados analisados devem ser quantitativos ou, então, quantificados [em números].
- 4° A pesquisa deve ser orientada e dirigida por uma teoria conceitualmente rigorosa.
- 5° A análise deve ser pautada pela neutralidade axiológica [, ou seja, a isenção de valores].
- 6° As pesquisas devem ter caráter analítico [padrões e correlações estatísticas] e não meramente descritivo.
- 7° É recomendável utilizar abordagens multidisciplinares, uma vez que a Ciência Política como tal orientação seria apenas uma das ciências do comportamento.
- 8° A adoção do máximo de rigor metodológico, seguindo a lógica do sistema de inferência indutivo [em que as conclusões gerais são tomadas a partir de dados particulares segundo a probabilidade dos fatos observados].

FONTE: Peres (2008, p. 59).

Em síntese, essa vertente buscava se afastar da teoria política a favor de uma ciência instrumental isenta de valores e avaliada pela sua utilidade prática na solução de problemas políticos presentes, aos moldes positivistas das ciências naturais (PERES, 2008). O objeto de estudo não é mais os textos clássicos e sim a realidade empírica, mudança que vem acompanhada de duras críticas às vertentes de maior expressão na teoria política: a) à histórica, ao restringir as análises dos conceitos ao contexto histórico que levaram os autores a formulá-los, só se preocupava com um passado longínquo; e b) à filosófica, por considerar que os grandes conceitos tinham validade universal e que poderiam ser reinterpretados sem o contexto de surgimento, restringia suas análises ao dever ser (teoria política = filosofia política) (GUNNEL, 1981).

A importância atribuída à prática política, associado ao magnetismo da novidade, conferiu ao behaviorismo um forte crescimento inicial no interior da Ciência Política. No entanto, essa abordagem começou a perder espaço nos anos 1960, antes mesmo de se tornar hegemônica. Entre os motivos destaca-se o limite de seu

individualismo metodológico em explicar os fenômenos políticos a partir de recorrências no comportamento observável dos indivíduos, enquanto desconsidera as motivações da ação e os constrangimentos das instituições (**Quadro 4**).

**Quadro 4 – As principais críticas ao comportamentalismo.**

- 1° A negação de que a Ciência Política pudesse vir a ser uma ciência capaz de estabelecer leis como as ciências naturais.
- 2° O comportamento seria apenas uma das dimensões do fenômeno político.
- 3° A impossibilidade de quantificar todos os dados relevantes à análise política.
- 4° A discrepância entre as pretensões teóricas do comportamentalismo e os resultados de suas pesquisas.
- 5° A necessidade de adoção de algum tipo de pesquisa aplicada.
- 6° A necessidade de comprometimento moral do pesquisador com a pesquisa realizada, o que afastaria ou pelo menos relaxaria a premissa comportamentalista da radical neutralidade axiológica.
- 7° A necessidade de uma redução dos enfoques multidisciplinares, a fim de manter a especificidade da análise da Ciência Política.
- 8° Um excesso de rigor teórico e metodológico, o que poderia levar à anulação da criatividade do pesquisador e, conseqüentemente, à estagnação teórica e metodológica [uma clara preocupação com o “contexto da descoberta” (como chegou à descoberta) e não apenas com o “contexto da justificativa” (avaliação do produto da descoberta)].

FONTE: Peres (2008, p. 61).

A retração do behaviorismo abriu espaço para a retomada do pensamento institucionalista, reconfigurado pelo diálogo com outros enfoques analíticos (neoinstitucionalismos). Em teoria política, as vertentes histórica e filosófica recuperam suas forças ao reiterar que os estudos de autores passados oferecem a base para ampliar a capacidade cognitiva a ser aplicada às análises presentes. Uma das principais heranças do behaviorismo é o caráter empírico que possui atualmente a Ciência Política, sendo a rearticulação com o campo da teoria política um debate contemporâneo (WOLIN, 1969; GUNNEL, 1981; ROSANVALLON, 1995; BERLIN, 2002; SKINNER, 2005; PERES, 2008).

De forma geral, a Ciência Política tem como objeto de estudo a “política”, termo marcado pela polissemia tanto no Brasil como em países francófonos. Para melhor delimitar tais significados, nos países

anglo-saxônicos têm-se a distinção entre três noções, mas sem negar que essas se encontram entrelaçadas e se influenciam mutuamente (FREY, 2000). A *polity* analisa os sistemas políticos, englobando o sistema jurídico e a estrutura institucional do sistema político-administrativo (regime e estrutura). A *politics* aborda os processos políticos, com destaque para os atores envolvidos, conflitos e negociações políticas (ex. disputas eleitorais, alianças). Por fim, a *policy* analisa os programas de **ação pública**, na qual se inscreve a disciplina de **análise de políticas públicas** (*public policy*). Nesses termos, embora esta pesquisa analise a ação pública específica para a agricultura familiar (*policy*), a presente análise mobiliza elementos explicativos relacionados com os demais aspectos da política.

Ao surgir durante a segunda metade do Século XX, especialmente, ligada ao enfoque prático proposto pelo behaviorismo norte americano, a *policy science* trouxe como grande diferencial o estudo do Estado a partir de suas ações (*outputs*). Segundo Muller (2000; 2013), a sua penetração na Europa ganhou força nos anos 1980, sendo ressignificada a partir do entendimento de Estado como estrutura de dominação da sociedade<sup>47</sup>. De forma gradativa, essa disciplina assumiu o papel de sociologia da ação pública, mobilizando principalmente conceitos de atores, conhecimento, poder, estratégia e informação. Ou seja, passou a estabelecer relações entre as ações de governo e as bases teóricas referentes ao papel do Estado e suas instituições. Ainda segundo esse autor, as contribuições dessa disciplina permitiram a renovação de uma série de questões relacionadas ao político, a começar pela natureza do poder político; a superação das visões de Estado como estrutura central na solução de problemas e como dominador que impõem a ordem política; a demonstração dos limites da racionalidade na ação pública (visto que os resultados podem diferir dos objetivos); e, de forma mais ampla, que a representação política via disputa eleitoral não é o único elemento explicativo das políticas públicas, pois existem decisões políticas que podem ser impostas a um governo mesmo contrapondo suas vontades ou se referir a temas que tiveram caráter secundário e ficaram a margem dos debates nas eleições.

---

<sup>47</sup> De acordo com a teoria weberiana, o Estado se constitui pela autoridade e legitimidade, existindo três formas de dominação legítima: a) tradicional: pelo hábito ou costume enraizado na cultura da sociedade, tendo sua legitimidade na tradição; b) carismática: crença em uma capacidade superior do líder, de ordem sobrenatural, coragem ou intelectual; e c) legal: em que a sociedade aceita regras formalmente definidas (QUARESMA, 2009).

Por representar um campo de análise em construção e com foco empírico, são comuns as críticas relacionadas ao caráter descritivo nos estudos de políticas públicas. Quando do seu surgimento, nos EUA, a vertente comportamentalista questionava a própria necessidade de referenciais teóricos. Confrontando-se com o behaviorismo, o enfoque neoinstitucionalista recuperara sua força em Ciência Política apontando a importância das instituições na definição do comportamento de indivíduos e de suas organizações no espaço público (PALIER; SUREL, 2005). Essa superação do comportamentalismo vem acompanhada da formulação de arcabouços teórico-metodológicos de forma segmentada em distintas escolas, por vezes, críticas entre si. Em parte, as diferenças entre neoinstitucionalismos refletem as concepções presentes no seio da Ciência Política: a) a escolha racional recebeu influências do individualismo metodológico empirista, pois busca explicar o aparecimento das instituições a partir dos interesses individuais; b) ao definir as instituições como elementos normativos (ideias) que orientam a decisão dos atores, o neoinstitucionalismo sociológico se aproxima da vertente filosófica da teoria política; e c) ao valorizar o contexto institucional, o neoinstitucionalismo histórico aproxima-se, como seria de se esperar, da vertente histórica da teoria política que, no caso de obras clássicas, atribui importância ao contexto linguístico.

Criadas a partir de análises empíricas, a consistência teórica de cada corrente neoinstitucionalista se deve à sua capacidade de elucidar determinadas situações políticas concretas. Já as suas limitações metodológicas se referem à incapacidade de uma escola analisar as demais situações, que são mais bem explicadas por outras correntes. Na perspectiva de superar o caráter compartimentado das teorias e mobilizar sinergias explicativas, como exposto a seguir, alguns autores passaram a apontar a necessidade de articulação entre essas distintas concepções teóricas neoinstitucionalistas (HALL; TAYLOR, 2003; PALIER; SUREL, 2005). Para Grisa (2010), o neoinstitucionalismo pode ser ainda articulado com diversas abordagens teóricas, mas especialmente com o neomarxismo, redes de políticas públicas e análise cognitiva. Essas quatro escolas oferecem importantes elementos explicativos das políticas públicas: respectivamente, as instituições, o papel dos capitalistas, dos grupos e redes de interesses e das ideias<sup>48</sup>, o que está em confluência com o que propõe os "Três Is".

---

<sup>48</sup> No presente estudo, entende-se que as dimensões de análise neomarxista e das redes de políticas públicas são parcialmente contempladas pelas formulações neoinstitucionalistas e pelos "Três Is". Ao analisarmos de forma conjunta as

## 1.2 AS ABORDAGENS NEOINSTITUCIONALISTAS E O RECORTE METODOLÓGICO DOS “TRÊS IS”

Na segunda metade do Século XX, o institucionalismo se reconfigurou na articulação com outros enfoques analíticos. Disso resultou um conjunto amplo de abordagens que entendiam representar todo o neoinstitucionalismo. A partir das diferentes abordagens explicativas sobre as relações entre as instituições e o comportamento dos indivíduos (cálculo/cultura), bem como sobre o processo de formação e transformação das instituições (conflito/coordenação), Hall e Taylor (2003) propuseram a distinção de três tipos de neoinstitucionalismo em Ciência Política: histórico, sociológico e da escolha racional<sup>49</sup>. Essa classificação foi realizada com a função de explicitar o caráter parcial das análises centradas em só um tipo de instituição, o qual justificaria a proposta de diálogo entre as três entradas de leitura neoinstitucionalistas.

Na relação entre o comportamento individual e as instituições há uma diferença entre o “enfoque do cálculo” e o “enfoque cultural”. O primeiro enfoque constitui a base do institucionalismo da escolha racional ao enfatizar o caráter instrumental e estratégico do comportamento, entendendo que os indivíduos usam do cálculo racional para maximizar seus interesses. Nesse enfoque, as instituições são entendidas como mediações que surgem para reduzir a incerteza em relação ao comportamento dos demais indivíduos, dando segurança ao cálculo (coordenação). Em síntese, a escolha racional adota como base o individualismo metodológico, que parte do entendimento que o todo surge a partir da aglutinação de decisões individuais. Em oposição à escolha racional, o neoinstitucionalismo sociológico aponta que o coletivo impõe limites às decisões individuais, não sendo essas somente

---

ideias, interesses e instituições, são identificados os distintos atores e suas redes. Logo, não desconsidera o papel da burguesia (e oligarquia), que se diferencia pela maior capacidade de intervenção na representação de seus interesses. Na busca de construir uma síntese, seguiu-se a formulação de Hall e Taylor (2003), em que os autores classificam o enfoque das ideias como um tipo de neoinstitucionalismo, o sociológico. Logo, sem desconsiderar a relevância das distintas escolas, o presente estudo faz o recorte teórico tendo por base o neoinstitucionalismo e os “Três Is”.

<sup>49</sup> Théret (2003) demonstra que essa distinção neoinstitucionalista também se aplica à economia e sociologia, o que se opõe ao entendimento que cada disciplina adotase só um tipo de concepção institucional.

resultantes de escolhas utilitaristas dos indivíduos. O enfoque cultural-sociológico enfatiza o caráter rotineiro das decisões relacionadas à interpretação e visão de mundo. Diante da racionalidade limitada, as decisões dos indivíduos são moldadas (coordenadas) pela cultura (HALL; TAYLOR, 2003).

Entre as vertentes da escolha racional e sociológica, o institucionalismo histórico mescla o enfoque do cálculo com o cultural. Ou seja, entende que as instituições são mecanismos de constrangimento do comportamento humano, mas que persistem possibilidades de escolhas aos indivíduos. Sua diferença em relação aos dois primeiros se refere à gênese das instituições. O neoinstitucionalismo histórico entende que a criação das instituições se destina a regular conflitos decorrentes de diferentes interesses e assimetrias de poder, constrangendo ou delimitando as ações dos indivíduos. Já as outras duas abordagens entendem as instituições como mecanismos criados para solucionar problemas de coordenação. O sociológico concebe a coordenação por dispositivos cognitivos, sendo os conflitos de interesses e políticos tratados como periféricos. Já a escolha racional entende que indivíduos iguais têm preferências dadas, carecendo somente de coordenação (HALL; TAYLOR, 2003; THÉRET, 2003).

A partir de estudos empíricos, cada autor neoinstitucionalista buscava contemplar o conjunto de instituições que considerava relevante na análise de políticas públicas. A aglutinação dessa diversidade de abordagens institucionalistas em escolas somente ocorre após o trabalho de Hall e Taylor (2003). Nesse sentido, essas escolas possuem fronteiras fluídas entre si, pois são como tipos ideais criados para realizar uma classificação *a posteriori* das pesquisas. Não por acaso, nem todos os autores aceitam a inclusão das suas abordagens em uma dessas escolas, principalmente, por divergirem da forçosa redução de seus estudos a um tipo de instituição. Como exemplo, Muller (2000) destaca que a análise cognitiva não se restringe a uma abordagem pelas ideias, pois interesses e instituições fariam parte da construção dos quadros cognitivos de interpretação do mundo.

Sem buscar diferenciações entre si no contexto de surgimento, as análises empíricas de uma corrente incorporam de forma secundária concepções de instituições classificadas como centrais nas outras escolas, mesmo que com outras explicações. Esse aspecto é importante e tem relação com a dificuldade de se associar empiricamente cada neoinstitucionalismo com uma concepção de instituição.

As diferentes correntes neoinstitucionalistas tem concepções de instituição que se aproximam das formulações dos “Três Is”, quais



sejam as ideias, interesses e instituições. A articulação entre os neoinstitucionalismos e os “Três Is” é formulada inicialmente por Palier e Surel (2005), os quais chegam a essa proposta a partir dos trabalhos de Hecló (1994) e Hall (1997). Nessa direção, os autores evidenciam que cada uma dessas variáveis (ideias, interesses e instituições) se destaca como dimensão de análise dentro de uma abordagem neoinstitucionalista, as quais podem ser articuladas. Por exemplo, um estudo sobre as razões de disponibilizar crédito rural subsidiado pode buscar explicações nos interesses de distintos setores, enquanto outra hipótese se assenta na reprodução de instituições normativas baseadas em ideias produtivistas.

Para Palier e Surel (2005), mais do que estabelecer um modelo de análise baseado nos “Três Is”, a pluralidade de dimensões que ela oferece permite formular um “feixe de hipóteses” e premissas, que podem revelar-se concorrentes ou complementares *a posteriori*. Ou seja, cumpre o papel de estimular distintos olhares sobre uma mesma política pública, ampliando sua base explicativa. Nessa direção, primeiro apresentam-se as especificidades neoinstitucionalistas em suas conexões com os “Três Is”, para em seguida detalhar esse último.

### 1.2.1 As especificidades neoinstitucionalistas

Os **neoinstitucionalistas da escolha racional**, na qual se inscrevem Oliver Williamson, Douglas C. North, Gary W. Cox, Adam Przeworski e Kenneth A. Shepsle, partem do pressuposto que a tomada de decisão dos atores ocorre de forma racional orientada pelos ganhos e preferências. Essa corrente tem como elemento central a tomada de decisão segundo um cálculo estratégico que objetiva a maximização dos **interesses** (racional utilitarista). Nesse caso, as instituições surgem a partir das escolhas dos atores, diminuindo a incerteza quanto à tomada de decisão dos outros atores. Dessa forma, configura-se em um meio de tornar as decisões mais eficazes e estáveis com vistas a diminuir os custos de transação, a seleção adversa e a assimetria de informações<sup>50</sup>. Essa abordagem é relevante quando se objetiva analisar ações coletivas em que os grupos divergentes têm clareza dos seus interesses e se

---

<sup>50</sup> Em economia, os autores da Nova Economia Institucional (NEI), como Coease (1937) e Williansom (1971), defendem que a racionalidade dos atores nas transações é sempre limitada (incompleta) pela elevada incerteza, sendo que a presença das instituições constitui-se em um dos esforços para reduzir a assimetria de informações.

reúnem para negociar. Nela ganha importância a noção de estratégia na definição de um caminho para chegar a um objetivo (alianças), bem como a negociação de conflitos com vistas a construir normas (compromissos) de coordenação baseadas nos interesses coletivos. A sua operacionalização inicia-se com a identificação dos atores e das relações de poder envolvidos. Continua com a análise das lógicas de suas ações e das estratégias mobilizadas em função dos custos e/ou benefícios gerados pela incerteza ou coordenação possível. Os resultados da ação pública devem ser analisados considerando as consequências geradas aos indivíduos e suas organizações pela possível coordenação dos interesses dos atores por meio de normas. As principais críticas a essa escola referem-se à identificação aleatória dos interesses, ao excessivo utilitarismo e, principalmente, por desconsiderar as limitações da capacidade racional dos atores diante da complexidade social e das possíveis contingências futuras (HALL; TAYLOR, 2003; PALIER; SUREL, 2005).

Os **neoinstitucionalistas históricos**, como Paul Pierson, Sven Steinmo, Kathleen Thelen e Scott Page, destacam a necessidade de considerar como as **instituições** pré-existentes afetam cada novo processo decisório, tendo efeito através do tempo. Enfocando a trajetória e suas transformações, essa escola oferece profundidade histórica ao objeto de estudo. As instituições são entendidas como um tecido de regras, práticas e quadros mentais enraizados que se estabilizam no tempo e limitam as novas escolhas, bloqueando as decisões, o que é relevante para explicar a estabilidade. Uma das explicações para essa dependência de trajetória (*path dependence*) refere-se à noção de “retorno crescente”, em que decisões aparentemente menos favoráveis são adotadas para garantir a continuidade dos ganhos diante do risco e do custo das modificações. As mudanças institucionais podem ocorrer de forma incremental e por rupturas (bifurcação em momentos críticos), podendo essas formas estarem articuladas como duas fases da mesma mudança (começa marginal até atingir o momento crítico em que ocorre a bifurcação). Em sua aplicação prática, destaca-se a necessidade de formular hipóteses sobre a influência das instituições pré-existentes sobre o objeto estudado. Diante de sua ênfase na continuidade, sua principal limitação está na dificuldade de explicar as mudanças institucionais, raramente incorporadas nos estudos (HALL; TAYLOR, 2003; PALIER; SUREL, 2005)<sup>51</sup>. Como uma primeira interação entre as

---

<sup>51</sup> Kathleen Thelen aponta que as mudanças institucionais ocorrem por fusões e dinâmicas de conversão institucional. A primeira exige negociações entre as

escolas neoinstitucionalistas, Palier e Surel (2005) apontam que os interesses não podem ser entendidos fora do contexto institucional em que estão inseridos, como supõem a escolha racional. Ou seja, para certo interesse se efetivar são mobilizadas regras e normas que o legitimam. Como ilustração, sem propriedade privada (norma) seria impossível explicar os conflitos de interesse em torno do acesso à terra e da reforma agrária.

Para Muller (2000), as tentativas de explicar a sociedade global a partir do comportamento e estratégias dos atores esquecem que o global transcende as estratégias individuais e coletivas. Ou seja, o individualismo metodológico desconsidera que os atores são constrangidos pela estrutura global, que limita as margens de possibilidades e as liberdades. Para melhor contemplar essa dimensão, propõe a análise cognitiva de políticas públicas a partir dos quadros de interpretação do mundo adotados pelos atores, consideradas aqui como integrantes do **neoinstitucionalismo sociológico**. Para Hall e Taylor (2003) e Palier e Surel (2005), respectivamente, o neoinstitucionalismo sociológico e as abordagens cognitivas<sup>52</sup> têm em comum a ênfase nas **ideias**, analisando como elas moldam o campo de visão dos indivíduos em sua dimensão mais subjacente, a exemplo das dimensões simbólicas. Ao adotar uma perspectiva cultural na relação entre as instituições e o comportamento individual, trabalha com a noção de racionalidade limitada segundo a qual os atores buscam uma escolha satisfatória, reproduzindo padrões de significado culturalmente construídos. Segundo esses autores, o crescimento da abordagem das ideias na análise de políticas públicas ocorreu a partir da segunda metade do Século XX, valorizando preceitos normativos e cognitivos como elementos explicativos. Ao atribuir importância às dimensões simbólica e retórica (argumentativa), configura-se em uma perspectiva de análise

---

formas de fazer institucional que se fundem. Já a segunda reflete a necessidade de mudar as regras do jogo para assumir: a) novos objetivos; b) novas funções; ou c) pela incorporação de grupos antes marginalizados. Avançando nesse tema, denomina cinco grandes tipos de mudanças institucionais: deslocamento, estratificação, deriva, conversão e exaustão (PALIER; SUREL, 2005)

<sup>52</sup> Considerando as ideias, valores e representações, três abordagens foram formuladas em separado nos anos 1980: paradigma (por Peter Hall), quadro de coalizão de causa (Paul Sabatier) e referencial (Bruno Jobert e Pierre Muller). Essas vertentes têm em comum o fato de considerar as interferências das normas sociais globais sobre as políticas públicas. No presente estudo mobiliza-se a abordagem a partir de referenciais. Uma apresentação detalhada das três concepções pode ser encontrada em Surel (1998).

diferente daquela existente até então, que privilegiava os interesses racionais (escolha racional).

Nas abordagens cognitivas, a elaboração das políticas públicas é condicionada pelas ideias, crenças e representações portadas por grupos setoriais. O elemento central da análise são as **ideias** sobre as quais se organizam noções de “referencial”, “fóruns e arena”, “coalizão de causa”, “paradigma”, “narrativas” e “discursos”. Mais que elementos cognitivos e de conhecimentos, tratam-se de quadros mentais globais que alimentam os mecanismos coletivos de decisão/aceitação (**Quadro 5**). Ou seja, um sistema coerente de elementos normativos e cognitivos (“matriz cognitiva e normativa”) que define os campos de visão de mundo, a identidade, os princípios de ação e pressupostos metodológicos, mas também as ações e as práticas dos atores (SUREL, 1998). Esses quadros se configuram como representações que cada sociedade faz para compreender e agir nas situações reais. É a partir de um referencial (ou paradigma<sup>53</sup>) que representa a realidade que se constrói o “referencial de uma política pública”, permitindo identificar o problema, confrontar soluções e orientar a ação. Os valores são a representação mais ampla e fundamental do que é bom ou mau; a ação é definida pela diferença entre o real observado e o real desejado, sendo orientada por relações causais (algoritmos<sup>54</sup>) segundo os resultados esperados, imagens simplificadas de valores e normas (SUREL, 1998; MULLER, 2013).

O referencial é dividido em global – interpretação de mundo da sociedade em um determinado momento – e setorial – representação do setor segundo normas, valores, regras de funcionamento, papéis sociais e estrutura. A representação setorial mais coerente com a global seria a adotada como referencial na elaboração de políticas públicas para o setor. A formulação e articulação dessas ideias ficariam a cargo dos mediadores, que podem ser representantes do Estado, academia ou dos atores sociais interessados. As políticas públicas são construídas e transformadas segundo essa relação global/setorial, no sentido de ajustar o setorial ao global toda vez que o global sofra mudanças, tarefa

---

<sup>53</sup> Embora os conceitos de referencial e paradigma apresentem particularidades nas abordagens propostas por Hall e Muller, o presente trabalho aborda esses conceitos como sinônimos para se referir aos quadros de interpretação do mundo.

<sup>54</sup> Algoritmo é uma sequência lógica, finita e definida por instruções sobre como fazer. No caso das políticas públicas, trata-se de considerar o que fazer na relação causa efeito para alcançar os objetivos esperadas.

Quadro 5 - Quadro síntese das principais características dos três neoinstitucionalismos.

	Sociológico	Histórico	Escolha Racional
Variável central	Ideias	Instituições	Interesses
Por que do nome?	Ênfase no efeito dos quadros cognitivos sobre as decisões dos indivíduos	Ênfase nas instituições (normas) pré-existentes (reprodução histórica)	Ênfase no cálculo estratégico utilitarista (escolha racional)
Cálculo Versus Cultura	Reprodução cultural de ideias (racionalidade limitada, irrefletida)	Cálculo estratégico, mas com racionalidade limitada pelas instituições	Cálculo estratégico utilitarista (maximizar interesses individuais)
Origem das instituições	Tem origem em normas e valores fundamentais, reproduzindo-se como quadros cognitivos	Normas pré estabelecidas no tempo que limitam o criação de novas instituições	Surgem para reduzir incertezas sobre as decisões dos demais indivíduos
Função da instituição	Coordenar (orienta indivíduo pela cultura)	Regular (conflitos de interesses)	Coordenar (oferecer segurança ao cálculo)
Principais fatores de críticas	Falta clareza sobre a seleção das ideias; suposta coerência entre níveis macro e micro.	Dificuldade para explicar as mudanças institucionais; ênfase na continuidade.	Excessivo utilitarismo; identificação aleatória de interesses; foco no econômico.
Útil para explicar	Referenciais globais e setoriais que orientam a ação pública Mediadores administrativos e profissionais (diferenças)	A continuidade e dificuldade de inovar (path dependence) Mudanças por incremento ou ruptura	Negociações estratégicas, alianças e agregação entre grupos de interesses Custo/benefício da coordenação via PP

**Fonte:** elaborado pelo autor.

desempenhada pelos mediadores administrativos (MULLER, 2013). Na execução de políticas públicas, Muller (2013) destaca que os resultados esperados podem ser afetados pela adoção de referenciais distintos entre os mediadores administrativos (elaboradores da política) e os mediadores profissionais (executores nos espaços locais). Assim, a abordagem cognitiva busca identificar as diferentes representações da realidade sobre a qual o ‘problema político’ se relaciona: os referenciais da política pública que organizam as percepções dos atores sobre a situação, a confrontação de soluções e definição de suas propostas e ações. A construção desses referenciais pode estar permeada por interesses contraditórios no quadro dinâmico da sociedade, surgindo conflitos de paradigma que perduram por algum período até que um se torne hegemônico, mas não necessariamente exclusivo.

Analisando os processos de mudanças paradigmáticas nas políticas públicas, Surel (1998) aponta que a penetração de um novo referencial pode não ocorrer de forma revolucionária, dependendo de dois filtros pré-existentes: a) da importância e características próprias do paradigma anterior: em vez de substituição, trata-se de uma adaptação do antigo ao novo, havendo associação e hierarquização dos novos elementos com os anteriores (coexistência de paradigmas, o que possibilita construções intermediárias); e b) das configurações institucionais específicas: capacidade dos interesses dos atores, das configurações institucionais e suas relações de poder alterar a nova matriz normativa e cognitiva.

A abordagem cognitiva contribui com as análises de políticas públicas ao valorizar questões dinâmicas da sociedade, como crenças, ideias mais ou menos partilhadas, a aprendizagem e o conhecimento científico. Contudo, recebe críticas quanto a representação despreocupada das ideias, sem apresentar o que de fato são elas, como encontrá-las na realidade social, sua influência sobre as políticas públicas, assumindo um caráter mais argumentativo (retórico) do que propriamente uma matriz de análise. Além da falta de clareza metodológica, um paradigma global pode resultar em diferentes aplicações em virtude de elementos espaciais, temporais e visões setoriais. Tal condição reflete a existência de variáveis negligenciadas ou subvalorizadas diante das ideias, especialmente, os planos institucionais e os interesses, o que representa inconsistências na passagem do plano macro aos níveis inferiores<sup>55</sup>. Ao adotar a suposição

---

<sup>55</sup> Como exemplo, no caso da política norte-americana, apesar de ser evidente a defesa da liberdade como um valor universal, esse posicionamento interno

normativa de hierarquia e coerência dos níveis cognitivos mais amplos aos menores (global/setorial), a abordagem cognitiva limita ainda as possibilidades explicativas das anomalias surgirem nos estratos inferiores, provenientes das ações de resistência dos atores (SUREL, 1998; GRISA, 2010).

### 1.2.2 A articulação dos “Três Is”

Considerando as interações entre ideias, interesses e instituições, Palier e Surel (2005) apontam para a lógica da agregação na ação política. Ou seja, para construir maiorias de atores que aprovem certas políticas ou cheguem a vitórias eleitorais, normalmente, são necessários acordos com base em interesses diferentes e divergentes, bem como entre visões contraditórias, o que dá origem e explica a forte ambiguidade nos discursos e ideias aprovados. Nessa direção, a compreensão sobre a adoção de uma política pública passa pela sua capacidade de agregar tais interesses divergentes e visões contraditórias, o que reflete na polissemia do seu conteúdo. Entende-se assim que a abordagem cognitiva (ideias) pode ser uma importante entrada de leitura para a análise das mudanças políticas, mas deve ser complementada com a análise, em mesmo nível de importância, dos interesses e das instituições pré-existentes, bem como das relações de poder inerentes aos atores. Partindo dessa complementaridade, os autores reforçam a necessidade de enriquecimento das variáveis de pesquisa sobre um mesmo fenômeno ou política pública via articulação dos “Três Is”:

Assumindo que os processos estudados são sempre portadores de conflitos e de compromissos entre os interesses envolvidos, formatados por instituições herdadas do passado e formuladas através de quadros cognitivos, normativos e retóricos, então a primeira tarefa de pesquisa é decompor o objeto de estudo em unidades constitutivas baseadas nos “Três Is”. Analisar as políticas públicas consiste, portanto, em decompor uma realidade complexa em dimensões (ou variáveis) identificáveis, não para simplificar, mas

---

contrasta com suas políticas externa e econômica. Quando necessário, para garantir seu domínio sobre algumas regiões, o governo dos EUA não hesitou em apoiar regimes autoritários – como ocorreu na América Latina. Sobre a política econômica, a condição de expoente neoliberal não lhe impediu de direcionar recursos públicos para salvar bancos diante da recente crise internacional.

para torná-la compreensível através das categorias de análises existentes, para permitir em seguida efetuar a comparação com outros fenômenos similares e para testar enfim certo número de hipóteses fundadas sobre essas variáveis, tais como já formuladas, por vezes, na literatura (PALIER; SUREL, 2005, p. 11, tradução livre pelo autor)

Em cada momento e espaço, uma das variáveis tende a se sobrepor sobre as demais, mas essa definição deve ser resultado de constatação *a posteriori*. Para isso, pode-se cruzar a análise dos “Três is” com dois processos analíticos: a) a grade sequencial das dinâmicas da política pública, que divide suas fases em: emergência do problema político (quando atores interessados convencem a sociedade que tal estado de coisas necessita de ações públicas); sua introdução na agenda (elaboração de soluções reproduzindo a lógica institucional ou opondo-se às normas vigentes, onde novos instrumentos podem conflitar com os anteriores); a decisão por uma delas (seguimento de paradigmas e atendimento de interesses que podem estar baseado em um consenso contraditório, que nem sempre reflete na escolha mais racional); a implementação (especialmente as implicações das novas instituições sobre o funcionamento institucional); e a avaliação (que nem sempre ocorre)<sup>56</sup>; e b) a sequência temporal, quanto à estabilidade dos elementos que orientam a tomada de decisão: enquanto as ideias são gestadas no longo tempo e pouco mudam, os interesses são volúveis no curto prazo, cabendo às instituições cumprir o papel mediador entre os extremos (PALIER; SUREL, 2005).

A adoção de grades sequenciais ou temporais pode auxiliar na delimitação e sistematização das análises. Contudo, os fatores determinantes das políticas públicas são as linhas estratégicas, lógicas institucionais e dinâmicas intelectuais (cognitivas e normativas), os quais devem ser identificados em cada momento e espaço. Os “Três is” trazem elementos explicativos relevantes para a compreensão dos fenômenos relacionados às políticas públicas. A articulação entre essas variáveis permite a criação de hipóteses e premissas complementares com base nas distintas dimensões, em que a comprovação ou negação devem ser testadas a partir das condições empíricas de cada política. Em

---

<sup>56</sup> Outra forma de conceber a análise temporal é dividir as fases em emergência, institucionalização, questionamento e reforma, podendo ainda ser seguido de declínio ou desaparecimento (PALIER; SUREL, 2005).



termos analíticos, entende-se que os “Três Is” oferecem três questões a serem lançadas sobre cada elemento analisado: a) Que ideias e noções fundamentais lhes oferecem sustentação? b) Quais interesses lhes são confluentes e contraditórios? c) Quais as limitações e possibilidades diante das instituições formais e informais pré-existentes? Ou seja, atribui-se à análise empírica a identificação da variável central e sua articulação com as demais dimensões explicativas.

A presente análise sobre o Pronaf e o SEAF delimita como universo de estudo a fase operacional dessas políticas públicas, que se inscreve na grade sequencial da implementação. Contudo, o entendimento das dinâmicas levantadas nessa fase tem relação direta com a emergência do problema político e seu tratamento pelos mediadores administrativos. Nesse caso, busca-se nas definições normativas operacionais e em suas relações com os sistemas produtivos identificar os referenciais e as dinâmicas institucionais que orientaram a elaboração de tais políticas públicas. Tendo por base as ideias de sustentabilidade, a análise tem o caráter de avaliação, buscando identificar as contribuições e percalços de tais políticas públicas nas dimensões econômica, social e ambiental da agricultura familiar. A análise empírica junto a operadores e estabelecimentos agropecuários destinou-se a levantar ideias, interesses e instituições que indiquem como o uso da política pública altera as definições sobre os sistemas produtivos, identificando o papel institucional que assumem o SEAF e o Pronaf sobre a racionalidade técnica.

Para situar o momento e o espaço, a próxima seção faz uma análise preliminar da esfera pública brasileira, destacando as ligações entre as dimensões de política (*polity*, *politics* e *policy*), as alterações nos referenciais global e agropecuário, o controle do Estado por grupos de interesse e a dependência de trajetória que explica a forte continuidade institucional brasileira.

### 1.3 AS POLÍTICAS E OS REFERENCIAIS SETORIAIS AGRÁRIOS BRASILEIROS

A análise da ação pública deve considerar o arcabouço institucional na qual se inscreve, sendo relevante resgatar algumas mudanças recentes na configuração no Estado brasileiro. Como destaca Frey (2000), muitas políticas públicas só podem ser compreendidas ao considerarmos as outras dimensões da política (*politics* e *polity*). No caso do setor agropecuário, a representação de interesses econômicos e sociais setoriais tem relação direta com a história política do país. Em

síntese, os interesses das oligarquias agrárias comandaram a política brasileira nos períodos Colonial, Imperial e da República Velha, sendo parcialmente afastados do controle direto do Estado a partir de 1930 - quando os interesses industriais ganharam centralidade. Embora a oligarquia agrária tenha ficado em segundo plano no espaço público durante o Regime Liberal Populista (1946-1964), a representação de seus interesses ganharia força com a mudança de regime político ocorrida no país na década de 1960. Ao se contraporem às lutas sociais (*politics*) em favor da reforma agrária e dos direitos trabalhistas rurais (*policy*), os grandes proprietários rurais constituíram um dos segmentos sociais que deu suporte ao Golpe Militar de 1964 (mudança na *polity*). Como seria de esperar, o novo Regime priorizou os interesses de tal grupo (*politics*) e sua ideia de desenvolvimento, com impactos diretos na ação pública agropecuária. Quando, 21 anos depois, a mobilização social (*politics*) demandou a redemocratização, a mudança de regime e estrutura (*polity*) abriu novas possibilidades para a conquista de políticas públicas (*policy*) específicas para a agricultura familiar (CAPELLESSO; CAZELLA; STROPASOLAS, 2009).

Ao mobilizar os “Três Is” na análise de políticas públicas de desenvolvimento rural para o caso brasileiro, Bonnal et al. (2008)<sup>57</sup> expõem a falta de rupturas durante a maior parte da história do país. Essa poderosa “dependência de trajetória” ocorre, principalmente, em relação ao papel da agricultura na formação econômica e social nacional. Tal condição foi reforçada, especialmente, pelas ausências de revolução ou ruptura ideológica nas mudanças de regime entre Colônia, Monarquia e República, mantendo-se um continuum. No plano econômico, isso se expressa na manutenção da base exportadora de produtos agrícolas, com permanência do poder político nas mãos das elites agrárias. Ao priorizar certos interesses econômicos, o Estado usou da violência como controle social junto aos descontentes, registrando-se distintas revoltas combatidas militarmente. Em termos de mudanças no controle do Estado, um primeiro momento crítico ocorreu em 1930, quando Getúlio Vargas afastou setores das elites agrárias do comando do Estado Novo e passou a adotar a política de substituição de importações<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> A principal referência para a análise da dependência de trajetória para o caso brasileiro será Bonnal *et al.* (2008) e, portanto, serão citados somente autores que sirvam para complementar a análise.

<sup>58</sup> O referencial global keynesiano orientou a ação pública até a década de 1980, quando as concepções neoliberais ganham força. Enquanto isso registram-se

Durante a Era Vargas (1930-1945), o Estado dependia de saldos positivos nas exportações para viabilizar a industrialização. Assim, por um lado, a política econômica deixou de ser direcionada prioritariamente aos interesses das oligarquias. Por outro, a dependência de divisas geradas pelo setor primário representou uma continuidade. Embora as taxas múltiplas de câmbio redirecionassem parte das divisas de origem agropecuária à industrialização<sup>59</sup>, o Estado mantinha políticas de crédito rural para garantir a viabilidade do setor (DELGADO, 1985). No único momento em que a ação pública se propôs a contrariar mais diretamente os interesses das oligarquias agrárias, expressa pelas propostas de reforma agrária e difusão dos benefícios trabalhistas ao setor rural, a reação dessa categoria social contribuiu para a deposição do Governo de João Goulart (1961-1964).

Entre as ideias mobilizadas para justificar o Golpe Militar de 1964 destaca-se o contexto da Guerra Fria, ou seja, a disputa de referenciais globais, especialmente, entre capitalismo e socialismo. Com vistas a conter a expansão desse último, o governo norte-americano adotou políticas de controle sobre a América Latina no pós-guerra, realizando ações de apoio ao desenvolvimento capitalista com vistas a afirmar a sua suposta superioridade. Como exemplo, no setor agropecuário, Lohn (2008) destaca o apoio norte-americano à criação das primeiras Associações de Crédito e Assistência Rural (ACAR), que começou em Minas Gerais (1948) e estendeu-se por outros estados do país. Contudo, essa estratégia norte americana deparou-se com a dificuldade de conciliar interesses internos nos países em que foi aplicada (ex. reforma agrária e direitos trabalhistas rurais x oligarquias agrárias), o que resultou em instabilidade política. Embora essas reformas tivessem orientação capitalista com vistas a promover o crescimento econômico, diante do risco de aproximação com as propostas socialistas e de perder o apoio de setores aliados de grande

---

duas importantes reconfigurações. A primeira ocorre na política setorial agrária, com a reação das oligarquias em apoio ao Golpe Militar de 1964 e a criação de políticas agrícolas modernizantes. A outra refere-se às possibilidades de participação no espaço público, expressas pelo fim do Regime Militar.

<sup>59</sup> Como destacam Santos & Silveira (2003), o redirecionamento de lucros do café para o setor industrial explica a concentração da industrialização em São Paulo, quando os investimentos no setor industrial ficarem concentrados na mão das mesmas famílias aristocráticas agrárias. Logo, a ausência de reforma agrária para expandir o mercado consumidor interno, típica reforma burguesa, contrariaria outros interesses dos industriais.

influência local (aristocracia), os EUA mudaram sua estratégia para a América Latina em favor da via militar, oferecendo apoio a grupos com interesses alinhados, como ocorreu no Golpe Militar de 1964.

Ao longo dos 21 anos (1964-1985) de Ditadura Militar no Brasil, a busca pelo progresso articulou a substituição de importações com a modernização dos latifúndios. Para superar o atraso no campo foram criadas políticas públicas modernizantes, com destaque para os incentivos fiscais e o crédito rural subsidiado, direcionadas, sobretudo, aos proprietários de grandes áreas. Entre os destinos dos recursos encontrava-se a mecanização, necessária para substituir relações de trabalho precárias em ausência de direitos trabalhistas rurais. Grande parte da população antes residente no espaço rural foi forçada a migrar para as cidades, constituindo-se em mão de obra barata para viabilizar a rápida industrialização<sup>60</sup>. Com exceção de alguns programas de colonização, a reforma agrária também foi deixada de lado. Ao promover ainda mais a concentração da terra, essa transformação do campo brasileiro foi denominada de modernização conservadora (GRAZIANO DA SILVA, 1982; DELGADO, 1985; GUANZIROLI et al., 2001; PIRES; RAMOS, 2009)<sup>61</sup>.

A modernização conservadora se assenta no referencial global capitalista segundo a qual era possível modernizar a produção agropecuária sem alterar a estrutura fundiária. Diferindo da maior parte dos países capitalistas desenvolvidos que realizaram reforma agrária associada à modernização técnico-produtiva, o atraso no setor agropecuário brasileiro foi encarado pela ação pública como um

---

<sup>60</sup> A industrialização e urbanização eram adotados como sinônimos de progresso e desenvolvimento. Contudo, a ausência de reforma agrária impactou negativamente o desenvolvimento industrial brasileiro. É que a distribuição de terras realizadas em países desenvolvidos, como os EUA, criava opções de trabalho e mercado consumidor no espaço rural. Para atrair trabalhadores, a indústria necessitava pagar bons salários, o que exigia o emprego de tecnologias para aumentar sua eficiência. Em sentido oposto, no Brasil, a elevada disponibilidade de mão de obra barata permitiu seu emprego de forma ineficiente, o que desestimula o desenvolvimento tecnológico com vistas a aumentar a produtividade do trabalho, criando-se um círculo vicioso de baixos salários e baixa produtividade (GUANZIROLI *et al.*, 2001).

<sup>61</sup> Como os proprietários de terra mantiveram o poder político quando da ascensão da burguesia no Brasil, aos moldes do que ocorreu na Alemanha quando da mudança do feudalismo para uma economia industrial, Pires & Ramos (2009) definem a modernização conservadora com o significado de "via prussiana".

problema exclusivamente tecnológico. Ao conferir centralidade técnica ao aumento de produtividade – para aumentar as exportações, arrecadar divisas e importar tecnologia –, as políticas públicas seguiram os moldes da modernização conservadora. Esse referencial “produtivista” se caracteriza pela simplificação e padronização dos sistemas produtivos (pacotes tecnológicos), variedades geneticamente melhoradas, uso intensivo de insumos, monocultura, proteção de cultivos/criações com produtos químicos e mecanização para poupar mão de obra, todos orientados para alcançar aumentos de produtividade, que seria o caminho para a lucratividade e para acabar com a fome no mundo. O estabelecimento desse padrão tecnológico promoveu o uso intensivo de capital, sendo sua implantação viabilizada, em grande parte, com recursos públicos (DELGADO, 1985)<sup>62</sup>. Esse direcionamento de recursos subsidiados para apoiar a integração dos agricultores aos mercados de insumos e de mecanização é o que confere tanta importância ao crédito rural até os dias atuais, constituindo-se em uma ideia institucionalizada e hegemônica entre os mediadores administrativos e profissionais do setor agropecuário.

Na década de 1980, a crise internacional reverteu os mecanismos econômicos que viabilizavam os investimentos públicos. Em síntese, Delgado (1985) destaca que a elevação do preço do petróleo gerou inflação, o que fez reduzir os depósitos à vista, sem custo, que eram a principal fonte de recursos utilizados para financiar o setor agropecuário. Embora o Regime Militar tenha buscado recursos internacionais para dar continuidade a sua proposta de desenvolvimento, o risco de moratória reduziu a liquidez dessa fonte. Por fim, devido à crise fiscal, o Tesouro Nacional contava com escassos recursos para manter seu papel ativo. Com o entrada do país em recessão agravaram-se as contradições sociais do modelo de desenvolvimento, o que criou um sentimento de insatisfação favorável à redemocratização. Contudo, essa abertura política ocorreu, novamente, sem rupturas e em um contexto econômico desfavorável, visto que o Estado brasileiro estava desprovido de recursos para promover o crescimento econômico.

Em um contexto de forte mobilização social, distintas propostas para a superação da crise se confrontaram em uma das disputas

---

<sup>62</sup> Durante a modernização conservadora, o crédito rural subsidiado era destinado a um “pequeno e seletivo grupo de tomadores” (p. 332). A abundante oferta de recursos com custo real negativo resultou no emprego ineficiente e com desperdícios quando comparado com as possibilidades de uso racional (BELIK, 2014).

eleitorais mais acirradas do país. Articuladas aos referenciais globais, os debates giraram principalmente entre dois polos: a) a defesa do Estado de bem estar social de orientação keynesiana, entre os quais encontravam-se setores favoráveis ao socialismo<sup>63</sup>; o b) Estado mínimo e o livre comércio de orientação neoliberal. A vitória do Governo de Fernando Collor de Mello, em 1989, ofereceu a base para a adoção do referencial neoliberal. Visto como alternativa para promover o crescimento econômico e sanar as contas públicas, a sua agenda incluiu privatizações de estatais e de recursos naturais, corte de gastos públicos, abertura comercial e delegação de autonomia ao Banco Central.

A incorporação do novo referencial global ao setor agropecuário se expressou pela adoção de uma agenda neoliberal que, por exemplo, extinguiu a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater), o Instituto Brasileiro do Café e o Instituto do Açúcar e do Alcool. A isso se somou a redução no montante de recursos liberado para o crédito rural (**Figura 2**), restando à política de preços mínimos a condição de principal ação pública agropecuária. A decisão de orientação neoliberal com maior impacto sobre a agricultura familiar foi a retirada das barreiras alfandegárias dos produtos agrícolas. Esse tema vinha sendo discutido internacionalmente no âmbito do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras (GATT<sup>64</sup>). A posição brasileira desconsiderou as divergências de interesses internas à agricultura. Por um lado, a redução de barreiras alfandegárias era defendida por representantes do agronegócio exportador com vistas facilitar a entrada de seus produtos, especialmente, na Europa. Por outro, mais direcionadas ao mercado interno, várias atividades praticadas pelos agricultores familiares passaram a competir com produtos importados a preços inferiores, muitos subsidiados na origem<sup>65</sup>, sendo economicamente inviabilizadas.

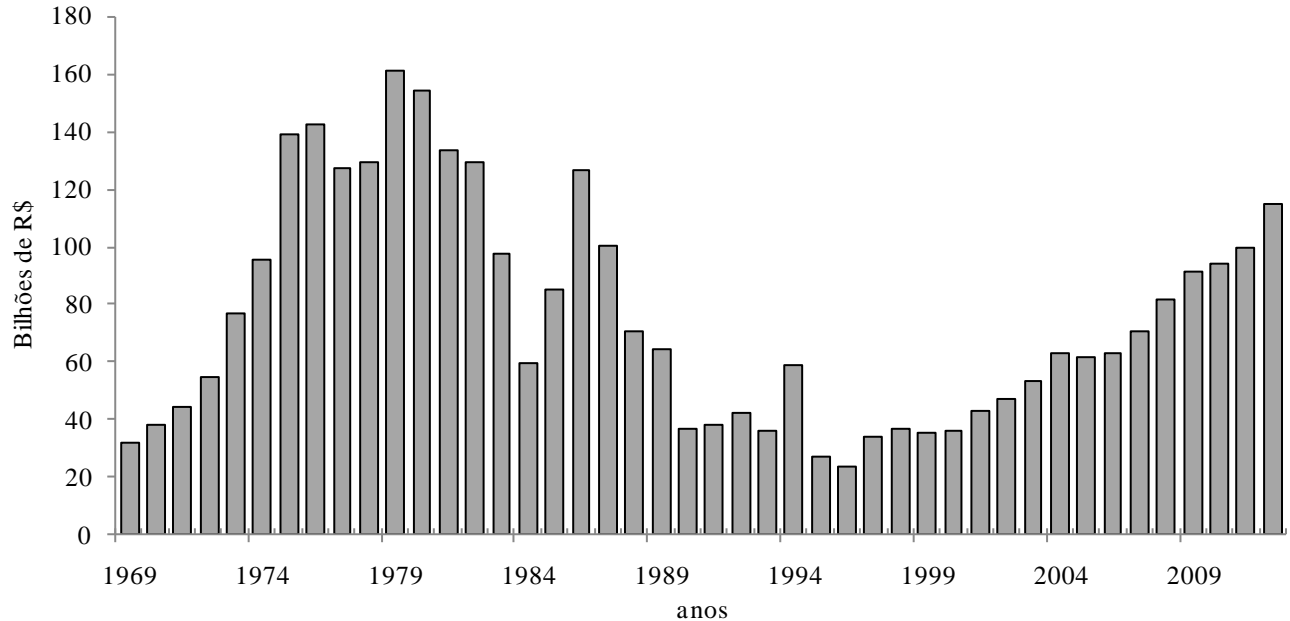
---

<sup>63</sup> Embora diversos segmentos sociais continuem a defender o socialismo, o revés da experiência soviética do “socialismo real” fez com que a defesa desse referencial perdesse adeptos no âmbito geral da sociedade.

<sup>64</sup> O GATT foi criado em 1947 por um grupo de países que buscavam reduzir as diferenças alfandegárias na direção da liberalização comercial. A principal controvérsia girou em torno dos subsídios agrícolas adotados pelos países desenvolvidos e combatidos pelos exportadores primários. Representando a consolidação dessas discussões, em 1995, foi criada a Organização Mundial do Comércio.

<sup>65</sup> Como exemplo do jogo de interesses e das contradições que marcaram a adoção desse receituário, os produtores familiares de leite passaram a competir com as importações de leite em pó provenientes da Europa ocidental, altamente subsidiadas pela Política Agrícola Comum.

Figura 2 – Evolução de recursos liberados pelo crédito rural no Brasil, a valores constantes\* (1969-2012).



FONTE: Elaborado a partir de dados do Banco Central do Brasil - Departamento de Regulação, Supervisão e Controle das Operações do Crédito Rural e do Proagro-DEROP, Registro Comum de Operações Rurais – RECOR.

NOTA: \* valores deflacionados com base no Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) médio anual registrado pela Fundação Getúlio Vargas, sendo sua base 100 em 2012, último ano da série histórica.

Em síntese, pode-se considerar que o Governo brasileiro assumiu para si a defesa dos interesses do agronegócio, desconsiderando totalmente as contradições do livre comércio sobre a agricultura familiar. Contudo, em termos de posição frente ao referencial global (neoliberalismo x keynesianismo), Bruno (2008) verifica um comportamento contraditório nas ideias expressas pelos representantes do agronegócio brasileiro. As elites agrárias adotam discursos pró-mercado quando essa posição lhes favorece, mas rompem com a ideologia neoliberal toda a vez em que se deparam com situações difíceis, exigindo a tutela e favores do Estado – a exemplo do perdão de dívidas, subsídios ao crédito rural, melhoria de infraestrutura etc. Nas palavras dessa autora, “a defesa da primazia do mercado ou do Estado dependerá, fundamentalmente, do que melhor convier aos seus propósitos e do que melhor se ajustar aos seus objetivos” (BRUNO, 2008, p.271). Verifica-se, assim, uma clara mobilização de ideias para justificar certos interesses, fenômeno que pode explicar diferenças entre as decisões na ação pública setorial e o referencial global.

Na agricultura familiar, a crise comercial enfrentada na década de 1990 contribuiu para a agregação de interesses e fortalecimento das organizações representativas. À forte mobilização social representada, especialmente, pelo Grito da Terra Brasil<sup>66</sup> se somou às já expressivas ocupações de terras em favor da reforma agrária organizadas pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST), bem como às elaborações acadêmicas, que orientavam para a necessidade de mudanças na operacionalização da ação pública com vistas a conceber políticas específicas para tal segmento. Como resultado, em 1996, foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004), tema que será melhor detalhado no próximo capítulo. Por um lado, a oferta de crédito rural específico à agricultura familiar contraria a orientação neoliberal, evidenciando que: a) os governos podem ser forçados a adotar políticas contrárias às suas ideias, na lógica da agregação; e que b) as alterações de referenciais na ação pública não são necessariamente revolucionárias, mas marcadas por decisões orientadas tanto pelo antigo como pelo novo paradigma global.

---

<sup>66</sup> O Grito da Terra Brasil organiza mobilizações com frequência anual desde os anos 1990. Tais mobilizações envolviam principalmente a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Central Única dos Trabalhadores (CUT Rural) e Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, as quais se somavam outros movimentos sociais rurais.



Se a transformação das condições da agricultura familiar em um problema político representou uma importante inovação na ação pública, a política pública daí resultante expressa a dependência de trajetória presente entre os mediadores administrativos setoriais e entre a maior parte dos representantes políticos da agricultura familiar. Enquanto o problema socioeconômico teve origem comercial, a resposta veio pela tradicional política de crédito rural. Além disso, como se verá ao longo desta tese, foram reproduzidas normas que orientavam o crédito rural tradicional, a exemplo do financiamento por cultura e o ano agrícola. Entre as diferenças em relação ao crédito liberado durante a modernização conservadora, a inovação proveniente do referencial neoliberal se expressou pelo baixo nível de subsídios, especialmente, nos anos iniciais. Como exemplo, em 1996, os juros foram de 16% ao ano, enquanto a inflação medida pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) foi de 9,32%. Essa diferença reflete ainda outra dependência de trajetória, na medida em que a definição da taxa de juros adota por base a inflação do ano anterior, que havia sido de 28,7%. Com a redução da inflação, a taxa de juros real (juro nominal menos inflação) passou a ser negativa a partir da safra 1998/1999, permanecendo assim na maior parte dos anos seguintes (Anexo A, p. 356). Em 2004, a dependência de trajetória entre os mediadores administrativos agropecuários se expressaria novamente no tratamento do problema político relacionado às perdas de safra dessa categoria social, que resultou na criação de um sistema de seguro agrícola específico nos moldes do Proagro tradicional<sup>67</sup>.

Em termos de referenciais setoriais, é relevante considerar a persistência de um conflito de ideias em termos de estrutura fundiária. Enquanto a década de 1990 foi marcada por ocupações de terra como forma de pressionar a implementação da reforma agrária, os interesses do agronegócio dificultaram a penetração desse ideário no interior do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). A solução institucional encontrada para esse conflito de referenciais foi a criação de um ministério extraordinário para tratar do tema da reforma agrária, o qual passou por sucessivas reconfigurações até dar origem ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), segundo ministério que trata da ação pública destinada ao setor agropecuário. Ou seja, o reconhecimento da agricultura familiar não resultou em uma mudança de orientação no conjunto do setor agropecuário, expresso pela sua

---

<sup>67</sup> Por Proagro tradicional entende-se a linha de seguro agrícola criada pelo Estado em 1973, tema que será detalhado no próximo capítulo.

prioridade em relação aos não familiares. Pelo contrário, o tema da reforma agrária perde expressão diante do agronegócio exportador, sendo esse último defendido com argumentos de eficiência produtiva e importância para os saldos positivos da balança comercial<sup>68</sup>.

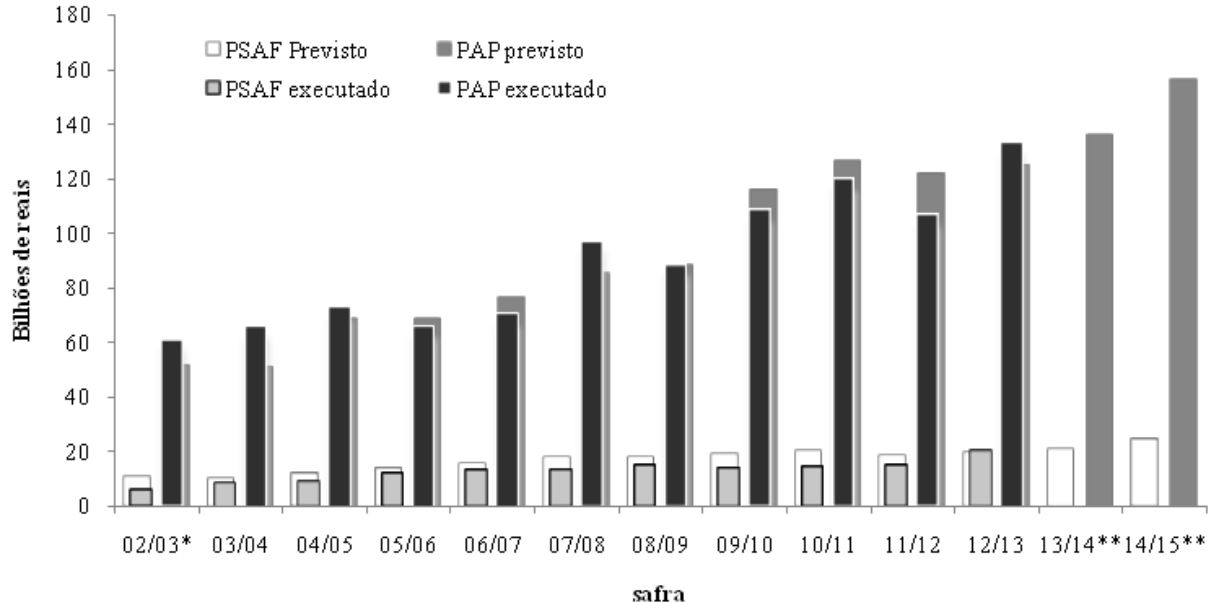
Com a mudança de Governo ocorrida em 2003 amplia-se a disponibilidade de recursos à agricultura familiar, mas o montante liberado pelo Plano Agrícola e Pecuário (PAP), coordenado pelo MAPA, continua a ser cerca de seis vezes maiores que o Plano Safra da Agricultura Familiar (PSAF), sob a tutela do MDA (**Figura 3**). Mesmo que segmentos da agricultura familiar se beneficiem direta ou indiretamente de recursos do PAP, esses casos configuram-se mais em exceção do que regra. Observa-se que os recursos destinados à agricultura familiar expandiram-se gradativamente após 2003 e que as liberações só atingiram o teto disponibilizado em 2012/13. Ou seja, pode-se concluir que o valor contratado não foi limitado pela falta de recursos disponibilizados, mas por particularidades associadas à operacionalização financeira e pela necessidade de políticas complementares ao crédito rural, a exemplo de um aparato de assistência técnica e extensão rural.

Como se verá com detalhes nos próximos capítulos, o reconhecimento da agricultura familiar pelas políticas públicas no Brasil não representa uma ruptura de referenciais tecnológicos, mas uma tentativa de adaptação do antigo referencial produtivista modernizante aos segmentos aptos do novo público. Em paralelo à hegemonia do produtivismo, Grisa e Schneider (2014) apontam para o surgimento de um terceiro referencial de política pública, após 2003, que se caracteriza pela criação de mercados de segurança alimentar e sustentabilidade ambiental. Como exemplos os autores destacam o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que realizam compras governamentais dando

---

<sup>68</sup> Como exemplo, Belik (2014) destaca que o PIB do setor cresceu 3,9% ao ano entre 2000 e 2011, acima da média nacional (3,6%), sendo responsável por mais de 40% das exportações nacionais após 2007. Ao longo dos onze anos, registram-se no país aumentos de: a) 43% na produtividade e de 42,5% da área de grãos e oleaginosas, com expansão de 104% na produção; b) 25,2% no efetivo de bovinos; c) 24,5% de suínos; e d) 59,5% nos frangos de granja. Para o autor, esses resultados se assentam: a) no aumento do preço internacional das commodities agrícolas; e b) no aumento da produtividade total dos fatores via emprego mais eficiente do crédito rural subsidiado, principal política setorial, a qual propicia o acesso a inovações e a melhor combinação dos fatores via aumento de escala.

Figura 3 – Montante deflacionado de crédito rural disponibilizado e executado via Plano Safra da Agricultura Familiar (PSAF) e Plano Agrícola e Pecuário (PAP) – dados nacionais por ano agrícola (2002-2015).



FONTE: Elaborado em outubro de 2014 a partir de documentos do Plano Safra da Agricultura Familiar e Plano Agrícola e Pecuário.

NOTAS: valor deflacionado pelo IGP-DI tendo 2013 com base 100. \* último ano do Governo Fernando Henrique Cardoso; \*\* dados de execução não finalizados.

prioridade a alimentos orgânicos e provenientes da agricultura familiar<sup>69</sup>. Inicialmente, é relevante considerar que tais políticas não têm origem nos tradicionais mediadores administrativos do setor agropecuário, marcados pela dependência de trajetória, mas nos debates em torno do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), de caráter interministerial e com participação da sociedade civil e observadores convidados (CAZELLA et al., 2015; CAZELLA; CAPELLESSO, 2015).

Se, por um lado, as novas políticas públicas contribuíram para a expansão no montante de recursos disponibilizados para a agricultura familiar, por outro, sua expressão é ainda inferior ao crédito rural. Como exemplo, na safra 2013/14 foram alocados R\$ 39 bilhões para o PSAF, sendo que 53,8% dos recursos continuaram sendo disponibilizados via Pronaf. Como se observa no **Quadro 6**, 95% dos recursos do PSAF são direcionados ao conjunto dos agricultores familiares tendo por base poucos critérios relacionados à sustentabilidade, restando somente 5% disponibilizados para políticas públicas que priorizam explicitamente a agroecologia. Em relação à orientação agroecológica, cabe ainda considerar que essa prioridade adotada só se efetiva esporadicamente, o que indica a baixa destinação de recursos públicos para apoiar modelos tecnológicos mais afeitos à sustentabilidade.

Ao confrontarmos os dados setoriais com os referências globais, pode-se concluir que a expansão no montante de recursos públicos liberados via crédito rural se aproxima do Estado keynesiano, que intervém na economia, mas não resulta do abandono da agenda neoliberal. Nesse sentido, deve-se destacar que a bifurcação neoliberal ficou inconclusa em muitos países da América Latina. Sem conseguir alcançar o dinamismo econômico ao qual havia se proposto, a agenda neoliberal agravou as contradições sociais, o que gerou descrédito e abriu espaço para vários governos de oposição, a exemplo do Governo Lula, em 2003. Em resposta, ressurgiu na ação pública o referencial de Estado interventor na economia, o qual caracterizou a formação das políticas de bem estar social na Europa ocidental. Sem ocorrer completa hegemonia de um sobre o outro, na América Latina da década de 2000, originam-se Estados com referencial global em disputa<sup>70</sup>. Segundo seus

---

<sup>69</sup> Ao distinguir três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar, o referencial da primeira geração seria agrícola e agrário e o da segunda social e assistencial (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

<sup>70</sup> No caso brasileiro, Fonseca, Cunha e Bichara (2013) analisam a Era Lula e concluem ser prematuro afirmar que o desenvolvimentismo se constitua

preceitos, muitos governos passaram a mesclar livre comércio com intervenções na economia e políticas públicas voltadas a amenizar as contradições sociais e a promover o dinamismo econômico, a exemplo das ações públicas específicas para a agricultura familiar.

Quadro 6 - Volume de recursos disponibilizado pelo Plano Safra da Agricultura Familiar no ano de 2013/14 segundo as principais políticas públicas vigentes.

Política pública	R\$ safra 2013/14	Prioridade
Pronaf	21.000 milhões	95% do PSAF, sem prioridade no interior da agricultura familiar
Seguro da Agricultura Familiar	400 milhões	
Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar	980 milhões	
Programa de Garantia-Safra	200 milhões	
Programa de Garantia de Preços Mínimos	33 milhões	
Ações não detalhadas	13.300 milhões	
Programa de Aquisição de Alimentos	1.200 milhões	Priorizam a Agroecologia e produção orgânica
Programa Nacional de Alimentação Escolar	1.000 milhões	
Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural	830 milhões	
<b>TOTAL</b>	<b>39.000 milhões</b>	

FONTE: PSAF 2013/14.

O quadro acima se aproxima da condição de Estado Social, analisado por Castell (2009) para o caso francês, segundo o qual o Estado assume a mediação entre capital e trabalho, o que orientou a criação de dois tipos de políticas sociais após 1970: a) a continuidade da seguridade, destinada aos indivíduos atuantes no mercado de trabalho; e b) a assistência, que surge para tratar dos “invalidados socialmente” e excluídos do mercado. Respeitadas as diferenças históricas e de configuração do Estado entre os dois continentes, essa dicotomia na

---

em uma ideologia norteadora dessa fase da economia e sociedade brasileira. A queda do Governo Dilma, em 2016, evidenciou a falta de consenso em torno de um suposto projeto econômico com fins, meios e instrumentos, quebrando o suposto pacto político entre as classes em torno de uma agenda mínima, a qual sustentaria o desenvolvimento.

ação pública está incorporada no contexto da agricultura familiar brasileira, segundo a distinção entre os segmentos “aptos” e “inaptos” ao processo modernizante: a) políticas setoriais específicas, como o Pronaf e SEAF, que visam promover a inclusão social por meio de atividades produtivas, com foco na integração dos segmentos aptos dessa categoria ao processo de modernização técnica e produtiva; e b) políticas sociais assistenciais, como o Bolsa Família<sup>71</sup>, que se destinam a aliviar o sofrimento imediato dos inaptos e reduzir a intensidade dos conflitos. Nesse segundo caso, as políticas sociais não buscam promover as dinâmicas produtivas, pois elas entendem a família como inapta (invalidada socialmente) para desenvolver a agricultura. Essa abordagem desconsidera a agricultura como espaços de vida e de alimentação, restando o gradativo êxodo rural em busca de ocupações em outras atividades econômicas.

Diante dos desafios contemporâneos, segundo Castell (2009), para que o Estado Social consiga tratar dessas situações com maior pertinência e sustentabilidade é necessário incorporar um papel ativo. O Estado Social Ativo passa pela descentralização dos recursos e serviços com vistas a tratar das situações locais e trajetórias pessoais. Embora entenda que a descentralização não é um bem em si mesmo, defende que essa aproximação é necessária para a criação de mecanismos de contrapartida, não segundo a lógica de mercado (pagar para poder acessar), mas com foco no reforço das capacidades dos indivíduos, tratando-os como sujeitos com direitos e deveres. Em síntese, deve-se atribuir ao beneficiário da ação pública um esforço que evite a automatização do acesso, com foco na intervenção sobre si próprio com o objetivo de reforçar as capacidades de se tornar responsável para conduzir a sua própria vida. Como se busca ilustrar nos próximos capítulos, o Pronaf e o SEAF não dão conta de contemplar as “heterogeneidade de situações locais e a diversidade de trajetórias pessoais” (CASTELL, 2000, p. 42) da agricultura familiar, sobre as quais se poderiam ampliar as capacidades e opções de futuro para as famílias de baixa renda rurais.

---

<sup>71</sup> O Bolsa Família é um programa nacional destinado às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza e que objetiva o alívio imediato de seus efeitos mediante a transferência de renda. Como recorte operacional para definição de pobreza, em 2015 adotou-se a renda per capita na família é inferior a R\$ 77,00 mensais.

## 1.4 RESUMO E CONCLUSÕES

Este capítulo destaca que a constituição da disciplina de análise de políticas públicas resultou da tentativa de aplicação da ciência política à prática do fazer política no presente. Esse fenômeno tem origem na ascensão do behaviorismo, corrente que se propôs a alcançar a objetividade das ciências naturais a partir da análise do comportamento observável. Antes de se tornar hegemônica, tal corrente perdeu espaço no interior da Ciência Política, mas deixou o objeto de estudo como herança, a ação pública. Recuperando a importância das explicações subjetivas individuais e das estruturas de constrangimento dos indivíduos (instituições), ressurgem na ciência política diferentes concepções de análises, as quais se reivindicam neoinstitucionalistas. Ao observar os trabalhos orientados por esses grupos, identificam três concepções de instituição que, isoladamente, são incompletas para tratar do conjunto das políticas públicas. Nessa direção, diferentes autores defendem a articulação dos três enfoques neoinstitucionais. Em confluência com os “Três Is”, essas abordagens enfatizam as ideias, interesses e instituições como dimensões analíticas das políticas públicas. Em síntese, trata-se de formular premissas e hipóteses com base em três questões básicas: a) Que ideias e noções fundamentais lhes oferecem sustentação? b) Quais interesses lhes são confluentes e contraditórios? c) Quais as limitações e possibilidades diante das instituições formais e informais existentes?

Quando os “Três Is” são aplicados à análise de concepção de políticas públicas, como o fizeram Bonnal et al. (2008), a ênfase recai em compreender os elementos que explicam: a) a escolha por certo tipo de política pública para tratar do referido problema político; b) os interesses dos atores que disputaram espaço; c) as ideias que orientam os demandantes e formuladores; e d) as concepções institucionais que oferecem contingências e possibilidades. Essa concepção não tende a mudar quando analisamos a operacionalização com vistas à avaliação de políticas públicas, devendo-se realizar questionamentos semelhantes sobre a ação dos operadores e beneficiários. Entre formulação e operacionalização, a análise da segunda diferencia-se por possibilitar a comparação dos resultados práticos em relação aos objetivos almejados, o que tende a evidenciar a racionalidade limitada da ação pública diante dos distintos contextos locais e de trajetórias de vida. Em síntese, essa diferença destaca as limitações de se pensar políticas públicas nacionais para serem aplicadas diante da diversidade de arcações institucionais, quadros de interpretação de mundo e interesses dos atores envolvidos.

Por sua vez, opondo-se à conclusão aparentemente inevitável no sentido da necessidade de descentralização, verifica-se que a assimetria de poder local tende a limitar o atendimento de interesses marginais - como se verá no caso da produção orgânica e de outras questões ligadas à sustentabilidade.



## **Capítulo 2. A AGRICULTURA FAMILIAR E AS POLÍTICAS PÚBLICAS AGROPECUÁRIAS NO BRASIL**

Este capítulo está dividido em três partes. À luz dos “Três Is”, a primeira faz revisão das ideias e interesses que orientaram o surgimento do conceito de agricultura familiar no Brasil, fenômeno que pode ser entendido como uma bifurcação institucional na ação pública agropecuária. Para delimitar o entendimento de agricultura familiar são resgatadas as definições normativas mobilizadas na operacionalização de políticas públicas e as tipologias teóricas que permitem melhor contemplar a diversidade social dessa categoria social. Entende-se que essa diferenciação interna é necessária para explicar divergências de ideias, interesses e instituições mobilizadas entre os agricultores e diversos atores que atuam como operadores de políticas públicas. Ao contrapor-se a um entendimento monolítico, essa distinção se destina a orientar a delimitação do referencial de política pública, ou seja, a que tipo de agricultura familiar as ações do Estado buscam fortalecer.

A segunda parte deste Capítulo destaca o recorte social do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, criado em 1996. Mais especificamente, mostra que a tentativa de incluir segmentos da agricultura familiar ao processo modernizante se deu com base em ideias que classificam grande parte desses agricultores como “inapta” à modernização, mesmo com o emprego do crédito rural. Embora o novo referencial setorial considere viável economicamente a produção agropecuária com base em laços familiares, ao incorporar o paradigma tecnológico modernizante, as políticas públicas específicas enfrentam dificuldades para incluir a maior parte dos estabelecimentos familiares. Por fim, a terceira parte resgata os principais elementos referentes à criação e ao funcionamento do Seguro da Agricultura Familiar, implantado na safra 2004/05. Por um lado, a sua articulação ao Pronaf reproduz a exclusão dos agricultores que já se encontram distantes do sistema financeiro oficial. Por outro, oferece aos beneficiários a segurança para a adoção de insumos em níveis mais intensivos, o que pode agravar as contradições ambientais dos sistemas produtivos financiados pelo Pronaf.

### **2.1 A DIVERSIDADE DA AGRICULTURA FAMILIAR DIANTE DO REFERENCIAL MODERNIZANTE**

A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) sistematizou e disponibilizou dados da estrutura

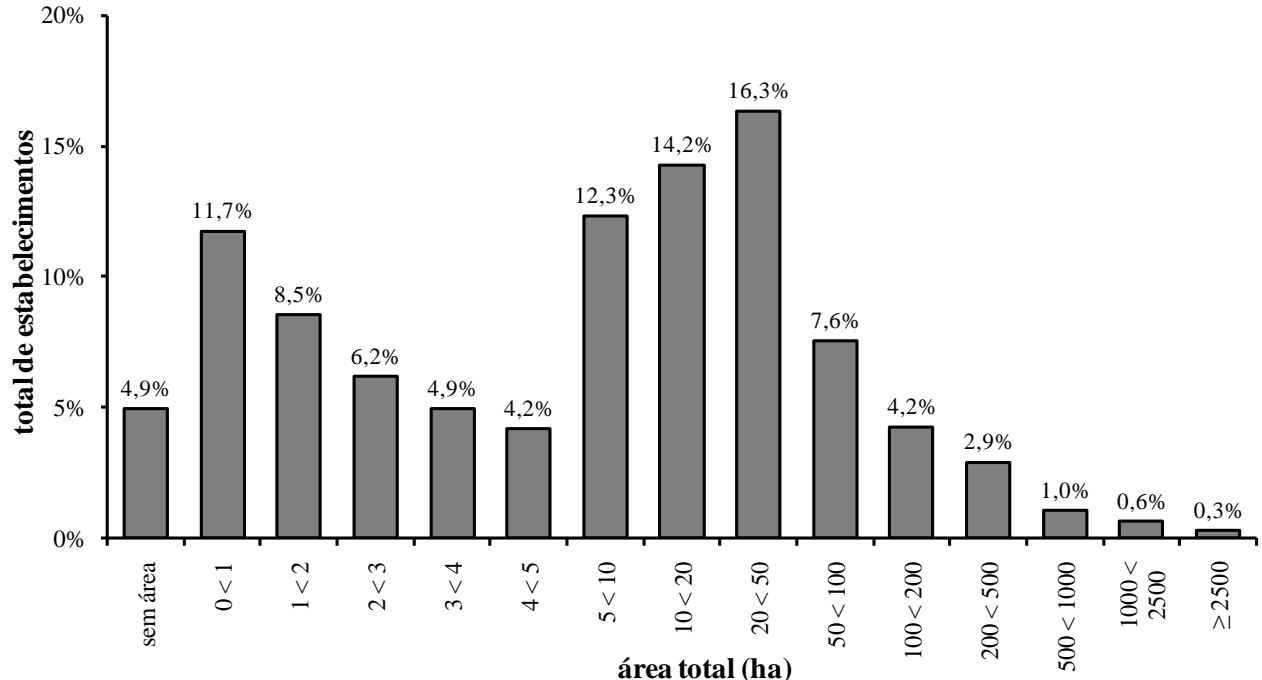
fundiária de 84 países levantados no período compreendido entre 1996 e 2005. Embora existam diferentes classes de agrupamento entre os países, a amostra composta por 438 milhões de explorações oferece uma fotografia da estrutura fundiária mundial para o ano 2000 (FAO, 2010). Analisando esses dados, Bélières et al. (2013) verificaram que 72,6% dos estabelecimentos agrícolas tinham menos de um hectare. Na categoria de até dois hectares incluíam-se 85% dos estabelecimentos e 14% da área, havendo maior concentração de minifúndios na Ásia. Enquanto nos 84 países as áreas inferiores a cinco hectares representavam 95% dos estabelecimentos, no Brasil, esse recorte abrange apenas 35,6% (**Figura 4**). Se o tamanho da área não basta para classificar o agricultor como familiar é inegável que a maioria desses minifúndios se enquadra em tal categoria segundo as distintas classificações existentes.

Diante da definição de 2014 como Ano Internacional da Agricultura Familiar, o governo francês encomendou estudo ao Centre International de la Recherche Agronomique pour le Développement (Cirad) com a finalidade de definir e caracterizar essa categoria social no mundo. Tendo por base as experiências acompanhadas em diversos países, Bélières et al. (2013) chegaram a um ponto comum: as ligações orgânicas entre a família e a unidade produtiva. A partir do referencial conceitual elaborado por Chayanov<sup>72</sup>, esses autores destacam como expressão dessas ligações: a) a inclusão do capital produtivo no patrimônio familiar; b) a articulação entre as lógicas de reprodução familiar e produtivas; c) a interação entre trocas monetárias e de reciprocidade; d) o trabalho familiar sem remuneração; e e) as diferentes

---

<sup>72</sup> Alexander Chayanov (1888-1937) foi um dos maiores estudiosos do campesinato russo no final do Século XIX e início do Século XX. Dentre suas principais obras destaca-se “La Organización de la Unidad Económica Campesina”, publicada em 1925. A base de sua obra se sustenta na explicação da unidade familiar a partir do balanço entre disponibilidade de trabalho e necessidade de consumo. Logo, o campesinato teria sua racionalidade econômica orientada ao atendimento de suas necessidades segundo a diferenciação demográfica da família (número de trabalhadores e de consumidores). Essa explicação se opõe à racionalidade empresarial orientada pelo lucro, o que o diferencia da teoria leninista segundo a qual o campesinato seria desintegrado pela criação de um mercado interno capitalista. Para Lenin, esse último era a fonte da diferenciação social dos estabelecimentos que sustentaria o crescimento das grandes propriedades baseadas no modo de produção capitalista - busca de lucro.

Figura 4 – Estrutura fundiária brasileira segundo a distribuição relativa dos estabelecimentos em grupos de área total – Censo Agropecuário de 2006.



FONTE: Elaborado pelo autor a partir de dados do Censo Agropecuário de 2006 – IBGE (2009).

finalidades da produção (autoconsumo<sup>73</sup>, comercialização, investimento e acumulação).

Em um esforço de síntese, que atende à necessidade operacional do conceito para a ação pública, Bélières et al. (2013) consideram a “exploração familiar” como aquele estabelecimento que não utiliza trabalho assalariado permanente, pois entendem que a preocupação com o pagamento de um salário mensal altera a racionalidade socioeconômica e cultural do empreendimento. No lado oposto dessa classificação encontra-se a “empresa agrícola”, que utiliza trabalho exclusivamente assalariado. Entre essas há uma categoria intermediária, que os autores denominam “exploração patronal”, a qual mescla as duas relações laborais (familiar e contratado). Em virtude do caráter abrangente adotado nessa tipologia, que reflete a diversidade de formas de produção agrícola familiar no mundo, os autores apontam para a necessidade de elaborar delimitações mais apropriadas para contemplar o contexto de cada país.

O Brasil foi um dos primeiros países a adotar o termo “agricultor familiar” na operacionalização da ação pública. A criação de políticas públicas específicas para esse segmento começou na década de 1990, mas sua instituição legal é mais recente. As Leis 11.326/2006 e 12.512/2011 definem o agricultor familiar como aquele que, concomitantemente, explora estabelecimento agropecuário com até quatro módulos fiscais<sup>74</sup>, o qual administra e trabalha predominantemente com sua família, obtendo de suas atividades econômicas um percentual mínimo da renda familiar, atualmente fixado em 50%<sup>75</sup>. Para além desses critérios, a legislação incluiu na categoria

---

<sup>73</sup> O autoconsumo é um conceito utilizado para se referir à produção de alimentos destinados ao consumo da própria família. Já o conceito de autoprodução teria um caráter mais amplo, na medida que considera todos os alimentos, ferramentas e insumos produzidos na unidade familiar e utilizados pela família e no processo produtivo.

<sup>74</sup> A Lei n° 6.746 de 1979 definiu o módulo fiscal como área mínima para viabilizar economicamente uma unidade produtiva em um dado município, constituindo-se em uma média calculada com base nas explorações e rendas obtidas. No Extremo Oeste Catarinense, região do estudo de caso desta pesquisa, o módulo fiscal varia entre 18 ha e 20 ha. Destaca-se ainda que, em 2015, a Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados passou a discutir a possibilidade de estender de quatro para seis módulos fiscais o público beneficiários do Pronaf, mas não houve mudança até o momento.

<sup>75</sup> A lei atribuiu a delimitação desse percentual da renda ao Poder Executivo Federal.

de agricultores familiares os assentados da reforma agrária, pescadores, quilombolas, extrativistas e comunidades indígenas (BRASIL, 2006; 2011).

Em suas principais diferenças com relação à classificação proposta por Bélières et al. (2013), a operacionalização da ação pública no Brasil: a) admite o emprego de força de trabalho contratada (empregados permanentes), desde que essa não supera a força de trabalho familiar, o que tende a ampliar os potenciais beneficiários pela inclusão de agricultores que fariam parte da “exploração patronal”; e b) utiliza critérios relacionados a dimensão de área, limites e origens da renda e participação na gestão, os quais podem restringir o acesso às políticas públicas para alguns estabelecimentos classificados pelos autores como “exploração familiar”. Destacadas essas diferenças, os agricultores classificados como familiares pela legislação brasileira constituem um grupo heterogêneo de formas de produção agrícola baseadas na família. Seguindo essa definição legal, o Censo Agropecuário de 2006 classificou 4.367.902 estabelecimentos como familiares (84,4%) de um total de 5.175.489, ocupando 24,3% da área total (IBGE, 2009).

Com diferentes denominações regionais, as unidades familiares brasileiras têm origem predominante no modo de produção camponês. A gradativa redução do isolamento, que caracterizava essas comunidades tradicionais, advém da criação de certa infraestrutura de transportes e comunicação, o que acelera sua integração sociocultural e econômica a partir dos anos 1960. Contudo, essa integração ocorre de forma parcial e desigual, pois as forças de cada local se expressam diferentemente diante do global (REIS, 2007). Trata-se de um processo dialético em que não há só diferenças regionais, mas também entre estabelecimentos vizinhos, visto que a unidade camponesa mantém certa flexibilidade diante dos fatores externos. Como destaca Wanderley (2014), a aglutinação da diversidade social resultante desse processo de transformação se deu, recentemente, com base no conceito de agricultura familiar, mas sem perder sua base em laços familiares e de vizinhança que caracterizam o campesinato.

### **2.1.1 O conceito de campesinato**

Em termos conceituais, Wanderley (2014) destaca que o termo camponês tem duas conotações no Brasil. A primeira o associa com formas tradicionais de produção, caracterizadas pela pequena escala, emprego escasso de recursos produtivos e baixa integração ao mercado e

às cidades, sendo por vezes considerado expressão de atraso econômico e social. Nesse caso, para expandir as liberdades e alcançar o desenvolvimento, as características camponesas deveriam ser superadas via integração aos mercados. A segunda conotação tem um caráter “político”, que advém do seu emprego nas lutas por reforma agrária nas décadas de 1950 e 1960 (Ligas Camponesas<sup>76</sup>), o qual foi resgatado por movimentos sociais contemporâneos. Além do caráter subversivo, essa última carrega uma visão idílica de relação amistosa com a natureza e de superioridade moral das trocas de reciprocidade em relação às trocas mercantis excludentes. Esse segundo entendimento é mobilizado por movimentos sociais para criar uma identidade que se aproxima das demandas contemporâneas por um novo tipo de desenvolvimento, de caráter sustentável. Nesses termos, o presente estudo adota o conceito de camponês não como retorno ao passado, mas como referencial complementar - na medida que características de origem camponesa permitem enfrentar contradições da integração aos mercados (PLOEG, 2006).

Em termos conceituais, Ellis (1988) destaca que o camponês clássico se caracteriza pela dimensão familiar e pela integração parcial a mercados imperfeitos ou incompletos. A dimensão parcial se fundamenta em dois elementos: a) a unidade camponesa realiza produção e consumo, atendendo grande parte de suas necessidades produtivas e familiares sem trocas mercantis (autoprodução e reciprocidade); consequentemente, essa elevada autonomia lhe confere b) flexibilidade na relação com os mercados, na medida em que os afastamentos temporários não comprometem sua reprodução social. Quando amplia-se a integração, as trocas ocorrem em mercados imperfeitos (incompletos), adjetivação que se refere a sua inconformidade com a teoria econômica clássica<sup>77</sup>. Ou seja, o mercado

---

<sup>76</sup> As Ligas Camponesas eram um movimento rural criado a partir de 1946 com o objetivo de defender a realização da reforma agrária e a representação dos interesses dos trabalhadores rurais no Brasil. Em virtude de sua origem e organização estarem ligadas ao Partido Comunista do Brasil (PCB), partido pelo qual Francisco Julião foi deputado estadual e federal, suas propostas e ações foram associadas ao referencial socialista. Embora essas organizações já sofressem repressão do Estado desde sua origem, com o Golpe Militar de 1964, grande parte das lideranças do partido e das Ligas foram presos, assassinados e/ou exilados.

<sup>77</sup> Tal afirmação não implica dizer que existam mercados perfeitos, mas busca destacar sua distância em relação ao conceito ideal e hipotético da existência desses mercados (ELLIS, 1988).

seria baseado em relações pessoais e caracterizado pelo número restrito de intermediários (comerciantes), inexistindo a ampla opção de escolhas que fundamenta a racionalidade do *Homo economicus*<sup>78</sup>. Essa forte vinculação do indivíduo à estrutura sociocultural local restringe inclusive as opções de escolha e as oportunidades para trilhar uma vida diferente de seus pais.

Embora se relacione com a sociedade, recebendo influências da estrutura social, econômica, política e cultural em que está inserida, a unidade camponesa busca manter flexibilidades para enfrentar contingências que possam surgir. Em sua busca por autonomia, o modo de produção camponês é caracterizado pela combinação do cultivo de lavouras e criações voltadas à comercialização<sup>79</sup> (obtenção de dinheiro para adquirir mercadorias e serviços necessários à família) com atividades geradoras de alimentos destinadas ao autoconsumo. Essa destinação das lavouras e criações “para o gasto” é marcada pela duplicidade de funções verificada na alternatividade autoconsumo/venda. Ou seja, pode destinar-se ao consumo direto na unidade produtiva (família, animais) ou ser comercializada para obter recursos que garantem a aquisição de itens imprescindíveis à família (WANDERLEY, 1999).

Para diminuir os riscos diante das oscilações de mercado, o camponês produz seus insumos e mantém atividades passíveis de alternatividade mesmo que a rentabilidade esperada por área seja inferior àquela obtida com as culturas/criações destinadas à venda. Nesses termos, destaca-se que a comercialização do “excedente camponês” se refere às atividades destinadas inicialmente ao autoconsumo. Em certos casos, essa venda se destina a transformar em moeda os alimentos que poderiam ser perdidos em ausência de infraestruturas de conservação e beneficiamento (silos, galpões, agroindústrias etc.). Com mais intensidade no Nordeste brasileiro, a venda de animais também está associada à falta de alimentos diante da seca (WANDERLEY, 1999; GARCIA; HERÉDIA, 2009). Em outros casos, a negociação da produção “para o gasto” persiste como

---

<sup>78</sup> Além do interconhecimento, que restringe a impessoalidade das transações, muitas transações se caracterizam pela ausência do uso do dinheiro, realizada mediante cadernetas. Dessa forma, as próprias transações são interconectadas, não havendo a circulação de dinheiro e seu efeito atomizador (SIMMEL, 1998).

<sup>79</sup> No Sul do Brasil é comum os agricultores chamarem essa atividade de “carro chefe” no sentido que uma atividade representa a principal fonte de renda, a qual se somam outras complementares.

alternativa em ocasiões que seus preços tornam-se vantajosos, sendo substituídos por opções disponíveis na unidade produtiva, ou até mesmo no mercado. A venda pode ocorrer ainda em situações desfavoráveis, mas forçadas para enfrentar dificuldades financeiras (fixas ou ocasionais), a exemplo do pagamento por serviços de saúde<sup>80</sup>.

Para além de ser caracterizado como um modo de produção, Mendras (1978) entende que o camponês clássico tem sua existência imbricada nas sociedades em que está inserido. Historicamente, a baixa capacidade de transporte e comunicação com o restante do mundo resultou em certo isolamento, com reflexos sobre sua dinâmica econômica e sociocultural. Logo, esse autor trabalha com o conceito de “sociedades camponesas”<sup>81</sup>, que seriam caracterizadas pela: a) autonomia demográfica e sociocultural parcial em relação à sociedade global; b) estruturação com base nos grupos domésticos (famílias); c) sociedades de interconhecimento, onde todos se conhecem nos distintos aspectos de suas personalidades e a vida social é profundamente marcada por relações sociais de reciprocidade; d) sistema econômico de autarquia relativa baseado na produção local, inclusive dos meios de produção, havendo poucas trocas com a sociedade global; e e) a realização do transporte de produtos e de informações com o ambiente externo via mediadores (comerciantes), normalmente com assimetria de informações e de poder.

A constituição de um campesinato segundo o modelo clássico europeu no Brasil é alvo de controvérsias. Como exemplo, enquanto Caio Prado Jr. defende a tese da não formação dessa categoria social,

---

<sup>80</sup> Em casos de dificuldades econômicas ou área reduzida, os estudos apontam ainda para o uso complementar do trabalho remunerado externo. Esse fenômeno, denominado na atualidade de pluriatividade, ou trabalho acessório na formulação original de Chayanov, é caracterizada pela obtenção concomitante de rendas agrícolas e não agrícolas por integrantes de uma mesma família de agricultores. Os estudos conduzidos na última década evidenciam que a renda não agrícola cumpre papel complementar às agropecuárias para viabilizar a continuidade e viabilidade de muitos estabelecimentos familiares (SCHNEIDER, 2005).

<sup>81</sup> A expressão “sociedades camponesas” passa a ser adotada no interior das ciências sociais especialmente nos estudos antropológicos realizados por Robert Redfield nos anos 1940. Tal expressão caiu em desuso e, segundo Abramovay (2007), seria até impróprio, pois não é possível encontrar regras próprias de funcionamento que a diferencie de outras sociedades (capitalistas, socialistas, feudais). Nesse caso, esse autor defende que o termo aparentemente mais apropriado seria comunidades camponesas.



José de Souza Martins entende por camponeses brasileiros o grupo de agricultores que ficou excluído do pacto político que gestou o fim da escravidão. A principal explicação para essas diferenças está associada à passagem da escravidão para o regime de trabalho assalariado. Nessa direção, Cunha (2012) diferencia três origens de camponeses brasileiros, sendo que somente um se aproxima mais do modelo clássico:

[a] proveniente de antigas zonas agroexportadoras, como as áreas de antigos engenhos de cana-de-açúcar, algodozeiras e cafezeiras - quando se formaram arranjos entre proprietários e foreiros, colonos ou arrendatários, trabalhadores camponeses que moram no interior da propriedade - e se originam núcleos camponeses nos arredores dessas propriedades, em “terras livres”; [b]) o denominado campesinato de fronteira, que consistiu na implantação de núcleos camponeses que garantiram o povoamento de áreas distantes, muitas vezes ligados à expulsão de povos indígenas (...); e [c]) o campesinato que mais se aproxima do modelo europeu, que ocorreu no sul do país, em consequência do incentivo, por meio de doação de terras pelo Estado Imperial, a imigrantes assentados em colônias (CUNHA, 2012, p. 3-4).

Embora entenda-se que o modelo clássico de camponês tenha baixa expressão no caso brasileiro, a mobilização desse conceito permite evidenciar características que continuam presentes na agricultura familiar. Como destaca-se a seguir, para além das diferenças de origens na história de formação e de culturas dos povos que a constituíram, verifica-se a existência de distintas trajetórias de integração com a sociedade global, o que explica grande parte da diversidade social presente no interior da agricultura familiar brasileira.

### **2.1.2 A heterogeneidade da agricultura familiar e sua distinção em tipologias**

A conceituação acima permite apontar a existência de rupturas e continuidades entre o campesinato e agricultura familiar (WANDERLEY, 1999), as quais explicam, em grande parte, a sua heterogeneidade (WANDERLEY, 2014). Para contemplar essa diversidade, o referencial apresentado a seguir mobiliza autores que

evidenciam a dualidade entre autonomia e integração aos mercados. A autonomia se refere à capacidade de autodeterminação, não devendo ser confundida com o completo isolamento. Ou seja, representa níveis de maior capacidade da família agricultora definir e suprir seus sistemas produtivos a partir dos fatores internos da unidade produtiva – recursos humanos e naturais. A isso se soma sua possibilidade de criar novos mercados e aglutinar forças, via organização, para atuar nos já existentes. Por sua vez, a integração aos mercados, que nunca é total, representa a ampliação das definições de origem externa, em que se intensifica o uso de meios técnicos (insumos, serviços etc.) adquiridos no comércio, bem como de crédito e informações<sup>82</sup>.

Na perspectiva de evidenciar a diversidade da agricultura familiar parte-se da tipologia de estabelecimentos construída por Lamarche *et al.* (1998), por se tratar de um “discípulo” de Mendras e um dos primeiros autores a formular uma tipologia dos diferentes tipos de agricultores. A tipologia construída por Lamarche e colaboradores adota como principais variáveis a “autonomia” em relação aos mercados e o grau de “participação familiar” para definir quatro tipos ideais com níveis intermediários (**Figura 5**)<sup>83</sup>. A “agricultura camponesa ou de subsistência” caracteriza-se pela baixa integração aos mercados e forte dimensão familiar, muito próxima ao conceito clássico. Mantendo o caráter familiar, mas integrando-se fortemente aos mercados está a “empresa familiar”. Já no caso da “empresa” agrícola, a integração ao mercado ocorre associada à baixa presença da família, que pode ocorrer em distintos tamanhos de área e escala produtiva. Segundo essa classificação, a “agricultura familiar moderna” se caracteriza pela menor presença da família e maior autonomia, representando 45% da agricultura familiar brasileira na época do estudo<sup>84</sup>. Merece destaque que a baixa presença da família se refere à

---

<sup>82</sup> Embora a integração aos mercados ocorra também na comercialização da produção, as análises aqui apresentadas têm como foco a contribuição da ação pública para a definição dos fatores de produção. Um estudo sobre a resiliência socioambiental diante dos mercados, outra dimensão que impacta sobre a sustentabilidade, encontra-se em Capellesso e Cazella (2015).

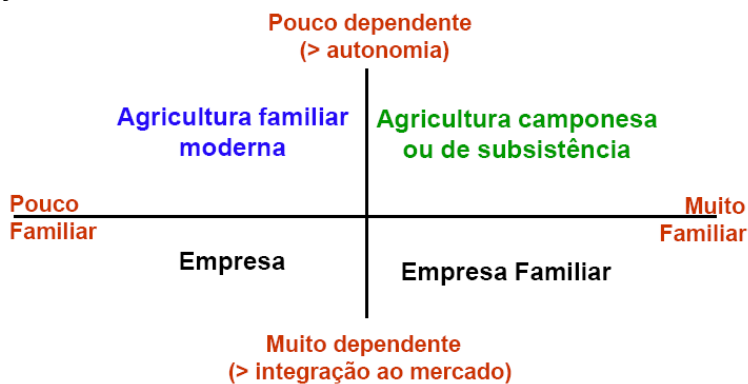
<sup>83</sup> Destaca-se que a obra de Lamarche adota como base os estudos de Mendras, o que explica o fato de sua tipologia enfatizar as diferenças resultantes desse processo de integração aos mercados.

<sup>84</sup> Deve-se atentar para possíveis distorções nos percentuais apresentados por Lamarche (1998) em virtude das características dos estudos de caso realizados no Brasil. Embora a pesquisa tenha buscado captar a realidade de quatro regiões do país, na região Nordeste abarcou agricultores de zonas irrigadas, que não

redução do trabalho via emprego de algumas tecnologias poupadoras de mão de obra no campo, não devendo ser confundida com substituição pelo trabalho assalariado. Já a manutenção de elementos de autonomia camponesa refere-se à valorização de insumos e meios de produção próprios (autoprodução), bem como pela produção para o autoconsumo. Ao valorizar essa característica de origem camponesa, o agricultor familiar moderno é, segundo Lamarche, o modelo melhor estruturado para lidar com as inconsistências dos mercados, visto que a menor dependência facilita as adaptações.

O estabelecimento familiar moderno define-se como uma unidade de produção menos intensiva, financeiramente pouco comprometida e, principalmente, muito retraída em relação ao mercado; com efeito, a maior parte de suas produções é parcialmente reutilizada para as necessidades da unidade de produção ou autoconsumidas pela família; nunca é totalmente comercializada. (...) Podemos admitir, no que diz respeito às variáveis consideradas, que o estabelecimento familiar moderno funciona sensivelmente como estabelecimento de tipo camponês, com mais técnica e mais necessidades (LAMARCHE, 1998, p. 314).

Figura 5 – Tipologia da agricultura familiar baseada em autonomia e presença da família.



Fonte: Adaptado de Lamarche (1998).

---

representam a situação de vida da maior parte dos agricultores familiares nordestinos.

Os níveis de integração aos mercados e as relações de trabalho também são mobilizados na tipologia construída por Ploeg (2006), o qual analisa a Europa ocidental, contexto em que a modernização técnica ocorrera de forma mais acentuada. Esse autor diferencia os estabelecimentos em três categorias (**Figura 6**): a) agricultura camponesa: trabalho como não mercadoria (familiar) e integração parcial a mercados imperfeitos; b) agricultura empresarial (empresa familiar de Lamarche): trabalho familiar como uma não mercadoria associado a formas mais integradas ao mercado de insumos; e c) como forma não familiar, a agricultura capitalista, que mobiliza o emprego de trabalho como mercadoria. Para o autor, essa tipologia permite superar as abordagens dualistas (grande/pequeno; empresarial/familiar). Ao manter o trabalho como uma não mercadoria, a agricultura familiar é analisada segundo a dualidade entre distintos níveis de integração aos mercados. Nesse caso, a “agricultura familiar moderna” de Lamarche pode ser assumida como a interface<sup>85</sup> entre a agricultura camponesa e empresarial.

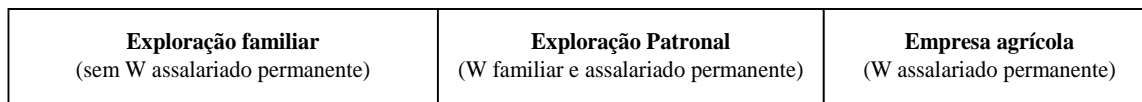
Embora a tipologia proposta por Ploeg (2006) seja mobilizada pela possibilidade de evidenciar a relação autonomia/integração aos mercados, entende-se que a denominação atribuída pelo autor pode gerar confusão. No primeiro caso, a “agricultura camponesa” não pode ser confundida com o conceito clássico de campesinato de Chayanov, pois há rupturas e continuidades em relação a tais sociedades. Já em relação à “agricultura empresarial”, a sua classificação se aproxima do que Lamarche (1998) denominou “empresa familiar”. Ao enfatizar a dimensão familiar, essa última é uma expressão aparentemente mais adequada para diferenciá-la da “agricultura capitalista” – ou “empresa” de Lamarche.

As elaborações de Ploeg (2006) e Lamarche (1998), respeitadas suas diferenças, enfatizam a dimensão familiar associado à dualidade entre integração e autonomia. Essa distinção permite analisar diferenças nos referenciais de ação pública direcionadas à agricultura familiar, no sentido da promoção da autonomia e/ou da integração ao mercado. Ou seja, em sua distinção interna é mobilizada a dualidade dos conceitos de “agricultura camponesa” e “empresa familiar”, entendendo-se a

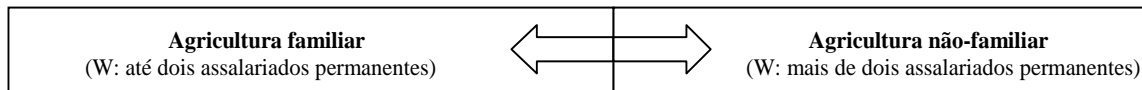
---

<sup>85</sup> A noção de interface social, formulada por Norman Long, aponta para intersecções entre diferentes modos de vida, campos sociais e níveis organizacionais, nas quais podem ser identificadas descontinuidades sociais discrepantes, representadas por diferentes interesses e apoiadas em distintos recursos (LONG, 2001).

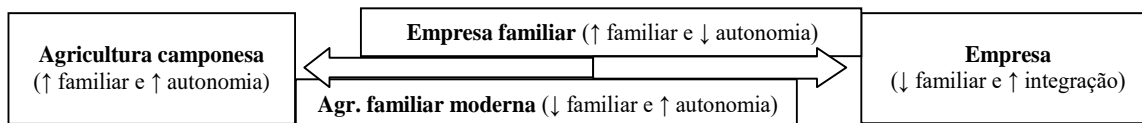
Figura 6 – Sistematização comparativa de três tipologias de agricultores e a legislação brasileira levando-se em consideração as modalidades de trabalho (W) e níveis (↑: elevada; ↓: baixa) de autonomia e integração aos mercados.



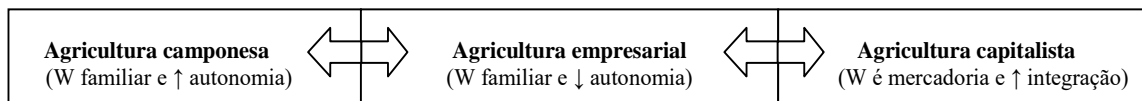
Bélières et al (2013).



Lei 11.326/2006.



Lamarche (1998).



Ploeg (2006).

FONTE: elaboração do autor a partir de Bélières et al. (2013), Brasil (2006), Lamarche (1998) e Ploeg (2006).

"agricultura familiar moderna" como um nível intermediário (LAMARCHE, 1998). Com base nessa tipologia é possível afirmar que o referencial modernizante orienta a elaboração de políticas públicas estritamente promotoras da integração aos mercados, aproximando os "agricultores familiares modernos" da "empresa familiar". Em sentido oposto, ao propor o distanciamento, principalmente, do mercado de insumos e a reconexão com a natureza, a agroecologia valoriza a autonomia, configurando-se em referencial alternativo que resgata elementos da "agricultura camponesa".

No contexto de isolamento e de forte autonomia que caracterizavam as comunidades camponesas brasileiras até meados do Século XX, a criação de políticas públicas destinadas a promover o gradativo acesso aos meios de produção nos mercados, a exemplo do crédito rural, pode contribuir para a incorporação de tecnologias pontuais que convertam o "camponês" em "agricultor familiar moderno" (LAMARCHE, 1998). Contudo, esse não é caso dos "pacotes tecnológicos" modernizantes, em que o conjunto de técnicas exógenas à unidade camponesa deveria ser adotado de forma indissociável, sem considerar as possibilidades de sinergia com os recursos próprios (autonomia). Mesmo quando a integração ao mercado de insumos ocorre de forma gradativa, a perpetuação unívoca e contínua da orientação modernizante na ação pública tende a exacerbar a integração, forçando a perda de características camponesas, que podem contribuir com sua sustentabilidade econômica, social e ambiental. A questão passa a ser como incorporar em uma política pública a valorização dos recursos locais, de forma a evitar a exacerbação da integração aos mercados.

### **2.1.3 O referencial modernizante e a antecipação pró-ativa frente aos acontecimentos**

A penetração do conceito de agricultura familiar no Brasil tem como destaque a obra de Abramovay (1990/2007)<sup>86</sup>. Esse autor buscou em países capitalistas desenvolvidos exemplos para afirmar a importância das formas familiares de produção agropecuária. Com base no contexto europeu dos anos 1980, em que a modernização técnica ocorrera de forma mais acentuada, o autor diferencia as formas

---

<sup>86</sup> Embora apareça aqui com data recente, a obra tem origem na tese de doutorado do autor defendida em 1990, contexto em que a agricultura familiar não contava com políticas públicas específicas. Em 1992 registra-se sua primeira publicação em livro, seguindo-se várias edições.

familiares em “camponês” e “agricultor familiar moderno”. Essa última, ao receber apoio do Estado, se tornou extremamente produtiva. Ou seja, em oposição às teorias que previam o desaparecimento inevitável das formas de produção agrícola de base familiar, essa é apresentada como a melhor opção para garantir a oferta de alimentos a baixos custos para as sociedades modernas, fato que justificaria sua reprodução socioeconômica graças a fortes subsídios embutidos nas políticas públicas específicas.

Destaca-se aqui uma importante diferença conceitual entre Lamarche (1998) e Abramovay (2007). O primeiro autor valoriza a agricultura familiar moderna pela manutenção de níveis elevados de autonomia diante dos mercados, o que lhe garantiria resiliência diante das oscilações. Já para Abramovay, o adjetivo “moderno” se refere a sua elevada capacidade produtiva quando da associação entre políticas públicas e forte integração a mercados competitivos. Logo, o entendimento de Abramovay sobre a agricultura familiar moderna se aproxima do que Lamarche classifica como “empresa familiar”. Nesse caso, cabe ao Estado oferecer segurança e apoio a tais agricultores via políticas públicas para incorporar inovações e insumos modernos, necessários para a elevação da produtividade<sup>87</sup>.

Seguindo a tipologia de Lamarche (1998), em regiões de agricultura familiar dinâmica, verifica-se que a ação pública contribui para a conversão dos “agricultores familiares modernos” em “empresários familiares”. Ou, segundo Abramovay (2007), a conversão de “camponeses” em “agricultores familiares modernos” apoiados pelo Estado para tornarem-se altamente produtivos. Na região Sul do Brasil, a pressão nessa direção tem sido favorecida pelo aquecimento do mercado de trabalho, com reflexos sobre a elevação dos preços da mão de obra e redução em sua disponibilidade entre agricultores familiares. A redução do trabalho realizado na unidade produtiva por membros externos à família e da própria família ocorre, especialmente, pelo êxodo rural dos jovens e o envelhecimento da população rural, o que resulta em: a) abandono/redução de atividades antes desenvolvidas; e/ou b) ampliação dos investimentos em tecnologias de automação e mecanização e substituição de insumos próprios, o que recebeu importante contribuição das políticas públicas.

---

<sup>87</sup> Como se demonstra mais adiante, neste capítulo, a orientação modernizante foi adotada na origem do Pronaf e do SEAF, políticas que passam a direcionar recursos públicos ao segmento considerado apto à modernização.

Em consonância com as análises conduzidas por Abramovay (2007) em países europeus, Guanzirolí e Di Sabato (2014) defendem que, dada sua capacidade de gerar elevado valor bruto na produção agropecuária, o grupo de agricultores “familiar empresarial” seria capaz de competir no seio do agronegócio, junto com os agricultores empresariais eficientes. Assim como no caso europeu analisado por Abramovay (2007), essa integração ao mercado de insumos e máquinas (ou serviços mecanizados) seria parcialmente sustentada pela operacionalização de políticas públicas específicas, especialmente, de crédito rural e seguro agrícola. Divergindo desse otimismo, os dados empíricos coletados na região Extremo Oeste Catarinense, os quais serão melhor analisados nos Capítulos 3, 4 e 5, permitem problematizar tais resultados em três esferas principais: a) econômica: em termos de rentabilidade por área e riscos; e, de forma mais enfática, questionar suas implicações b) sociais: relacionadas, especialmente, ao processo de seleção excludente de produtores; e c) ambientais: decorrentes dos impactos desse modelo produtivo sobre os recursos naturais.

Diante desse quadro, cabe destacar que a busca por resiliência socioambiental passa pela criação de mecanismos que permitam antecipar-se de maneira pró-ativa aos acontecimentos considerados adversos. Nesse caso, cabe uma analogia com o contexto da Europa Ocidental recente, onde a opção pelo aprofundamento da integração aos mercados foi promovida pelo Estado. Segundo Ploeg (2006), em virtude da perda de autonomia que lhes conferia flexibilidade, uma parcela de famílias agricultoras altamente integradas busca se defender de ditames dos mercados por meio da diversificação de atividades, fenômeno que esse autor denomina recampesinização. Não se trata de uma ruptura e volta às sociedades camponesas, mas de uma tentativa de resgatar características camponesas que permitem criar essa complementaridade com a integração a distintos mercados. Segundo a tipologia de Lamarche (1998), teríamos uma tendência de retorno da empresa familiar para a condição de agricultura familiar moderna. No caso brasileiro, a antecipação das evoluções aponta para a necessidade de incorporar na ação pública possibilidades de valorizar estratégias orientadas pela autonomia, com vistas a criar sistemas produtivos mais eficientes e seguros.

Em termos de expressão prática da recampesinização, Ploeg (2006) estima que 80% das famílias de agricultores da Europa Ocidental têm adotado ao menos uma das seguintes estratégias: a) oferta de produtos e serviços que permite atuar em novos mercados; b) maior distanciamento em relação ao mercado de insumos industriais (aumento



da autonomia); c) mobilização de estratégias que reconectam a agricultura com a natureza; d) adoção da pluriatividade; e) recurso a formas de cooperação; e f) reintrodução da artesanidade (articulação entre trabalho intelectual e manual). Em sua análise preliminar do caso brasileiro, esse autor aponta que a recampesinização estaria mais vinculada aos movimentos sociais, especialmente às dinâmicas dos assentamentos do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra.

Em essência, o enfrentamento dos ditames do mercado agroalimentar hegemônico por meio das estratégias de recampesinização similares às apontadas acima não é uma novidade no caso brasileiro e nem se restringe às dinâmicas dos assentamentos do MST. A criação de novos produtos e serviços é verificável no crescimento do turismo rural (especialmente camping), das agroindústrias familiares e da pluriatividade (prestação serviços de máquinas, trabalho formal etc.) (SCHNEIDER, 2005; ANJOS, 2003). A reaproximação com a natureza é verificada, especialmente, nas experiências de produção de base ecológica (ALTIERI; NICHOLLS, 2012). As formas de cooperação passam pela criação de grupos informais, associações e cooperativas de agricultores para apoiar a comercialização de produtos, de associações de máquinas para reduzir os custos de aquisição e do cooperativismo de crédito rural (BÚRIGO, 2010; ESTEVAM; MIOR, 2014).

Seguindo a construção teórica acima, os elementos apresentados ao longo desta tese lançam questionamentos sobre a pertinência do referencial setorial modernizante, que visa converter os agricultores familiares em empresas altamente integradas aos mercados competitivos. Entre os que alcançam essa modernização, nossa pesquisa de campo aponta para a perda de resiliência frente aos ditames dos mercados e a adoção de um modelo técnico incoerente com os preceitos da sustentabilidade ambiental. Em paralelo, aos considerados “inaptos” resta um vácuo de políticas públicas setoriais, que agrava os problemas sociais e a demanda por políticas de caráter assistencial. Nesse caso, cabe destacar que os excluídos não são poucos, visto que a maior parte dos agricultores familiares brasileiros não consegue acessar as políticas públicas de crédito rural e seguro agrícola. Em que pese Grisa e Schneider (2014) apontarem para o surgimento de uma terceira geração de políticas públicas baseadas na criação de mercados para segurança alimentar e sustentabilidade ambiental, a abrangência dessas políticas é bem inferior à do crédito rural. Além disso, em muitos casos, essas novas políticas públicas são acessadas por tradicionais beneficiários do crédito rural, condição que contribui para o fortalecimento de suas

estratégias de reprodução social, mas não representa aumento do público potencial apoiado pelo Estado (CAZELLA et al., 2015).

Seguindo a argumentação acima, o presente estudo adota a tipologia proposta por Lamarche (1998) para a análise dos efeitos das políticas públicas sobre a sustentabilidade na agricultura familiar. Em termos de recorte amostral, a operacionalização se deu pela mediação entre essa tipologia e as definições legais. Ou seja, foram incluídos os estabelecimentos familiares com acesso às políticas públicas analisadas, mas também o público potencial que não vem sendo atendido. Ao resgatar suas estratégias de reprodução social, a distinção segundo os níveis de autonomia/integração permite criar correlações com os referenciais de política pública. Assim, a análise passa a considerar, especialmente, a interferência da ação pública sobre a dinâmica interna da unidade agrícola familiar; e a relação estabelecida com os interesses dos atores (indústria, técnico, comércio etc.) que interagem com as ações públicas analisadas. Entende-se que a diversidade sociotécnica e de atores amplia as diferenças de ideias, interesses e instituições relacionados à ação pública, as quais podem explicar parte das diferenças operacionais entre os potenciais beneficiários do Pronaf e SEAF – políticas públicas apresentadas a seguir.

## 2.2 O “RECONHECIMENTO PARCIAL” DA AGRICULTURA FAMILIAR: O CASO DO PRONAF

As análises de políticas públicas conduzidas na ciência política adotam geralmente por base o ciclo de políticas públicas, referencial analítico que divide a ação pública em quatro fases: a) transformação do “estado de coisas” em “problema político”, em que a sociedade passa a demandar solução; b) sua inclusão nas agendas de debate e de formulação da política pública; c) implementação da ação pública; e d) avaliação, que retroalimenta a formulação de melhorias, mas que nem sempre ocorre (JONES, 1970). Essas fases não são obrigatoriamente ordenadas, podendo ocorrer, no limite, a extinção da política pública. A mobilização social pode transformar um “estado de coisas” considerado insatisfatório em um “problema político”, situação em que a sociedade passa a demandar, apoiar e/ou aceitar soluções via ação pública. Contudo, mesmo quando criadas, as políticas públicas podem não resultar em ações efetivas como defendido pelos demandantes ou proposto pelos formuladores. Entre vários motivos encontra-se a dificuldade de operar as propostas, o que pode decorrer das especificidades do público alvo, da falta de recursos e conflitos de

interesses. Como exemplo desse último aspecto, atores sociais que não conseguiram impedir a formulação de uma determinada política pública podem passar a disputar a sua implementação. No caso da agricultura familiar, um dos grandes desafios operacionais é dar conta da diversidade social, que por definição não é contemplada por ações padronizadas e normatizadas próprias das políticas públicas de caráter mais abrangente. Além de considerar a transformação do “estado de coisas” em “problema político”, que pode ser seguido pela formulação das políticas públicas, a análise da ação pública deve avaliar a implantação como uma “formulação em processo”, buscando identificar quem procura influenciar “a que”, “a quem”, “como” e “por quê” (RUA, 1997).

Por muitos anos, a agricultura familiar brasileira teve dificuldades para converter sua situação socioeconômica em problema político. O referencial setorial hegemônico a tratava como uma categoria social com desaparecimento inevitável no capitalismo. Sendo assim, durante o Século XX, o crédito rural ficou restrito a poucos integrantes dessa categoria social (DELGADO, 1985), os quais praticamente não acessavam mecanismos de seguro agrícola. Nesse contexto, os agricultores familiares mobilizavam características camponesas em sua racionalidade técnico-produtiva para garantir a sobrevivência da família. Com a abertura comercial de orientação neoliberal, na década de 1990, as principais atividades destinadas à venda pelas famílias foram impactadas com a queda nos preços. Por um lado, a inviabilidade econômica dos empreendimentos forçou o êxodo rural de muitas famílias, em um contexto de poucas oportunidades urbanas. Por outro, suscitou a mobilização social em busca de políticas públicas. A pressão popular articulada, especialmente, pelo “Grito da Terra Brasil” e pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra transformou esse “estado de coisas” em um “problema político”.

O reconhecimento da agricultura familiar agregou ainda forças políticas articuladas pelas mobilizações sociais em prol da Reforma Agrária, na década de 1980<sup>88</sup>. Junto aos assentamentos o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) havia criado o Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (Procera), em

---

<sup>88</sup> Enquanto as ocupações de terra organizadas pelo MST ganharam força na década de 1980, segmentos sindicalizados da agricultura familiar estavam disputando suas organizações representativas. Essa franja de agricultores familiares conquistaria expressão social nacional só a partir de 1990, especialmente, com o Grito da Terra Brasil.

1985, primeira linha de crédito rural específica para os agricultores assentados da reforma agrária<sup>89</sup>. Em virtude da forte mobilização social em torno da reforma agrária, o Incra firmou um projeto de cooperação técnica com a FAO, no início da década de 1990. Os estudos realizados sobre as formas de produção agrícola existentes no país permitiram chegar a uma primeira classificação e quantificação dos estabelecimentos segundo a distinção “patronal” e “familiar”. No relatório FAO/INCRA (1994), a primeira categoria, atualmente denominada “não familiar” pela legislação, se refere aos estabelecimentos que apresentam separação entre gestão e trabalho, bem como organização descentralizada com foco na especialização produtiva (*commodities*). Enquanto isso, a categoria familiar se caracteriza pela articulação entre gestão e trabalho, contratação de assalariados somente de forma complementar, ênfase na diversificação, na preservação dos recursos e na qualidade de vida.

Com o desdobramento da distinção acima com vistas à formulação da ação pública, o grupo de agricultores familiares foi dividido em três subcategorias: a) “consolidados”: portadores de renda agropecuária elevada e capazes de sustentar seu próprio desenvolvimento sem maior apoio do Estado; b) “em transição”: grandes chances de se consolidar com o apoio da ação pública setorial; e c) “periféricos”: com pouca perspectiva de subsistirem no setor agropecuário por meio de políticas agrícolas e agrárias, o que representaria uma franja de 35,7% dos estabelecimentos, a serem atendidos por políticas sociais. O relatório resumido desse projeto, publicado em 1994, apontou a necessidade de adotar uma política de crédito rural específica que priorizasse os agricultores familiares considerados “em transição” ao processo de modernização (FAO/INCRA, 1994).

Para situarmos essas decisões em seu contexto, o convênio FAO/Incrad adotou como base empírica de seus estudos sobre o crédito rural o Procerá. Esse Programa tinha como objetivo fomentar a produção agrícola nos assentamentos da reforma agrária, mas o desvio de funcionalidade e a institucionalização do não pagamento limitavam seus resultados (REZENDE, 1999)<sup>90</sup>. Sendo assim, a dificuldade para

---

<sup>89</sup> O Procerá só foi operado a partir de 1989, tendo sido convertido na linha “Pronaf A” em 1999.

<sup>90</sup> Esse não pagamento era defendido por lideranças dos movimentos sociais e sindicais, que questionavam a necessidade dos “pequenos” pagarem enquanto os “grandes” proprietários renegociavam e obtinham perdão das dívidas.

incluir no modelo da modernização convencional os estabelecimentos de baixa renda via crédito rural específico, constatada nos estudos sobre o Proceara, pode ser uma das explicações para a prioridade dada ao grupo classificado como “em transição” quando da criação do Pronaf. O referencial pró-modernização foi adotado na gênese dessa política por meio do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap) em 1994, reformulado em 1996 com o nome de Pronaf. Essa política pública passou a repassar crédito rural específico a agricultores dessa categoria social com juros inferiores aos praticados no mercado, o que gerou novo alento, especialmente, aos segmentos da agricultura familiar aptos ao processo de modernização (LEITE, 2001; SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004)<sup>91</sup>.

Enquanto setores da agricultura familiar passam a ampliar o volume de recursos acessado via Pronaf, os dados operacionais evidenciam o recorte social. Ao analisarmos a evolução no montante de recursos liberados desde a criação do Programa em 1996 encontram-se oscilações no valor deflacionado até 2002, com tendência de crescimento. A partir de 2003, ocorre expansão constante, fato que pode estar associado à maior abertura do Governo Federal aos interesses apresentados pelo sindicalismo rural e pelos movimentos sociais do campo (**Figura 7**). Contudo, ao analisar os demais dados de acesso ao Pronaf disponibilizados pelo Banco Central do Brasil (BCB) verificam-se oscilações no número e no valor médio dos contratos (

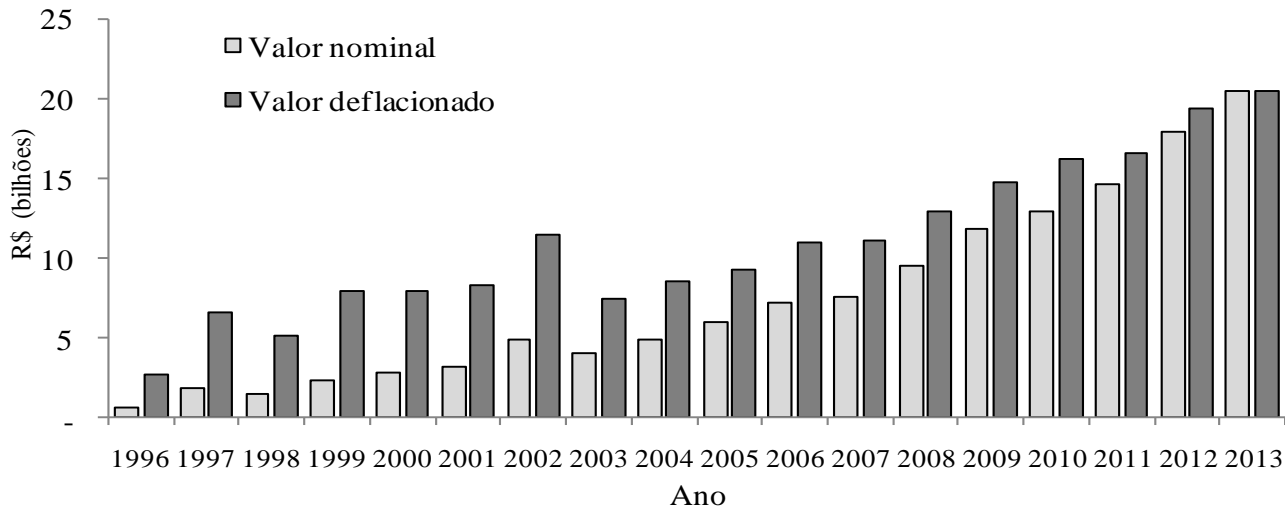
**Figura 8**). Ou seja, a evolução no montante liberado não teve correlação direta com a quantidade do público beneficiário, mantendo-se o acesso restrito ao público apto à modernização, o qual é reduzido quando comparado ao montante total de potenciais beneficiários.

No detalhamento do acesso, constata-se um lento crescimento no número de contratos até o ano 2000, com ligeira queda em 2001. Na sequência, até 2006, ocorreu forte expansão, chegando a 2,5 milhões de contratos, fenômeno associado à queda no valor médio. Como se verá com detalhes mais adiante, essas oscilações receberam forte contribuição da expansão no Pronaf B, especialmente, no Nordeste, linha que passou de aproximadamente 140 mil contratos na safra

---

<sup>91</sup> Embora o objetivo inicial do Pronaf fosse atuar junto aos agricultores familiares: a) disponibilizando crédito rural; b) assistência técnica; e c) reduzindo os fatores impeditivos do desenvolvimento, verifica-se que o Programa concentrou-se principalmente no primeiro fator.

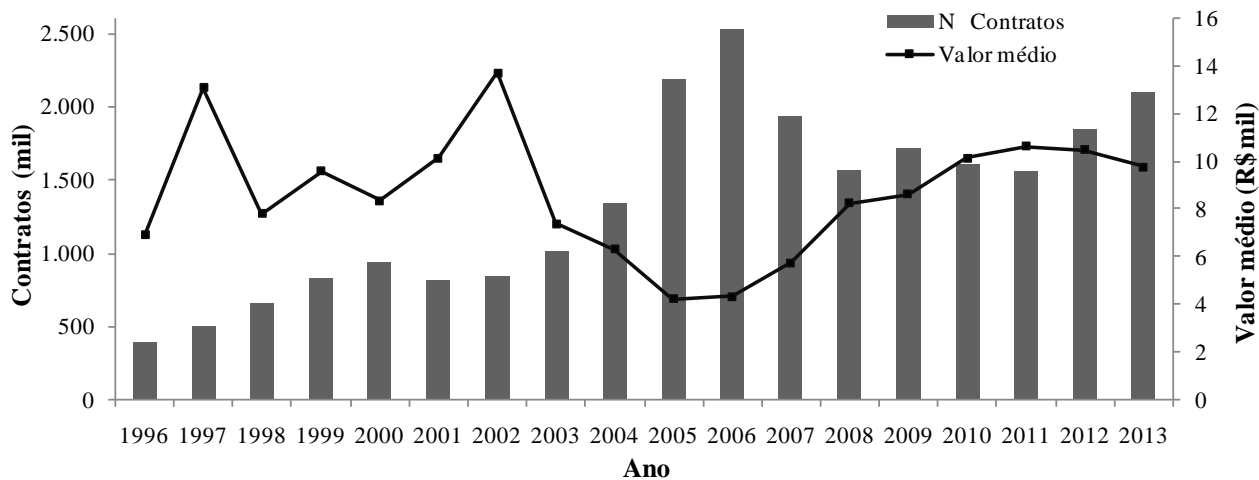
Figura 7 – Evolução do Pronaf em valores nominais e deflacionados\* , 1996-2013.



FONTE: Elaboração própria a partir de dados do BCB (2014).

NOTA: \*Deflação pelo IGP-DI, com base 100 em 2013.

Figura 8 – Evolução no número e no valor médio deflacionado\* dos contratos de Pronaf, 1996-2013.



FONTE: Elaboração própria a partir de dados do BCB (2014).

NOTA: \*Deflação pelo IGP-DI, com base 100 em 2013.

2002/2003 para cerca de 550 mil contratos em 2006/2007<sup>92</sup>. Contudo, em 2007, registra-se a inversão da curva no total de contratos do Programa, reduzindo-se a aproximadamente 1,5 milhões em 2010, o que vem acompanhado da ampliação no valor médio. O valor total de recursos liberados apresenta uma dinâmica crescente durante todo o período analisado. Segundo Souza et al. (2013), a continuidade do crescimento nos valores liberados, após 2008, tem relação com a ampliação dos contratos de investimento utilizados para a aquisição de máquinas, equipamentos e veículos entre os segmentos mais capitalizados, projetos que geralmente apresentam maior valor<sup>93</sup>.

Entre as disparidades regionais, o Sul do país registra um maior alcance do público potencialmente beneficiário, o que lhe mantém na condição de principal destino dos recursos aplicados pelo Pronaf – com destaque recente para o ano de 2008, com 57,6%, caindo para 49% em 2010. Uma importante explicação para essa maior participação tem relação com a contribuição operacional das cooperativas de crédito rural e de agentes bancários com tradição em operar linhas de crédito rural junto a estabelecimentos familiares consolidados (BÚRIGO, 2010).

Quanto às atividades financiadas pelo Pronaf custeio, Souza et al. (2013) destacam a redução da importância do fumo após 2002 – devido à proibição para o financiamento da cultura entre agricultores integrados às fumageiras –, ano em que o milho assume maior importância. A partir de 2004 registra-se forte crescimento da alocação de recursos para criação animal, a qual assumiu a primeira posição em 2010, seguida pelas lavouras de milho, soja e café. Essas quatro atividades, em boa parte vinculadas aos mercados de exportação, absorveram cerca de  $\frac{3}{4}$  dos recursos de custeio.

Em consonância com uma ampla quantidade de estudos sobre o Pronaf, a análise de dados históricos sobre a operacionalização do

---

<sup>92</sup> O Pronaf B é uma linha de investimento denominada de Microcrédito Produtivo Rural direcionado às famílias pobres. O teto de renda bruta anual para seu acesso oscilou ao longo dos anos (Anexo A, p. 356), estando na safra 2014/2015 em R\$ 20.000,00.

<sup>93</sup> Deve-se destacar a contribuição dos investimentos da linha do Pronaf Mais Alimentos, criada em 2008 com o objetivo de promover a renda das famílias por meio de ampliação da produção e produtividade e redução dos custos de produção. Essa linha conta com taxas de juros favoráveis (1% a. a. até R\$ 10 mil e 2% a. a. para valores maiores), carência de até três anos e longo prazo para pagamento (até 15 anos para estruturas de armazenagem e 10 anos para os demais casos). Os limites de financiamento são de R\$ 300 mil para suinocultura, avicultura e fruticultura e R\$ 150 mil para as demais atividades.

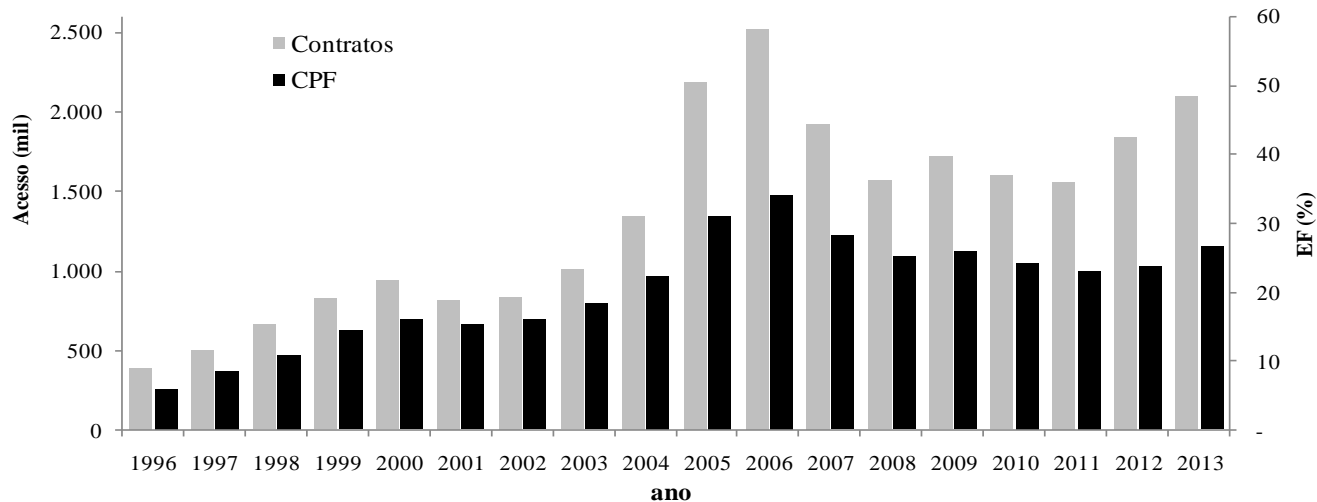


Programa (1996-2012) revela a continuidade da desigualdade regional na alocação dos recursos; do recorte social; da concentração dos recursos no financiamento de *commodities* (principalmente milho, soja e café); e da orientação técnica produtivista baseada nos moldes da modernização conservadora (SOUZA et al., 2013; GRISA; WESZ JUNIOR; BUCHWEITZ, 2014). Como já resgatado acima, esses resultados refletem a dualidade incorporada ao referencial de ação pública para a agricultura familiar, que diferencia os agricultores em duas categorias fundamentais: a) aptos: consolidados ou afeitos à transição modernizante; e b) inaptos: que seriam assistidos socialmente enquanto não encontrassem alternativas fora da agricultura, evitando-se assim o acirramento dos conflitos sociais. Concebida para beneficiar agricultores “mais afeitos” ao produtivismo, essa política de crédito rural não objetivou incluir entre seus beneficiários o grande número de agricultores de baixa renda, com vistas à universalização no acesso, o que acaba por favorecer a concentração de terra e renda no setor (TONNEAU; AQUINO; TEIXEIRA, 2005; PETERSEN, 2013).

Embora tenham ocorrido incrementos no acesso junto ao público potencialmente beneficiário, Búrigo, Capellesso e Cazella (2015) revelam que o nível de exclusão ao Pronaf é maior do que normalmente se dimensiona pelo uso do número de contratos divulgados no site do MDA. Esse indicador não evidencia o número de estabelecimentos beneficiados por mais de um contrato em um mesmo ano agrícola (custeio agrícola, custeio pecuário, investimento agrícola, investimento pecuário). A análise do Pronaf com base na quantidade de Cadastros de Pessoa Física (CPF) com acesso ao Programa evita esse tipo de sobreposição e revela que o público beneficiário é bem inferior ao dimensionado pelo número de contratos (**Figura 9**). Tendo como exemplo o ano de 2013, os 2.099.279 contratos de Pronaf, considerando que cada estabelecimento recebesse apenas um contrato, o Programa teria alcançado 48,06% do seu público potencial. Quando calculado pela quantidade de CPF dos beneficiados, o total de contemplados cai para 1.154.613, o que equivale a 26,43% do total de estabelecimentos classificados como familiares pelo Censo Agropecuário de 2006 (BCB, 2014; IBGE, 2009).

Verifica-se que, entre 2003 e 2006, o nível de acesso nacional ao Pronaf, medido pela quantidade de CPF de beneficiados, saltou de 796.325 para 1.476.807. Em termos percentuais esse crescimento foi de fato elevado (85,5%), mas bem inferior aos 151% registrados nas

Figura 9 – Evolução nacional do acesso ao Pronaf crédito por CPF e número de contratos, e sua expressão relativa em relação aos estabelecimentos familiares (EF) nacionais, 1996–2013.



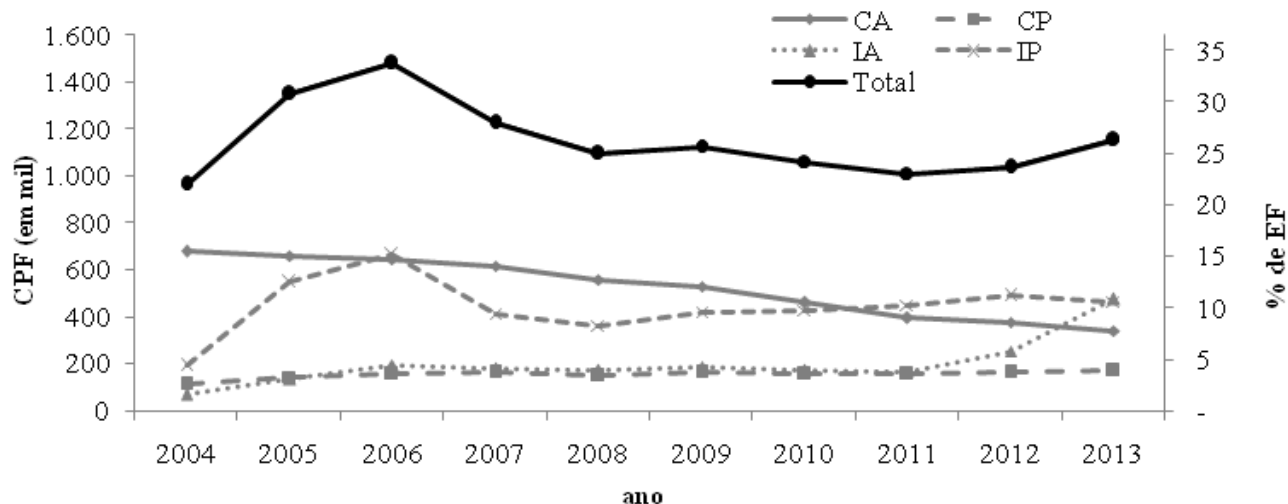
FONTE: Elaboração própria a partir de dados do Banco Central do Brasil (2014) e IBGE (2009).

abordagens que medem o acesso pelo número de contratos. A partir de 2006, o Pronaf sofre uma queda contínua no acesso calculado pela quantidade de CPF, que perdura até 2011. Posteriormente ocorre uma retomada que, em 2013, situa-se ainda 21,8% abaixo do patamar alcançado em 2006. Com base nesse novo indicador, verifica-se que essa política pública atende menos de 1/3 dos estabelecimentos familiares brasileiros cadastrados pelo Censo Agropecuário de 2006. A isso se soma uma redução quase pela metade do número de beneficiários do custeio agrícola durante o período 2004-2013 (**Figura 10**). Como se verá na próxima seção, essa linha do Programa é a única que abre a possibilidade para o acesso ao seguro agrícola, constituindo-se em um indicador do número de estabelecimentos beneficiários do SEAF (CAZELLA; CAPELLESSO, 2015).

Se o número de CPF é um indicador mais preciso para estimar o acesso ao Pronaf, quando comparado ao número de contratos, cabe destacar que alguns problemas de sobreposição persistem. Embora em níveis bem inferiores, há estabelecimentos familiares em que mais de um indivíduo, portanto, CPF diferentes em uma mesma unidade produtiva, firmam contratos de Pronaf. Em sentido oposto, enquanto as tradicionais análises com base no número de contratos superestimam o público atendido, cabe fazer uma ponderação para evitar a subestimação. Dessa forma, é necessário ter em conta que parte dos agricultores familiares acessa o Pronaf somente na modalidade investimento, o que geralmente não ocorre em todos os anos. Nesse caso, embora não esteja contabilizado o número de CPF em todos os anos de vigência do contrato, o agricultor se beneficia de um contrato firmado em anos anteriores, visto que o pagamento geralmente ocorre em dez anos, podendo ter até três anos de carência (BÚRIGO; CAPELLESSO; CAZELLA, 2015).

Para além de considerar os baixos índices de acesso como uma consequência direta das ideias modernizantes, é relevante analisar suas interações com os interesses dos operadores. Os estudos sobre o Pronaf apontam para a relação entre os recortes sociais e disparidades regionais com limitações de ordem operacional das organizações financeiras, visto que os bancos (inclusive públicos) externam pouco interesse no atendimento de projetos de pequeno valor e no tratamento das especificidades de cada estabelecimento. A maioria dos gestores de agências financeiras prefere projetos de maior valor e a adoção de pacotes tecnológicos (projetos padrões), condição que permite reduzir os custos gerenciais e aumentar a lucratividade (BÚRIGO, 2007).

Figura 10 – Evolução da quantidade absoluta e relativa (%) de CPF nacionais com acesso ao Pronaf segundo linhas, modalidades e finalidades, 2004-2013.



FONTE: Elaboração própria a partir de dados do Banco Central do Brasil (2014) e IBGE (2009).

LEGENDA: CA – Custeio agrícola; CP – Custeio pecuário; IA – investimento agrícola; IP – Investimento pecuário.

NOTA: Expressão relativa pelo montante de estabelecimentos familiares do Censo Agropecuário de 2006.

No Nordeste brasileiro, a principal inovação operacional do sistema financeiro foi a criação do Programa Agroamigo<sup>94</sup>, experiência microfinanceira que valoriza as relações de proximidade e está na base dos avanços no Pronaf B (NERI, 2008; CAZELLA; BÚRIGO, 2009; AQUINO; LACERDA, 2014; AQUINO; BASTOS, 2015). No Sul do Brasil, o recorte social - institucionalizado na prática bancária - foi parcialmente contornado com a criação de cooperativas de crédito, geridas pelo próprio público beneficiário, em sua maioria, considerado pelos bancos como clientes de baixa renda e de elevado risco moral<sup>95</sup> (BÚRIGO, 2007; 2010). Por um lado, essas cooperativas de crédito incidem sobre a estrutura de poder institucionalizada na escala local, contribuindo para o “empoderamento”<sup>96</sup> (ROMANO, 2008) de muitos grupos sociais marginalizados e para a criação de capital social (PUTNAM, 1996). Por outro, essas organizações também restringem as inclusões de agricultores de baixa renda a iniciativas pontuais. Entre as causas destacam-se a dificuldade de cobrir os custos administrativos e operacionais em transações de pequenos projetos e a carência de ações públicas complementares ao crédito rural, as quais são extremamente necessárias para tornar sua aplicação efetiva e reduzir a inadimplência.

---

<sup>94</sup> O Agroamigo é um Programa de Microfinanças Rural concebido pelo Banco do Nordeste com vistas a enfrentar os elevados índices de inadimplência do Pronaf B. A sua principal inovação está em repassar a um agente de crédito externo à agência financeira a operacionalização do acesso (da própria comunidade), sendo a remuneração desse operador vinculada aos índices de adimplência (NERI, 2008; CAZELLA; BÚRIGO, 2009). Analisando os dados dos dez anos de funcionamento do programa, Aquino e Bastos (2015) destacam a) o sucesso operacional, expresso pela operação de 2,4 milhões de contratos, aplicação de R\$ 5,6 bilhões e 95% de adimplência; e b) a incapacidade do Programa alterar a paisagem econômica regional, pois os contratos concentram-se predominantemente na bovinocultura, pouco contribuindo com a diversificação produtiva e a mitigação de riscos climáticos.

<sup>95</sup> Risco moral é entendido como uma mudança de comportamento individual do agente econômico em função do contexto. No crédito, o risco moral esta associado à possibilidade do beneficiário obter maiores vantagens com a inadimplência do que pelo pagamento do empréstimo. No seguro agrícola, refere-se à mudança premeditada no sistema de produção, a qual amplia sua suscetibilidade de perda, em virtude da cobertura vigente do seguro.

<sup>96</sup> Para uma discussão conceitual sobre empoderamento ver Baquero (2012). Em síntese, esse conceito se refere à capacidade dos atores sociais tomarem decisão e agirem sobre os processos inerentes a sua vida, o que pode ocorrer tanto na dimensão individual como da ação coletiva. Esse conceito geralmente vem associado a participação social, emancipação social e democratização política.

A linha de Microcrédito Produtivo Rural (Pronaf B) criada na safra 1999/2000 tem por objetivo valorizar o potencial produtivo de famílias rurais de baixa renda, o que pode indicar divergências de ideias e interesses em relação ao público alvo modernizante, acima descrito. Essa linha se inscreve na categorização inicial do Pronaf em cinco grupos (A, antigo Procerá; B; C; D; e E) segundo critérios operacionais de renda bruta do estabelecimento (Anexo A, p. 356)<sup>97</sup>. O Pronaf B pode ser entendido como uma tentativa para ampliar as portas de acesso às políticas públicas. Embora com forte apelo social, sua concepção não se opõe necessariamente ao referencial de modernização que orientou a formulação do Programa, fato que contribuiu para o baixo alcance operacional em seus primeiros anos de funcionamento.

Ao adotar a distinção do Pronaf em grupos de renda, que vigorou entre 1999 e 2008, o Censo Agropecuário de 2006 levantou as rendas agropecuárias dos estabelecimentos e realizou sua tipificação segundo os valores estipulados para aquele ano. Como se pode observar na **Tabela 1**, 55% dos estabelecimentos seriam inicialmente enquadráveis no Pronaf B. Embora seja verdade que a maioria dos estabelecimentos familiares classificados pelo Censo Agropecuário em tal categoria seja constituída por famílias pobres, com renda bruta da produção agropecuária de até R\$ 3.000,00 anuais naquele ano<sup>98</sup>, destaca-se que tal classificação não contabilizou rendas não agrícolas, já que o Censo Agropecuário não apura esse tipo de renda. Nesse caso, é provável que existam distorções, a exemplo do uso do espaço rural como local de moradia ou como sítios de lazer, o que justifica a realização de estudos regionais destinados a conhecer melhor as estratégias de reprodução social desses agricultores. O que se pode afirmar de antemão é que, com cerca de 150 mil contratos anuais operados pelo Pronaf B, até 2003, essa linha estava muito distante do público potencial.

---

<sup>97</sup> Cada grupo contava com uma taxa de juros e um limite de valor financiado para o ano Safra. Essa distinção em grupos foi parcialmente extinta na Safra 2008/2009, permanecendo as linhas “A”, “B” e demais tomadores. Para esses últimos, as taxas de juros passaram a ser definidas pelo valor financiado, dentro de um teto, enquanto as primeiras mantêm critérios específicos.

<sup>98</sup> Destaca-se que esse teto de renda adotado em 2006 deveria descontar o rebate, ou seja, parte do valor da renda bruta da produção agropecuária destinada a cobrir custos de produção, com percentuais definidos de acordo com cada atividade. Com o objetivo de simplificar a emissão da DAP, em 2012, o MDA extinguiu os rebates e ampliou o valor da renda bruta para enquadramento.

Tabela 1 - Número e participação relativa de estabelecimentos agrícolas familiares (EF) segundo grupos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar em 2006.

Grupos do Pronaf	Número de estabelecimentos	% dos EF no grupo
A	533.454	12,21
B	2.416.127	55,32
C	782.982	17,93
D	287.464	6,58
E	62.899	1,44
Subtotal	4.082.926	93,48
Não Pronafianos*	284.986	6,52
<b>TOTAL</b>	<b>4.367.912</b>	<b>100,0</b>

FONTE: Censo Agropecuário 2006, adaptado por Projeto IPEA/PGDR (2010/2011).

NOTA: \* Esses estabelecimentos atendem os critérios da Lei da Agricultura Familiar, mas não atendem ao menos uma das normas operacionais do Pronaf: a) até dois assalariados permanentes; e/ou b) o teto de renda anual, na época, de R\$ 80.000,00.

Se a aplicação eficiente dos recursos públicos se aproxima do que Rousseau (1999) denomina “vontade geral” (interesses comum a todos), a exclusão dos supostamente “inaptos” na operacionalização de políticas públicas setoriais retira seu potencial de contribuir com a superação da pobreza rural. Embora essa redução nem sempre represente uma “vontade geral”, sabe-se que a viabilidade econômica dos grandes empreendimentos agropecuários, um grupo de interesse específico, contou com a liberação de vultosas quantias de recursos públicos altamente subsidiados ao longo da história da política de crédito rural no Brasil (DELGADO, 1985). Em sentido oposto, a agricultura familiar descapitalizada não conta com aporte semelhante para superar a situação de pobreza, sendo cobrada segundo critérios de eficiência que não foram aplicadas na gênese (modernização) do agronegócio (BELIK, 2014)<sup>99</sup>. Em termos explicativos, deve-se levar em consideração que o

<sup>99</sup> Verifica-se, no presente, a defesa de um tratamento equivalente para desiguais (cobrança de eficiência), o que tende a agravar as desigualdades. No passado, essas diferenças se agravaram pelo tratamento desigual e privilegiado em favor dos interesses do agronegócio, fenômeno ocultado por seus representantes para defenderem segundo os argumentos de eficiência e competitividade. Como exemplo, Belik (2014) destaca que o crédito rural subsidiado liberado durante a modernização foi utilizado de forma ineficiente e com desvio de funcionalidade.

reconhecimento da agricultura familiar pelo Estado ocorre em um período de avanço do neoliberalismo como “referencial global”, que a dívida pública absorve parte expressiva dos recursos do tesouro e que o agronegócio continuou sendo o alvo principal das políticas setoriais, reflexo da disputa de interesses no interior do Estado.

Para entender melhor os dados apresentados a seguir é necessário conhecer algumas normas do Pronaf B. Além de estabelecer limites de renda para definir o público alvo, essa linha de microcrédito produtivo visa atender às finalidades de custeio não agrícola e de investimentos, sendo operado mais nessa última. O financiamento tem prazo de reembolso de até dois anos, com taxa de juros de 0,5% ao ano. De acordo com a ação para a qual se destina o recurso<sup>100</sup> e desde que adote a metodologia do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, o pagamento conta com bônus de adimplência de 25%, ampliado para 40% quando o estabelecimento se localiza no semiárido da área de abrangência da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). Cabe destacar que a norma estabelece ainda o limite de três contratos com bônus de adimplência. Com o esgotamento dessa possibilidade, muito valorizada pelos agricultores, é provável que os beneficiários deixem de acessar ao crédito rural ou migrem para outra linha, o que pode explicar parte das oscilações no número de contratos do Pronaf B e em seu total (BCB, 2015).

Quando se observa o montante de valores do Pronaf B (**Figura 11**) destinados aos estabelecimentos de menor renda, verifica-se que sua expansão ocorre durante o Governo Lula. O acesso a essa linha explica, inclusive, parte da ampliação no número total de contratos do Programa nos anos de 2005 e 2006. Como apontam Souza et al. (2013), tal fenômeno reflete a liberação de contratos de investimento do Pronaf B que estavam contingenciados na região Nordeste, pela falta de garantias. Ao reduzir a necessidade de comprovações sobre a capacidade de pagamento, pode-se apontar uma maior abertura do Governo Federal para contemplar segmentos menos capitalizados, o que caracterizaria

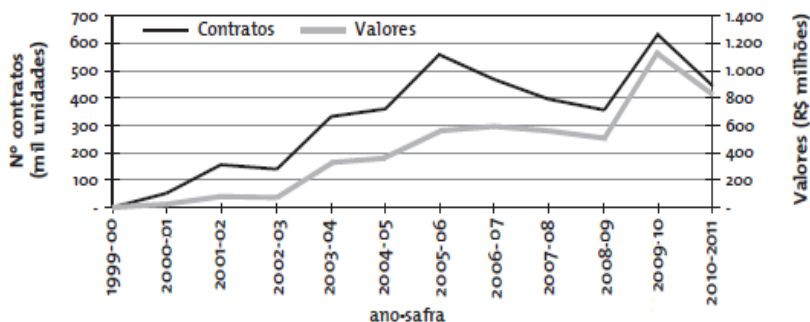
---

<sup>100</sup> Contam com bônus de adimplência as seguintes ações: "I - sistemas produtivos com reserva de água; II - sistemas produtivos com reserva de alimentos para os animais; III - recuperação e fortalecimento de cultivos alimentares regionais; IV - recuperação e fortalecimento da pecuária e pequenas criações; V - agroindústria para diversificação e agregação de valor à produção; VI - agricultura irrigada do semiárido." (BCB, 2015, p. 128).



uma tentativa de ampliar a adoção de políticas sociais com base produtiva<sup>101</sup>.

Figura 11 – Número de contratos e montante dos financiamentos Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura familiar (Pronaf B), Brasil (1999-2011).



FONTE: Base de dados do Crédito Pronaf – SAF/MDA e adaptado por BNDES (2012).

NOTA: Os dados relativos ao ano-safra 2009-2010 estão sob revisão e devem ser considerados com reservas.

Analisando o período 1996-2012, Grisa, Wesz Junior e Buchweitz (2014) corroboram a importância do Pronaf B na incorporação ao crédito rural de segmentos de baixa renda, especialmente, no Nordeste. Esse comportamento, juntamente com o crescimento dos contratos não destinados a *commodities*, foi considerado pelos autores como uma aproximação do Pronaf às especificidades e diversidades de formas de produção agrícola familiar brasileira. Contudo, como um processo inconcluso e contraditório, verifica-se que: a) os recursos do Pronaf mantêm a concentração em culturas destinadas predominantemente à exportação (milho, soja e café); e b) a linha Pronaf B registra oscilações no montante relativo e no número de contratos acessados, alcançando um percentual de potenciais beneficiários inferior ao que ocorre entre os agricultores mais capitalizados – esses últimos mais concentrados no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do país.

<sup>101</sup> Os dados de acesso ao Microcrédito na matriz do BCB apontam para o acesso, na Safra 2015/16, de 774.722 contratos, totalizando R\$ 1.821.479.953,89.

Para além do acesso, estudos recentes sobre o Pronaf B apontam para outros aspectos que precisam ser aprofundados caso se deseje ampliar o espectro de beneficiários e o alcance efetivo de seus objetivos. Ao analisar a aplicação dos recursos, Maia et al. (2012) verificaram que 82% das operações de Pronaf B, acessadas via linha de microcrédito do Banco do Nordeste (Agroamigo), destinaram-se à aquisição de animais, geralmente comprados como “poupança” (devido à elevada liquidez) e/ou para autoconsumo. Embora alivie a penúria dos beneficiários, os autores concluem que tal destino dificilmente contribui com a estruturação produtiva e a melhoria da renda, que eram seus objetivos iniciais. Isso porque o investimento não se destina a ampliar a renda agropecuária gerada pelo estabelecimento. Em termos explicativos, Aquino e Lacerda (2014) destacam a heterogeneidade de causas da pobreza rural, sendo que o Pronaf B ataca somente uma delas, a falta de acesso ao sistema financeiro<sup>102</sup>. Ou seja, para ampliar suas potencialidades estruturantes seria necessário articular essa linha com políticas de assistência técnica, de educação e de apoio à comercialização, bem como de acesso à terra, à água, às tecnologias e a atividades inovadoras (AQUINO; LACERDA, 2014; AQUINO; BASTOS, 2015). Corroborando com essa conclusão, Zani e Costa (2014) destacam que o principal entrave para o êxito do Pronaf B refere-se às deficiências na assistência técnica e extensão rural.

Em sentido oposto, ao analisar os dados do Censo Agropecuário de 2006, Alves e Rocha (2010) verificaram que 3.775.826 estabelecimentos (72,9% do total), sem diferenciá-los pela condição familiar, obtinham renda bruta agropecuária média mensal entre zero e dois Salários Mínimos (SM) – com uma média de 0,43 SM por estabelecimento (o SM em 2006 era de R\$ 300,00). Para esses autores, a principal causa da pobreza na agricultura não é a falta de acesso à terra, mas a falta de acesso à tecnologia. Na relação dos estabelecimentos com a ação pública, os autores apontam para um ciclo vicioso: as famílias de baixa renda não conseguem acessar o Pronaf, situação que restringe o acesso à tecnologia, tido como caminho para a superação da pobreza. Disso resulta seu entendimento de que a maior parte desses agricultores é “inapta” ao processo modernizante, como apontava o estudo FAO/Incrá. Portanto, a melhor alternativa para a ação

---

<sup>102</sup> Como expoente internacional sobre o tema das microfinanças, Yunus e Jolis (2000) destacam que o microcrédito, por si só, não pode acabar com a situação de pobreza, sendo apenas um dos meios que pode ajudar a sair dela, mas se usado de forma equivocada, pode inclusive agravá-la.

pública junto a esse público seria a adoção de políticas sociais assistenciais com vistas a garantir condições mínimas de vida e retardar o êxodo rural, atenuando seus impactos sociais. Note-se, contudo, que esses autores desconsideram as eventuais rendas não agrícolas dessas famílias, que não são contabilizadas no VBPa utilizado pelo Censo Agropecuário.

Em um posicionamento distinto, aponta-se a existência de um referencial de política social que busca ampliar as possibilidades de inclusão produtiva para essas famílias no próprio espaço rural. Para isso deve-se considerar que o combate à pobreza junto a esse público não pode se restringir à elaboração de políticas públicas de mercado específicas restritas ao crédito rural. Frente à migração para as cidades, grande parte desse público pode encontrar opções no espaço rural por meio de políticas públicas agrícolas e não agrícolas articuladas<sup>103</sup>, ampliando sua consistência e profundidade (VILA VERDE, 2004; SCHNEIDER, 2005; CAZELLA; BÚRIGO, 2011; CAZELLA; SENCÉBÉ; RÉMY, 2015; AQUINO; LACERDA, 2014; AQUINO; BASTOS, 2015). Nessa direção, o enfrentamento da pobreza exige maior tempo para alcançar os resultados almejados e deve contemplar dimensões que perpassam o crédito, atacando as “armadilhas da pobreza e, sobretudo, as armadilhas da desigualdade” (p. 9, tradução livre), tais como a assimetria de poder, a falta de acesso aos serviços de saúde e educação, a escassez de recursos para investimentos de médio e longo prazo etc., as quais limitam o desenvolvimento de certos territórios (BERDEGUÉ et al., 2012)<sup>104</sup>.

---

<sup>103</sup> Como exemplo, o sindicalismo dos trabalhadores rurais da agricultura familiar vem discutindo a possibilidade de remuneração das funções da agricultura não valorizadas nos mercados, como a prestação de serviços ligados à preservação dos recursos naturais (PICOLOTTO; BRANDEMBURG, 2013).

<sup>104</sup> Deve-se considerar que o Estado brasileiro adotou o Programa Territórios da Cidadania com o objetivo de tratar de forma mais abrangente regiões consideradas mais pobres, definidas levando-se em consideração principalmente o baixo IDH, maior concentração de beneficiários do Programa Bolsa Família, agricultores familiares e assentados, bem como de povos tradicionais, indígenas e quilombolas. Em síntese, esse Programa articulava a ação de diversos ministérios com vistas a superar os entraves individuais e coletivos para o desenvolvimento dessas regiões. Estudos direcionados a avaliar tais resultados, a exemplo de Oliveira (2011), Cazella; Zimmermann e Leite (2013) e Delgado e Leite (2015) são interessantes para analisar os principais entraves que dificultam a superação do que Berdegué *et al.* (2012) chamam de “armadilhas da pobreza”,

Contudo, o olhar sobre as outras dimensões do desenvolvimento rural não deve desconsiderar o papel do Pronaf, especialmente, na medida em que o Programa passou a ser a porta de entrada para outras políticas públicas, como o seguro da agricultura familiar (SEAF) e a política de preços mínimos. Como se verá a seguir, a operacionalização do SEAF ocorre de forma articulada com o Pronaf, sendo cobrado como prêmio do agricultor 2% do valor segurado. Nos casos de frustrações de safra superior a 30% da receita bruta esperada, a cobertura das perdas se dá por descontos no pagamento do financiamento aplicado, desde que comprovado com notas fiscais ou projeto técnico com detalhamento dos itens aplicados. As críticas dos movimentos sociais e sindicais a essa política pública, considerada inicialmente um seguro dos bancos e não do agricultor, foram amenizadas com a garantia de até 65% da renda líquida esperada, a qual não se destina ao pagamento do financiamento (VASCONCELOS, 2012). Contudo, sua articulação com o Pronaf faz com que os agricultores que não acessam o crédito de custeio agrícola fiquem excluídos do SEAF. Ou seja, a grande maioria dos agricultores familiares não se beneficia do seguro agrícola.

### 2.3 O “PROAGRO MAIS” OU SEGURO DA AGRICULTURA FAMILIAR (SEAF)

O seguro agrícola no Brasil tem como marco inicial a Companhia Nacional de Seguro Agrícola, criada em 1954. Extinta em 1966, essa Companhia foi substituída pelo Fundo de Estabilidade do Seguro Rural, que não conseguiu consolidar um sistema de seguro privado. Junto às iniciativas de caráter nacional surgiram experiências de seguro agrícola nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, as quais tiveram déficit e curta duração. Essas frustrações evidenciam a dificuldade para se construir um sistema de seguro em um setor no qual os eventos climáticos causam perdas generalizadas (catástrofes), impactando grande número de agricultores de forma concomitante. Com o baixo interesse da iniciativa privada, o Estado assumiu na esfera federal a gestão de riscos da atividade agropecuária, em 1973. Naquele ano foi criado o primeiro programa governamental brasileiro para segurar a produção agropecuária, o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro). Em sua concepção, adotou-se o conceito de compartilhamento dos riscos, em que o impacto das perdas é

---

que reproduzem o *status quo* e limitam a inclusão no desenvolvimento de certos territórios.

dividido pelo coletivo segurado. Operacionalmente, cobrava-se o prêmio (percentual do valor segurado) dos agricultores que acessavam o crédito rural, os quais ficavam desobrigados de pagar o financiamento se a atividade sofresse certos níveis de perdas decorrentes de fenômenos naturais, pragas e doenças (BUAINAIN; VIEIRA, 2011; VASCONCELOS, 2012).

O surgimento do Proagro está intimamente associado ao processo de modernização da agricultura, aprofundado em meados da década de 1960, época em que o Estado brasileiro passou a estimular a adoção do pacote tecnológico da modernização conservadora. Caracterizado pelo uso intensivo de insumos articulados entre si e com a mecanização, esse processo de modernização foi financiado com crédito rural subsidiado e se concentrou nas mãos dos grandes proprietários, que receberam ainda o apoio de outras políticas públicas - incentivos fiscais, assistência técnica, seguro agrícola, pesquisas etc. (DELGADO, 1985). O Proagro surgiu para amparar os agricultores diante dos riscos de perdas nas lavouras que os impedissem de saldar suas dívidas. Dessa forma, o Estado assumiu não somente os custos, mas também os riscos da modernização da agricultura brasileira, repassando-os para a sociedade. A expressão das ideias da modernização é verificável em suas normas, a exemplo do condicionamento do acesso ao crédito rural à obrigatoriedade de compra de agrotóxicos, em 1976. Ao reduzir os riscos, o seguro agrícola diminuiu os custos do crédito rural para o agricultor, contribuindo para a integração da agropecuária com o mercado de insumos (VASCONCELOS, 2012).

Inicialmente, o Proagro cobria custeios e investimentos realizados com crédito rural, sendo por isso considerado um seguro dos bancos e não do agricultor - na medida que não segurava recursos não financiados. A gestão do Proagro se dava diretamente com recursos do tesouro nacional, operacionalizada pelo Banco Central do Brasil (BCB). Com a Constituição de 1988, o BCB ficou impedido de operar com recursos do tesouro. Como o prêmio cobrado dos agricultores foi insuficiente para pagar as demandas de cobertura, acumularam-se dívidas que evidenciaram o caráter deficitário em que operava o Proagro (BCB, s/d).

Segundo Buainain e Vieira (2011), o Proagro passou por uma reformulação em 1991 com o objetivo de contornar seu caráter deficitário. Essa mudança passou a permitir a cobertura de aplicações realizadas com recursos próprios, mas sua operacionalização não se efetivou. Em ausência de recursos públicos, o valor do prêmio do seguro a ser pago pelo agricultor chegou a 13%, o que fez ampliar a seleção

adversa. Ou seja, o agricultor pagava o Proagro somente quando o risco de perda era elevadíssimo. Nesse caso, os autores afirmam que “plantava-se mais Proagro” (p. 47). Diante de tal condição, o caráter financeiro deficitário ( $\sum \text{prêmios} < \sum \text{indenizações}$ ) refletiu na suspensão do pagamento das indenizações entre 1991 e 1995, o que causou a perda de credibilidade do programa e seu abandono pelas instituições financeiras privadas.

A segunda readequação ocorre em 1995, quando o Proagro passou a ser operado pelo MAPA e BCB. Para garantir a viabilidade do Programa foram alteradas as suas normas: a) reduziu-se o número de culturas com cobertura (milho, soja, arroz, feijão, algodão, maçã e trigo); b) adotou-se o Zoneamento Agrícola de Risco Climático<sup>105</sup> na determinação da época de plantio; e, especialmente, c) retirou-se da cobertura o sinistro por déficit hídrico, principal causa de perdas. Se, por um lado, tais mudanças reduziram o valor do prêmio e as taxas de sinistro, por outro, as limitações de cobertura geraram desinteresse em sua contratação, o que reduziu a cobertura do Proagro para cerca de 10% do montante de recursos que geria no passado. Contudo, como as mudanças normativas desconsideraram o histórico do agricultor, tais medidas não solucionaram a seleção adversa e o risco moral (BUAINAIN; VIEIRA, 2011; VASCONCELOS, 2012)<sup>106</sup>.

A transformação desse “estado de coisas” em “problema político” foi favorecida pela abertura político-institucional do governo federal após 2003. A proposta de criação de um seguro específico para amparar os agricultores familiares diante de perdas nas lavouras ganhou força com o Governo Lula, que o assumiu como compromisso de campanha. Nessa direção, no primeiro semestre de 2004 foi organizado um seminário em Brasília, o qual contou com a participação de representantes de movimentos sociais, Ministério da Fazenda, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Agricultura,

---

<sup>105</sup> O Zoneamento é atualmente elaborado levando-se em consideração o tipo de solo e o clima, os quais são utilizados para delimitar as espécies e cultivares, além da época de sementeira das culturas anuais, para que o índice de sinistros médio do município fique abaixo de 20%. Contudo, atualmente inexistente zoneamento para todas as culturas em todas as regiões, geralmente elaborado somente para as de maior importância comercial.

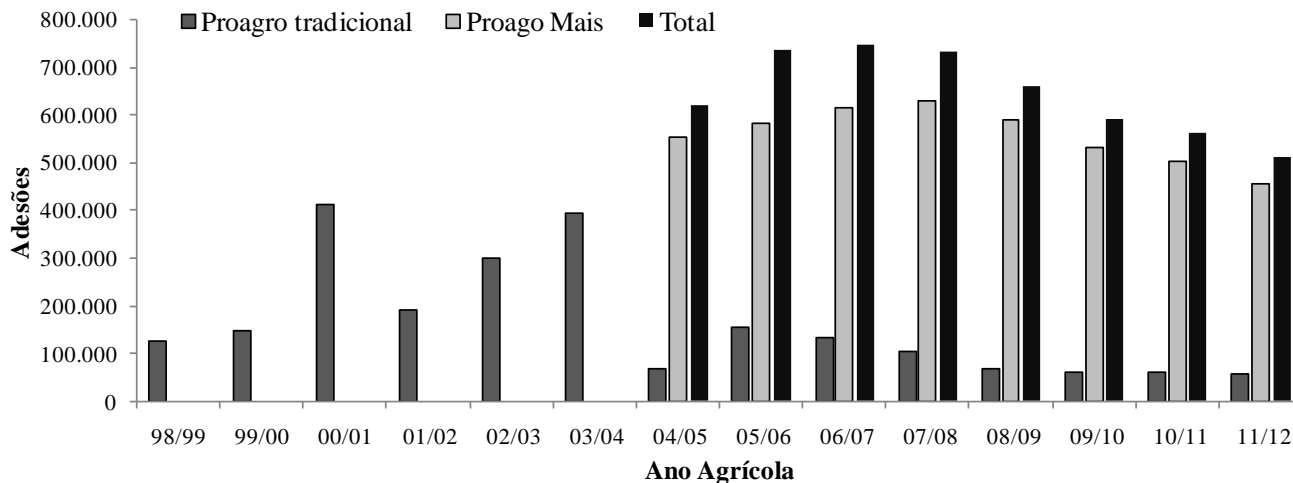
<sup>106</sup> O Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural, que consiste no pagamento (subsídio) de parte do valor do prêmio pelo Governo Federal, somente foi regulamentado em 2004. Assim, no período 1988-2004, o Estado somente forneceu recursos emergenciais ao seguro agrícola, quando a sua operacionalização entrava em colapso.

Pecuária e Abastecimento, universidades, bancos e cooperativas de crédito. A essa demanda se somavam os impactos no tesouro nacional das recorrentes liberações de recursos, em caráter emergencial, para enfrentar prejuízos de catástrofes naturais e secas (VASCONCELOS, 2012; ZUKOWSKI, 2012).

Dada a forte dependência de trajetória na ação pública brasileira nesse tema, a formatação aos moldes do Proagro foi imposta ao MDA pelo Comitê de Política Monetária, Ministério da Fazenda e BCB. A possibilidade de aproveitar uma estrutura institucional (normativa legal) já existente permitiu apressar a sua implantação, inclusive em meio a uma safra já em andamento. Em virtude de fraudes operacionais amplamente disseminadas, a ponto de originar expressões como “Plantar Proagro” em referência à perda premeditada para acessar o seguro, o MDA optou por operacionalizar o “Proagro Mais” com outro nome: Seguro da Agricultura Familiar (SEAF). Segundo Zukowski (2005; 2015), o SEAF assumiu caráter de política estrutural na garantia da renda dos agricultores familiares a partir da safra 2004/05, substituindo o sistema de liberação de recursos que antes ocorria de forma emergencial. Essa mudança pode ser entendida como uma expressão das ideias e interesses de antecipação aos riscos com vistas a reduzir seus impactos sociais e oferecer estabilidade às contas públicas.

Com base nos dados do BCB para o período 1998-2012, é possível verificar que a criação do “Proagro Mais” (SEAF) alterou o quadro do seguro agrícola no Brasil, pois ampliou o montante de beneficiários (Figura 12) e o valor enquadrado total (Tabela 2) para mais que o dobro do período anterior. O ano agrícola 2004/05 registra ainda uma queda do número de contratos e a elevação no valor médio enquadrado no Proagro Tradicional, resultado da migração de muitos agricultores para a modalidade do Proagro Mais. Ao grupo que vinha sendo atendido, se somaram novos beneficiários, resultado da melhoria nas condições de contratação dessa linha específica, mas também da adesão obrigatória do SEAF entre os contratantes da modalidade Pronaf custeio agrícola. Em termos de principais limitações, após seis safras de sua implantação, o SEAF atingiu no máximo 14,4% dos estabelecimentos familiares cadastrados pelo Censo Agropecuário de 2006. A partir de 2008/09 ocorreu crescimento do valor enquadrado médio associado à queda no número de adesões tanto no Proagro Tradicional quanto na linha Proagro Mais, o que permite apontar a inversão da curva na direção da exclusão concentradora. Em consequência da queda registrada na linha de custeio agrícola do Pronaf,

**Figura 12** – Evolução da quantidade de adesões ao Proagro tradicional (1998-2012), Proagro Mais (2004-2012) e total para o período de operação das duas linhas.



FONTE: Elaborado pelo autor a partir de BCB (2011; 2014).



Tabela 2 – Quantidade de adesões e valor enquadrado total e médio (em R\$ mil, deflacionado) para o Proagro tradicional, Proagro Mais e Total para os anos agrícolas do período 1998-2012.

Ano agrícola	Proagro tradicional			Proagro Mais			Proagro total		
	Nº de adesões	Valor enquadrado		Nº de adesões	Valor enquadrado		Nº de adesões	Valor enquadrado	
		Total	Médio		Total	Médio		Total	Médio
1998/1999	128.108	1.557.254	12,156				128.108	1.557.254	12,156
1999/2000	149.602	1.175.454	7,857				149.602	1.175.454	7,857
2000/2001	412.680	2.081.379	5,044				412.680	2.081.379	5,044
2001/2002	193.626	1.389.232	7,175				193.626	1.389.232	7,175
2002/2003	299.454	1.627.821	5,436				299.454	1.627.821	5,436
2003/2004	395.498	2.059.012	5,206				395.498	2.059.012	5,206
2004/2005	67.956	1.004.068	14,775	554.096	3.620.100	6,533	622.052	4.624.167	7,434
2005/2006	155.367	3.108.681	20,009	581.225	3.540.482	6,091	736.592	6.649.163	9,027
2006/2007	133.151	3.061.595	22,993	614.790	3.890.067	6,327	747.941	6.951.663	9,294
2007/2008	103.920	3.394.510	32,665	630.733	4.672.460	7,408	734.653	8.066.970	10,981
2008/2009	69.626	2.916.145	41,883	590.583	5.585.704	9,458	660.209	8.501.849	12,878
2009/2010	62.399	2.660.948	42,644	531.773	5.424.645	10,201	594.172	8.085.593	13,608
2010/2011	61.955	2.723.655	43,962	501.800	5.347.717	10,657	563.755	8.071.372	14,317
2011/2012	56.533	2.713.487	47,998	454.823	5.500.499	12,094	511.356	8.213.986	16,063

FONTE: Adaptado de BCB (2011; 2014).

NOTA: valor deflacionado pelo IGP-DI tendo 2012 com base 100.

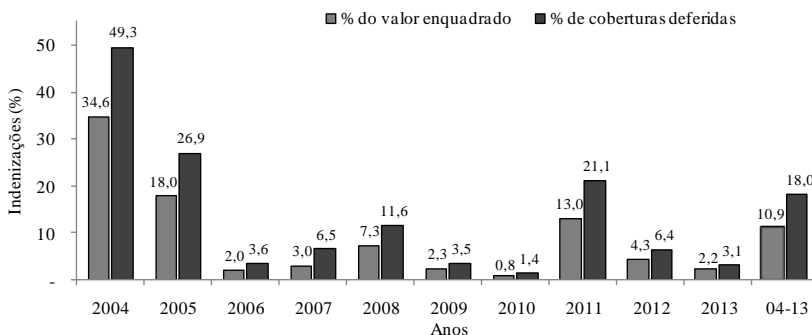
na safra 2011/12, o número de adesões representou 10,4% dos estabelecimentos familiares recenseados em 2006.

Segundo Zukowski (2005), o SEAF foi concebido como um programa governamental a ser operacionalizado segundo os princípios do seguro agrícola, não se constituindo em política de renda mínima nem seguro de emergência. Para esse autor, que também foi um dos formuladores (mediador administrativo) dessa política pública, a criação do SEAF objetivou: a) minimizar a exposição da produção aos riscos, com efeitos sobre a estabilização da renda do agricultor, que deve ser proveniente, sempre que possível, da produção; b) reduzir os impactos abruptos sobre as contas governamentais; c) organizar o tratamento dos sinistros agroclimáticos com vistas a induzir medidas preventivas e mitigatórias; d) contribuir com a sustentabilidade. Nessa direção, cumpre o papel de favorecer a permanência do agricultor no campo, auxiliando a viabilização socioeconômica dos empreendimentos. Dessa maneira, pode ser entendida como uma política social assentada na esfera produtiva.

O funcionamento dessa política pública parte do princípio que a soma dos prêmios pagos pelos agricultores, mais a subvenção do governo, deve ser suficiente para cobrir as despesas com indenizações. As duas primeiras safras (2004/05; e 2005/06) foram marcadas por grandes estiagens (períodos de escassez hídrica) na região Sul do Brasil, que resultaram em elevado número de indenizações e déficit no SEAF (**Figura 13**).

Destaca-se que, enquanto o prêmio (custo para o agricultor) do seguro rural no mercado internacional gira entre 6 a 10%, o agricultor familiar paga 2% do valor enquadrado pelo SEAF. Como uma forma de subsídio para viabilizar seu funcionamento, o Estado subvenciona com o “adicional” de 6% (75% dos ingressos), totalizando 8% do valor segurado. Após os dois anos iniciais, o SEAF passou a operar com superávit, registrando-se no período 2006-2013 a média de indenizações de 4,6% do valor enquadrado e 7,2% das coberturas. Para evitar o acúmulo de déficits que levem à insolvência do programa, Zukowski (2005; 2012) destaca a necessidade de sinergias com o sistema de assistência técnica e extensão rural e com estudos locais sobre a gestão dos riscos ganham importância. Ao adotar os procedimentos adequados na condução da lavoura, a demanda de cobertura tende a ser menor. Porém, como destacado por Zani e Costa (2014), a vinculação da ATER ao crédito rural está longe de cumprir seu papel junto ao conjunto dos produtores.

Figura 13 – Percentual do valor enquadrado e do número de adesões com coberturas deferidas pelo Proagro Mais (ou SEAF) para o período 2004-2013, bem como a média do período.



FONTE: Elaborado pelo autor a partir de dados disponibilizados pelo BCB.

NOTA: Média 2004-2013 calculada com base no somatório dos valores nominais (média ponderada).

Em termos de normas de cobertura, o SEAF gradativamente passou por adequações com vistas a melhor cumprir sua função. Ao “valor financiado” estabeleceu-se um *plus* de Receita Líquida Esperada (RLE), destinado a cobrir os custos com “recursos próprios” aplicados (sem necessidade de comprovação) e manter a família no empreendimento para plantar a próxima safra. Além disso, a partir da safra 2010/11, o SEAF abriu a possibilidade de segurar as parcelas de investimentos – Proagro Mais Investimento –, cobrindo até 95% da Receita Bruta Esperada (RBE) pela operação de custeio agrícola (VASCONCELOS, 2012; ZUKOWSKI, 2012)<sup>107</sup>.

Em se tratando de “formulação em processo”, Rua (2004) destaca que as políticas surgem com uma série de limitações que restringem seus resultados, passando por adequações, como as registradas acima. Nesse caso, a organização dos agricultores com vistas a representar seus interesses tem grande importância, sendo sua demanda analisada

<sup>107</sup> Destaca-se que a cobertura de parcelas de investimento só é possível para agricultores que firmam contrato de custeio agrícola. A partir de 1º de janeiro de 2015, a cobertura da RLE passou de 65% para 80%, deixou de ser limitada pelo valor do financiamento e ampliou o limite dos valores de R\$ 7 mil para R\$ 20 mil por agricultor. Cabe destacar que o cálculo do prêmio a ser pago (2% do valor enquadrado) não se refere somente ao valor do financiamento, mas ao somatório de todos os valores de cobertura.

segundo as instituições normativas e o referencial setorial adotado pelo governo e mediadores administrativos. Se, por um lado, verifica-se a existência de constantes aprimoramentos no SEAF, por outro, existe um descompasso entre suas possibilidades e os múltiplos interesses que caracterizam essa categoria social.

Entre os poucos estudos específicos sobre o tema, Vasconcelos (2012) verificou que os principais motivos de redução no valor da indenização (glosas) ou perdas de cobertura do SEAF entre agricultores familiares do Oeste paranaense eram o tamanho de área inferior ao especificado em contrato; região não enquadrada, ou seja considerada não impactada pelo sinistro; falta de notas fiscais para comprovação dos gastos, por isso considerado recurso não aplicado; colheita periciada superior à declaração do produtor; falta de carta de anuência do arrendatário; demora na resposta do pedido (sem resposta a mais de um ano) e não aplicação dos recursos conforme previsto em projeto. Ao entrevistar os operadores do SEAF junto ao MDA, esses relataram à autora que tais motivos decorrem do desconhecimento pelos agricultores das instituições normativas que regem o funcionamento dessa política pública. Nesse sentido, mediadores administrativos desse Ministério entendem que os agricultores mais engajados às cooperativas, sindicatos e associações têm maior acesso à informação, resultando em maior facilidade para a aplicação das políticas públicas.

Entre as alterações normativas realizadas após a criação do SEAF, várias tiveram um caráter mais restritivo, em consonância com a necessidade de evitar o “Plantar Proagro”. Por um lado, verifica-se que as normas tiveram de ser alteradas com vistas a garantir a sustentabilidade do Programa diante do risco moral, o que expressa um conflito de interesses entre formuladores dessa política e agricultores. Por outro, como será detalhado no capítulo 5, a ausência de estruturas de comunicação e aprendizagem efetivas - associadas (ou não) ao desinteresse inicial dos agricultores pelo conhecimento das normas - contribui para a forte presença do “aprendizado pelo erro”. Ou seja, via a perda da indenização pelo agricultor. Contudo, em relações de assimetria de informação e de poder frente às organizações financeiras, registram-se casos em que o erro do agente financeiro resulta em prejuízo a ser assumido pelo agricultor. Em muitas situações, o conhecimento sobre as normas também é adquirido indiretamente, via demais agricultores, pois as comunidades rurais mantêm relações de interconhecimento, de origem camponesa. Nesse caso, verifica-se que a transformação de uma norma em instituição, que passa a orientar o comportamento do agricultor, não ocorre imediatamente após a sua

criação (*delay*) e seu aprendizado recebe contribuição de um conjunto de relações sociais e econômicas.

Enquanto a maior parte dos agricultores com produção convencional apresenta avaliação positiva do SEAF e se sente protegida pelo Programa, Vasconcelos (2012) constatou que o agricultor orgânico entrevistado não consegue acessar o seguro por incompatibilidade com as normas dessa política pública. Com base nos indícios de exclusão da produção orgânica e priorização da agricultura convencional, Capellessio, Cazella e Rover (2014) destacam que o Pronaf e o SEAF dificilmente atendem práticas de base ecológica. Como a política passou a cobrir, durante certo período, somente itens financiados e comprovados com nota fiscal, muitos agricultores deixam de fazer ou reduzem as práticas conservacionistas e a produção própria de insumos, tais como o uso de plantas de cobertura e leguminosas fixadoras de nitrogênio, rotação de culturas, preparo de biofertilizantes, aplicação de esterco animal, valorização da ciclagem de nutrientes, uso de sementes próprias, emprego intensivo de trabalho, dentre outras. Essas práticas são substituídas por insumos industriais adquiridos no mercado (com nota fiscal), como agrotóxicos, fertilizantes solúveis e serviços mecanizados. Ou seja, se o Pronaf possui orientação produtivista (GRISA, 2012), o SEAF tende a reforçar essa intensificação no uso de insumos convencionais, aumentando o custo de produção e os impactos ambientais.

Nessa direção, os agricultores familiares orientados pela agroecologia continuam enfrentando dificuldades para viabilizar seus sistemas de produção. Ao produzir a maior parte dos insumos na unidade produtiva e/ou substituí-los por práticas agrícolas, não possuem notas fiscais para comprovar suas despesas. Na safra 2012/13, as normas do seguro foram alteradas passando-se a permitir a inclusão de insumos e serviços próprios especificados no contrato de financiamento, o que exige a elaboração de projetos detalhados. Primeiramente, essa informação é recente e desconhecida pela maior parte dos agricultores familiares e operadores, estando distante de se constituir em prática operacional. Em paralelo, sua aplicação reflete na elevação dos custos gerenciais das organizações financeiras relacionados à elaboração de projetos, sendo repassadas ao agricultor ou, simplesmente, desconsideradas. Vale destacar ainda os limites normativos do Pronaf e SEAF para a diversificação, visto que os projetos são elaborados por cultura e não de forma integrada para a unidade produtiva.

Na expectativa de contribuir com a sustentabilidade da agricultura familiar, os próximos capítulos analisam a dimensão

operacional do Pronaf e do SEAF tendo por base o referencial teórico-metodológico dos "Três Is". Enquanto as ideias representam concepções mais estáveis e amplas (ex. produtivismo x agroecologia), os interesses têm uma dimensão mais imediata e variável. Entre o estável e o volúvel, a mediação é realizada pelas instituições, entendidas como normas e organizações que organizam o seu funcionamento. A sistematização dessa problemática permite orientar a proposição de melhorias para os agricultores e operadores, condição necessária para o empoderamento dos beneficiários e promoção da sustentabilidade na agricultura familiar. Para tal, realizou-se um estudo de caso na região Extremo Oeste Catarinense, sendo sua caracterização e os resultados da análise do Pronaf e do SEAF discutidos nos capítulos 3, 4 e 5.

## 2.4 RESUMO E CONCLUSÕES

Este capítulo destaca a diversidade da agricultura familiar brasileira com vistas a subsidiar as explicações sobre as diferenças de comportamento desses atores frente às políticas públicas. Entre as elaborações acadêmicas e normativas (legislação), o presente resgate destaca a necessidade de considerar o grau de autonomia e de integração aos mercados desses estabelecimentos. Nessa direção, as elaborações de Lamarche (1998) e Ploeg (2006) enfatizam que a manutenção de certos níveis de afastamento dos agricultores em relação aos mercados confere flexibilidade para enfrentar suas oscilações, podendo ser uma estratégia mobilizável inclusive em estabelecimentos fortemente integrados. Nesses termos, entende-se que o estímulo centrado na integração aos mercados de insumos convencionais, como ocorre operacionalmente com o Pronaf e SEAF, tem desconsiderado importantes potencialidades locais para constituir outros tipos de modernização e inserção aos mercados. Ou seja, há necessidade da ação pública antecipar-se a esse cenário, oferecendo possibilidades para valorizar recursos naturais, culturais e sociais específicos que podem contribuir com a resiliência da agricultura familiar.

Como verifica-se nos documentos que orientaram a elaboração do Pronaf, essa política pública é explícita quanto a adoção da orientação produtivista de agricultura convencional. Para Abramovay (1990; 2007), contribuiu para essa formulação o fato da agricultura familiar moderna nos países centrais se caracterizar por um sistema altamente produtivo e estruturado via forte integração aos mercados, sendo que a perda de flexibilidade foi compensada pela retaguarda do Estado (no caso da Europa, a Política Agrícola Comum). Segundo essas concepções, o

Pronaf e, conseqüentemente, o SEAF orientaram-se na possibilidade de criar mecanismos de acesso aos mercados de insumos industriais, havendo empecilhos operacionais às iniciativas de fomento aos recursos locais orientadas por outras propostas de modernização. Em virtude da representação dos interesses de segmentos da agricultura familiar, a possibilidade de financiar e segurar os insumos próprios foi incorporada às normas dessas políticas públicas - mas a sua aplicação esbarra nas diferenças de concepções dos operadores locais e na dificuldade de institucionalizar novas normas.

Em que pese o grande esforço conduzido para ampliar o acesso à ação pública, a maior parte dos Estabelecimentos Familiares (EF) cadastrados pelo Censo Agropecuário de 2006 não acessa o crédito rural nem o seguro agrícola criados especificamente para atender essa categoria social. No Pronaf, medido pelo número de CPF, registra-se alcance de 1/3 dos EF, enquanto no SEAF alcança-se 1/10 recenseados em 2006. Para além da orientação modernizante, concentrada nas Regiões Sul e Sudeste, em poucas culturas e nos pacotes tecnológicos, verifica-se que o acesso a essas políticas assume forte recorte social. Nessa direção, observa-se que o aumento nos recursos liberados se concentrou em linhas que atendem especialmente os produtores em vias de consolidação, como no caso dos investimentos via Mais Alimentos. Entre os motivos destaca-se a dificuldade do poder público oferecer aos EF descapitalizados os serviços que tornam efetivo o emprego do Pronaf, com destaque para assistência técnica e extensão rural.





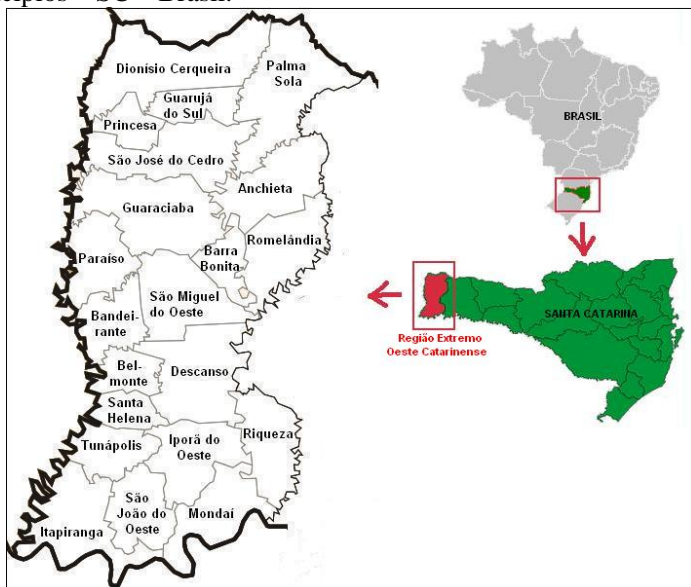
### **Capítulo 3. A TRAJETÓRIA DA AGRICULTURA FAMILIAR NO EXTREMO OESTE CATARINENSE E A AÇÃO PÚBLICA**

O presente capítulo objetiva contextualizar a agricultura familiar do Extremo Oeste Catarinense, recorte geográfico adotado para o estudo de caso. A primeira parte mobiliza dados secundários da estrutura socioeconômica da região, com ênfase na agropecuária e sua correlação com a trajetória histórica do processo de colonização. Em seguida, adentra-se para o interior das estratégias de reprodução social amostradas junto aos Estabelecimentos Familiares (EF), fazendo sua diferenciação em grupos segundo as variáveis autonomia e integração aos mercados. Nesses termos, diferenciam-se os estabelecimentos familiares em três grupos: 1) orientado pelas ideias de intensificação produtivista com base na integração aos mercados de insumos, expressão máxima da orientação modernizante de agricultura convencional; 2) no extremo oposto, o grupo de agricultores mais diversificados e orientados pelo referencial agroecológico, com ou sem certificação oficial de conformidade orgânica; e 3) apresentando níveis intermediários de intensificação produtivista e de autonomia/integração aos mercados de insumos se encontra a maior parte dos agricultores que compõe a amostra qualitativa.

#### **3.1 CARACTERIZAÇÃO DO EXTREMO OESTE CATARINENSE**

A colonização do Extremo Oeste Catarinense (**Figura 14**) foi marcada pelos conflitos fronteiriços entre Brasil e Argentina, que ocorreram até o fim do Século XIX. Naquele período, os limites geográficos dependiam tanto da força militar quanto da ocupação e institucionalização de interesses alinhados a uma ideia de Estado-nação. Com a definição pacífica da fronteira internacional, em 1895, mediada pelos EUA, persistiu uma disputa interna entre Paraná e Santa Catarina até 1917. Definida a fronteira em favor deste último, que persiste até os dias atuais, a sua trajetória histórica pode ser dividida em quatro ciclos econômicos: pecuária, erva mate, madeireiro e agroindustrial. Os dois primeiros podem ser resumidos como: a) pecuária de corte: fazendas concedidas pelo Estado para tomar posse das terras na divisa com o Paraná, cujos responsáveis se utilizaram de manchas naturais com vegetação de campo, em meio às florestas de araucária, para exploração extensiva de bovinos. Ao ocuparem pequena parte da região, a principal contribuição econômica desse ciclo foi a abertura de rotas de trânsito,

Figura 14 – Localização da região Extremo Oeste Catarinense e de seus municípios – SC – Brasil.



FONTE: Elaboração própria.

que interferiram na distribuição das terras; b) ciclo da erva mate: inicialmente extraída por comunidades caboclas<sup>108</sup> no interior da floresta, essa planta nativa era comercializada para outras regiões (inclusive, ilegalmente, para a Argentina). Enquanto mantinham a agricultura de subsistência, a atividade extrativista ocorria de forma migratória, sem regime de propriedade privada. Como resultado, em 1920, a região apresentava baixa densidade demográfica e mantinha trocas econômicas com os dois países, o que gerava a preocupação

<sup>108</sup> Segundo Campos (2013), a origem dessas pessoas é marcada por controvérsias. Entre elas destacam-se migrantes advindos de estâncias do Rio Grande do Sul, fugitivos da Guerra do Contestado e trabalhadores remanescentes da construção da estrada de ferro, na década de 1910. Sendo predominantemente do sexo masculino, o autor destaca a forte miscigenação desses migrantes e trabalhadores com as índias locais, o que deu origem a famílias numerosas. Durante o período de colonização, essas populações continuaram a extrair erva mate nas áreas não devastadas, as quais reduziram sua expressão com o desmatamento.

quanto à institucionalização da posse (BAVARESCO, 2006; BAVARESCO; FRANZEN; FRANZEN, 2013; CAMPOS, 2013).

O ciclo madeireiro ganhou força com a chegada dos colonos vindos do Rio Grande do Sul, especialmente, após 1920. Essa atividade constituiu-se na principal atividade econômica até meados da década de 1950, enquanto mantinha-se a extração de erva mate. Para compreender essa fase do processo de colonização, destaca-se o contrato firmado entre o Governo do estado de Santa Catarina e a “Brazil Developemnt & Colonization Co”<sup>109</sup>, em 1916. Essa iniciativa estabeleceu como prazos e critérios de ocupação do Oeste catarinense: a) a reversão ao Estado das terras não ocupadas no prazo de 15 anos, a vencer em 1º de janeiro de 1932; b) o parcelamento em dois tipos de lotes: de 1000 ha, quando a topografia permitisse a exploração pastoril; e de 20 a 25 ha (“colônia”), nos demais casos; e c) a construção das estradas vicinais, pela companhia. A partir da década de 1920, essa empresa repassou a região Extremo Oeste Catarinense para outras colonizadoras, o que originou distintos projetos. No primeiro deles, no Vale do Rio Uruguai, os colonos de origem alemã extraíram as madeiras nobres, que eram transportadas em balsas de toras pelo Rio até a Argentina, o que permitia obter reservas financeiras e “limpar” as terras para a agricultura. Já nos projetos posteriores, as colonizadoras passaram a explorar e serrar a madeira antes de vender as terras aos colonos, o que permitiu diversificar seus interesses econômicos. Além de duplicar as fontes de retorno das colonizadoras, em muitos casos, o trabalho assalariado nessas serrarias foi utilizado com fonte de poupança de colonos para comprar suas terras (CAMPOS, 2013).

Um olhar estritamente econômico pode ocultar os conflitos culturais e institucionais relacionados à colonização da região. Isso porque, antes do ingresso das colonizadoras privadas (madeireiras), a região era ocupada por populações caboclas. A baixa densidade populacional propiciava o convívio com a floresta, onde extraíam a erva mate nativa. As residências eram fixadas temporariamente em determinados locais, sem propriedade privada da terra. Junto ao extrativismo migratório da erva mate, em regime de uso comum dos recursos naturais, as famílias criavam seus animais soltos em volta da casa e praticavam a agricultura em locais distantes, para evitar que as

---

<sup>109</sup> Essa empresa colonizadora foi criada em 1912 para explorar uma vasta área de terras no Oeste Catarinense, recebida pela empresa americana “Brazil Railway Co” como parte do pagamento pela construção da Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande.

criações danificassem as plantações. Esse sistema entrou em conflito com o regime introduzido via colonizadoras. Portadores de diferentes arcabouços institucionais, os caboclos não entendiam como alguém poderia ser proprietário da terra (algo como se passássemos, hoje, a privatizar o ar). Ao criarem tradicionalmente os animais soltos, essas populações resistiam em adotar as “novas” normas, segundo a qual a responsabilidade de prender os animais (cercas) seria de seus proprietários. Com os danos causados nas propriedades vizinhas e ambos considerando-se portadores da razão, o conflito era inevitável. Diante da assimetria de poder, as populações caboclas migraram para regiões não ocupadas ou se “isolaram” em comunidades afastadas<sup>110</sup> (RENK, 1997). Na outra face dessa relação, destaca-se que os colonos contratavam grupos desses caboclos como empreiteiros para extrair a erva mate nas terras recém compradas, o que, por sua vez, evitou o completo isolamento dessas comunidades. Além de evidenciar os conflitos socioculturais, a abordagem histórica permite ampliar a análise da sustentabilidade ambiental. Como exemplo, a pujança econômica do ciclo madeireiro deparou-se com os limites de seu sucesso, na medida em que se esgotaram os estoques florestais – o que impactou negativamente a disponibilidade de erva mate, planta que era extraída de forma sustentável (CAMPOS, 2013).

Embora as normas definidas pelo Estado permitissem o parcelamento de grandes lotes, Campos (2013) destaca que a venda das pequenas “colônias” configurou na forma mais lucrativa de aproveitamento das terras pelas empresas, o que resultou inclusive no parcelamento de algumas fazendas antigas. Em seu estudo sobre o histórico de “ocupação” da região, Bavaresco, Franzen e Franzen (2013) destacam três regiões com distintos projetos de colonização, o que explica grande parte das diferenças socioculturais e econômicas regionais atuais: I – o vale do Rio Uruguai, onde atuaram colonizadoras de caráter étnico e confessional, deu origem a municípios estruturados na pequena propriedade e trabalho familiar de colonos de origem alemã e/ou italiana (Mondaí, Itapiranga, São João do Oeste, Tunápolis, Santa Helena, Iporã do Oeste, Descanso e Belmonte); II – a microrregião das três fronteiras, na divisa com Paraná e Argentina, que se destaca pela presença inicial de latifúndios voltados à pecuária. Essas fazendas foram quase totalmente segmentadas pela ação das colonizadoras, mas a continuidade de algumas deve ser considerada para o entendimento de

---

<sup>110</sup> Atualmente restam raros agrupamentos de famílias caboclas no espaço rural regional, visto que sua maioria migrou para a periferia das cidades.

diferenças atuais na estrutura fundiária (Dionísio Cerqueira, São José do Cedro e Princesa); e III – a microrregião central, onde as colonizadoras primeiro extraíram a madeira e depois parcelaram as terras vendidas aos colonos, sem critérios étnicos e/ou religiosos (São Miguel do Oeste, Bandeirante, Barra Bonita, Paraíso, Guaraciaba, Guarujá do Sul e Anchieta). Nesse local, a comunidade de Vila Oeste, atual São Miguel do Oeste, orientou-se desde os primórdios para o desenvolvimento urbano, o qual foi favorecido pela forte atividade comercial ligada ao ciclo madeireiro<sup>111</sup>.

Com a colonização iniciada na década de 1920, o Vale do Rio Uruguai foi ocupado por teuto-brasileiros. Em 1922, foi criada a colonização de Porto Feliz de Mondaí, atual Mondaí, a qual concentrou migrantes de etnia alemã e de confissão luterana provenientes do Rio Grande do Sul. Três anos depois, os padres alemães católicos ligados à Companhia de Jesus criaram a colônia de Porto Velho, o qual aceitava somente descendentes alemães católicos. A abrangência atual dessa colonização compreende, especialmente, os municípios de Itapiranga, Tunápolis e São João do Oeste<sup>112</sup>. Com colonização mais tardia, nos demais municípios desse projeto concentraram-se, especialmente, imigrantes italianos católicos. Já na microrregião das três fronteiras, embora houvesse ocupação mais antiga baseada em fazendas pecuárias, sua estrutura foi parcialmente transformada, na década de 1940, pela ação das colonizadoras, que também venderam lotes aos colonos vindos do Rio Grande do Sul. Tal projeto se caracterizou pela maior diversidade cultural, devido à presença de italianos, mas também de alemães, poloneses, árabes, espanhóis, portugueses e caboclos. Por fim, a região central também foi ocupada por colonos vindos do Rio Grande do Sul, nas décadas de 1930 e 1940, os quais compraram terras, sobretudo, de colonizadoras madeireiras, as quais não seguiam critérios étnicos e religiosos. Como essas duas microrregiões de ocupação mais

---

<sup>111</sup> A região inclui mais três municípios, originários de outros projetos, que são Palma Sola (fundada como “fazenda” ainda em 1873 e ocupada por paulistas), Riqueza e Romelândia. A delimitação territorial dada pelos municípios atuais não coincide exatamente com os três projetos, pois a ocupação se dava via criação de comunidades e se alterava em virtude das condições topográficas. Com emancipação recente, existem municípios que mesclam comunidades com características de distintos projetos de ocupação.

<sup>112</sup> Para apoiar o desenvolvimento, esses descendentes de alemães católicos fundaram a cooperativa de crédito mais antiga de Santa Catarina, em 1932. Essa organização financeira teve importante papel no apoio ao desenvolvimento rural dos três municípios.

tardia concentraram mais ítalo-brasileiros, essa etnia ultrapassou a alemã na década de 1940 (CAMPOS, 2013; BAVARESCO; FRANZEN; FRANZEN, 2013).

Na primeira metade do Século XX, enquanto o ciclo madeireiro tendia ao esgotamento, a agropecuária mantinha baixa expressão econômica. A produção destinava-se basicamente à subsistência e ao mercado local, enquanto o fumo era a atividade comercial que gerava rendas monetárias. Com a crise dessa atividade, na década de 1940, o retorno à subsistência ampliava a necessidade de encontrar alternativas destinadas à venda. Embora os agricultores já criassem suínos para subsistência e para comercialização no mercado local, a transformação dessa criação animal em atividade comercial ocorreu somente na década de 1950, momento em que se iniciam as vendas externas intermediadas por comerciantes locais, típico das sociedades camponesas<sup>113</sup>. O ciclo agroindustrial baseado nessa atividade ganharia expressão regional nos anos 1960 e 1970, período que coincide com a formação de ligações orgânicas entre os agricultores e os grandes frigoríficos. Diferindo dos ciclos anteriores, a acumulação capitalista deixa de ser baseada na extração da natureza (erva e madeira) e passa a se dar pela extração sistemática do trabalho dos colonos (CAMPOS, 2013). Com diferenças de intensidade entre locais e estabelecimentos, o sistema de produção dos “colonos” passa a se integrar ao mercado e alterar sua base técnica segundo o ideário modernizante, no sentido da transformação de camponeses em agricultores familiares modernos e em empresas familiares (LAMARCHE, 1998). Nesse processo, a integração ao mercado de insumos contou com grande contribuição das cooperativas de produção e dos frigoríficos, que recebiam incentivos do Estado.

A primeira atividade a alterar profundamente sua matriz produtiva foi a suinocultura, visto que a ampliação da produção se deparava com os limites técnicos do sistema tradicional, em um contexto de fechamento da fronteira agrícola para a expansão horizontal (novos produtores e novas áreas). Para promover ganhos de produtividade (vertical), as empresas passaram a promover alterações na base técnica, especialmente, via introdução de novas raças de animais. Por um lado, além de reduzir o tempo de criação, de catorze para oito

---

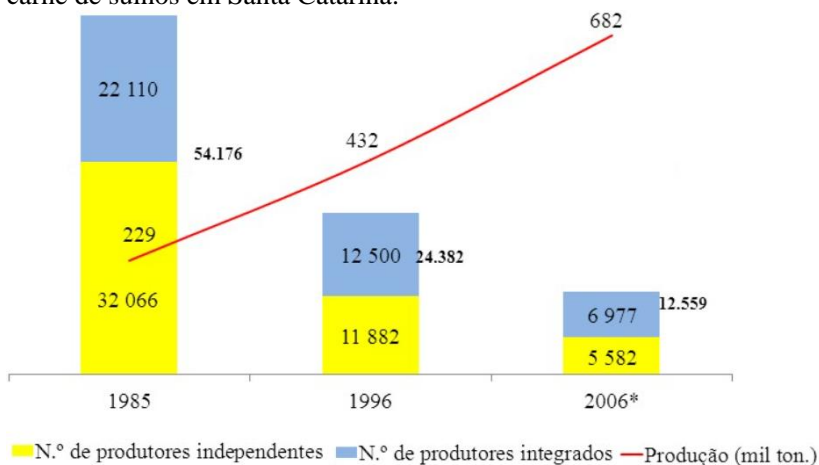
<sup>113</sup> Campos (2013) destaca que a suinocultura já havia ganhado expressão no Vale do Rio do Peixe, na década de 1920, propiciada pela facilidade de comercialização com São Paulo, via estrada de ferro. Para ampliar os negócios, os comerciantes passam a expandir suas compras a Oeste, chegando no Extremo Oeste nas décadas de 1950 e 1960.

meses, essa inovação tecnológica propiciava a obtenção de carcaça com menor percentual de gordura, necessária para atender a demanda por alimentos nobres (ex. embutidos) da crescente classe média urbana, especialmente, no Sudeste do país. Por outro, as novas raças exigiam mudanças: a) na dieta, que deveria ser mais ricas em proteínas e balanceadas segundo a fase da criação; e b) nos cuidados sanitários, via construção de pocilgas e higiene das instalações, devido à menor rusticidade desses animais. Mas, em virtude da baixa capacidade de investimento dos agricultores, escassez de crédito rural público, limitações técnicas e aumento nos custos de produção, o estímulo à adoção dessa tecnologia via diferencial de preço pela qualidade da carcaça, na ordem de 20%, resultou em transformações lentas e de pouco efeito (CAMPOS, 2013).

Para apressar seu projeto de modernização, os frigoríficos adotaram como estratégia o modelo da integração vertical, o qual propiciou ganhos de produtividade e concentração da produção entre os adotantes. Os resultados satisfatórios da iniciativa estimularam as integradoras a avaliar empréstimos junto ao sistema de crédito oficial, o que fez o número de suinocultores integrados em Santa Catarina expandir-se de 2.304, em 1978, para 23.936, em 1986. Ao dispor de ingerência e certo controle sobre esses estabelecimentos, os frigoríficos passaram a selecionar os suinocultores segundo critérios de escala e qualidade que lhes eram favoráveis. Sendo assim, na segunda metade da década de 1980, o fenômeno de seleção excludente passou a ocorrer inclusive entre os integrados. Levantando dados do estado de Santa Catarina, Miranda (2014) registra-se um aumento na produção de carne suína de 229 mil toneladas anuais para 682 mil entre 1985 e 2006. Enquanto isso, os dados levantados pelo autor apontam uma redução de aproximadamente 50% no número de suinocultores a cada década (**Figura 15**).

Diante das contingências que resultavam na exclusão de EF da suinocultura, restavam, principalmente, os cultivos de grãos, pouco favoráveis para sobrevivência no setor, e de fumo. Enquanto isso, a produção de leite destinava-se basicamente ao autoconsumo e possuía baixa expressão comercial, adquirindo escala somente na década de 1990. Dado o impacto econômico sobre as possibilidades de reprodução social, os dados do Censo Demográfico registram decréscimo da população rural regional, revertendo-se o fluxo migratório dos colonos existente até então, passando-se a fornecer excedentes populacionais para outras regiões e às cidades (CAMPOS, 2013).

Figura 15 - Evolução do número de suinocultores e da produção de carne de suínos em Santa Catarina.



FONTE: adaptado de Cepa/Epagri e IBGE\* por Miranda (2014).

O resgate histórico do processo de ocupação da região permite compreender alguns elementos que compõem os referenciais globais e setoriais de agricultores e operadores. Num primeiro momento, chamam atenção as diferenças de valores, noções fundamentais e instituições originárias das etnias estabelecidas, as quais são relevantes para explicar as distintas trajetórias de desenvolvimento. Esse referencial global é incorporado ao imaginário de vida e aos processos de tomada de decisão, orientando o comportamento individual. Ao ser questionado sobre as particularidades dos municípios de colonização alemã católica (no Sul), em relação ao restante da região, um sindicalista relata:

É, muda. [Nos municípios centrais e do Norte da região] a produção é diferente. Não tem tanto integração. A cultura do pessoal europeu, aqui [no Sul da região], é muito louca para trabalhar. Já o italiano não é mais tanto assim. Eles também não investem tanto. Eles são de guardar. [E aqui o pessoal investe mais?] Investe. Não sei se tu fostes às propriedades, o que eles têm em construções e tudo. Tu vais a outras regiões e não vêes tudo isso. Tecnologia para tudo. Às vezes, é questão para querer ganhar mais sempre. Agora, para ter uma vida saudável, com certeza não é o melhor. Nessa parte, acho que o pessoal lá não se judia tanto. Vive um pouco melhor. Acho que



vive mais. [E aqui?] Hoje se percebe que já não tem mais tempo... (OP 08).

A maior presença de suinocultores nesses municípios recebeu contribuição de uma cooperativa de crédito, o que facilitou o acesso ao sistema financeiro entre os agricultores ali situados. Por sua vez, o processo de seleção excludente vivenciado na suinocultura remete a um imaginário de modernização técnico-produtiva, o qual é entendido como necessidade para não ser excluído pelo mercado. Com diferentes intensidades, esse referencial setorial é verificado em grupo expressivo de operadores e agricultores familiares, encontrando-se na base de muitas decisões técnicas, especialmente, relacionadas aos investimentos na bovinocultura leiteira. Como destacam Capellesso e Cazella (2015), por um lado, os agricultores buscam ampliar a produção mediante a aplicação de crédito rural do Pronaf, para não ser penalizado pelo pagamento por volume. Como detalhado mais adiante, o pagamento por qualidade está em segundo plano na região, registrando-se diferenças de até 50% no preço por litro em decorrência da quantidade. Por outro, essa busca por escala reflete na adoção de um sistema produtivo intensivo, o que aumenta o uso de insumos externos e os custos de produção por litro, o que os deixa mais suscetíveis às oscilações de mercado.

### **3.1.1 O acesso à terra e estrutura fundiária**

A migração de colonos gaúchos reflete a existência de famílias numerosas em locais de colonização mais antiga, situação que exigia a busca por terras em outras regiões para seus descendentes manterem-se agricultores. Se, por um lado, as famílias estabelecidas no Extremo Oeste Catarinense reduziram sua fecundidade, por outro, na década de 1980, a crise da suinocultura e a queda de rentabilidade ampliou a necessidade de encontrar novas áreas. Como resultado, parte dessa população migrou em busca de terras no Paraná e no Centro Oeste do país. Em paralelo, persistia na região um contingente de pessoas sem terra. A discussão desse problema social passou a contar com contribuições de religiosos ligados à Teologia da Libertação<sup>114</sup>,

---

<sup>114</sup> A Teologia da Libertação é uma corrente religiosa cristã que surge na América Latina ao longo da segunda metade do Século XX. Essa tem como base o entendimento que o Evangelho exige a opção preferencial pelos pobres, devendo-se incluir na ação religiosa as ciências humanas e sociais. Seu nome tem relação com a interpretação do Evangelho como uma libertação das injustiças. No Brasil, um de seus expoentes é Leonardo Boff.

momento em que a Comissão Pastoral da Terra (CPT) teve papel decisivo na constituição do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Com apoio da CPT, o MST é fundado em Santa Catarina no ano de 1980 quando da ocupação da Fazenda Burro Branco, no município de Campo Erê. Como reflexo das grandes ocupações de terras ocorridas ao longo dessa década, fruto das ações dessas organizações, o Incra criou, entre 1985 e 1990, onze projetos de assentamentos de reforma agrária na região, os quais propiciaram o acesso à terra para 382 famílias. A esse contingente deve-se adicionar famílias de agricultores sem terra da região que foram assentadas em outras regiões do estado, para a qual não se dispõe de dados.

Em paralelo à luta pela terra, o trabalho de base das pastorais sociais contribuiu para a criação de oposições sindicais, que passaram a disputar essa estrutura de representação com vistas a fortalecer a mobilização social dos agricultores familiares - a qual desempenharia papel central na conquista de políticas públicas específicas na década de 1990. Como relata um operador de políticas públicas:

Até então era um sindicato muito assistencialista. Não cumpria o papel de buscar os direitos dos agricultores de fato, de fazer a luta sindical. Prestava os serviços médicos e odontológicos, que é a função do governo prestar. Não é função de o sindicato fazer isso. A partir desse momento passa a ser uma organização nova, uma entidade representativa para fazer a luta e buscar conquistar direitos. [Aqui no município ocorre em que anos?] Começou em 1986, mas de fato ocorreu em 1988 e 1989 (OP 09).

Passada a fase de mobilização em torno da luta pela terra, cessa a criação de novos projetos de assentamento, incluindo-se somente mais um em 2006, com 35 famílias. Como resultado, a reforma agrária beneficiou 417 famílias em 11 assentamentos, ou seja, 2,2% dos estabelecimentos levantados pelo Censo Agropecuário de 2006 na região de estudo<sup>115</sup>. Essa estagnação contrasta com os dados do Censo Agropecuário de 2006, que apontam para a permanência de 7,57% dos estabelecimentos sem propriedade legal da terra na região (arrendatários, ocupantes, parceiros e produtores sem área – ver

---

<sup>115</sup> O Censo Agropecuário de 2006 registra 225 estabelecimentos como “assentados sem titulação definitiva”. Esse dado está associado ao fato de algumas famílias terem recebido a titulação da terra, que pode ser concedida após o assentamento completar 20 anos.

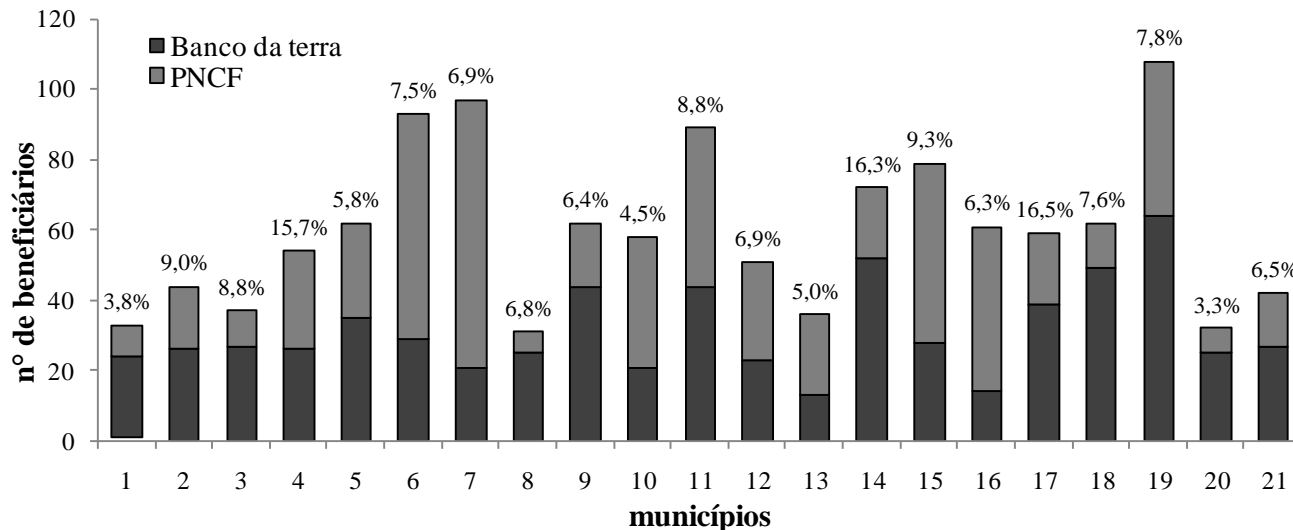
Apêndice V, p. 339). A esses agricultores se somam os detentores de minifúndios (áreas inferiores ao módulo fiscal), que podem demandar tanto a reforma agrária como acessar políticas públicas de crédito fundiário. Embora esse problema político continue a ser mediado pelo Estado, verifica-se uma mudança na ação pública em direção ao crédito fundiário, em que o agricultor adquire terras mediante a obtenção de financiamento. Embora, atualmente, o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) tenha dificuldades para avançar, especialmente, devido à elevação no preço das terras, os dados de janeiro de 2015 apontam para 655 beneficiários do Banco da Terra e 606 do PNCF na região de estudo, o que representa 7,2% dos estabelecimentos familiares cadastrados pelo Censo Agropecuário de 2006 (**Figura 16**)<sup>116</sup>. Em consonância com os dados de Santa Catarina, a quantidade regional de beneficiários do Banco da Terra e do PNCF é superior ao registrado via reforma agrária (GOMES et al., 2015). Se, por um lado, tais números se aproximam do contingente de famílias sem terra recenseados em 2006, por outro, destaca-se que os acessos ao PNCF têm se concentrado entre filhos de agricultores que já possuem propriedade, o que tende a ampliar devido à mudança normativa que permite a compra entre parentes, especialmente, de herdeiros (irmãos).

Ao olharmos o conjunto de propriedades segundo a distribuição por grupos de área total, de acordo com dados censitários de 2006, verifica-se que 79,86% dos empreendimentos possuíam áreas entre 5 e 50 hectares (**Figura 17**). Dos 21 municípios, Palma Sola, Dionísio Cerqueira e Guarujá do Sul possuem níveis de concentração de terras maiores, reflexo da continuidade de fazendas concedidas pelo Estado antes de 1920 e da concentração de áreas para o cultivo comercial de grãos, propiciado pela topografia plana. Como essas unidades atendem os índices de produtividade mínimos, as poucas propriedades com maior área na região atendem esse critério normativo da função social da propriedade. Restaria, portanto, os critérios ambientais e trabalhistas nas avaliações de desapropriação, não bem definidos na Constituição.

---

<sup>116</sup> O Banco da Terra e o PNCF, respeitadas suas diferenças, são políticas públicas que financiam a aquisição de terra a famílias de baixa renda, complementados com investimentos iniciais via Pronaf A. Em 2003, o Banco da Terra foi extinto em virtude de supostas irregularidades e problemas de gestão, sendo substituído pelo PNCF. Esses dados foram obtidos no site da Secretaria de Estado da Agricultura e Pesca de Santa Catarina e estão atualizados para 8 de janeiro de 2015. Contudo, os registros do PNCF não deixam explícita a condição final do projeto, devendo-se considerar esses dados com ressalvas.

Figura 16 – Números absolutos e relativos (% de estabelecimentos do município) de beneficiários do Banco da Terra e do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) para os municípios do Extremo Oeste Catarinense.

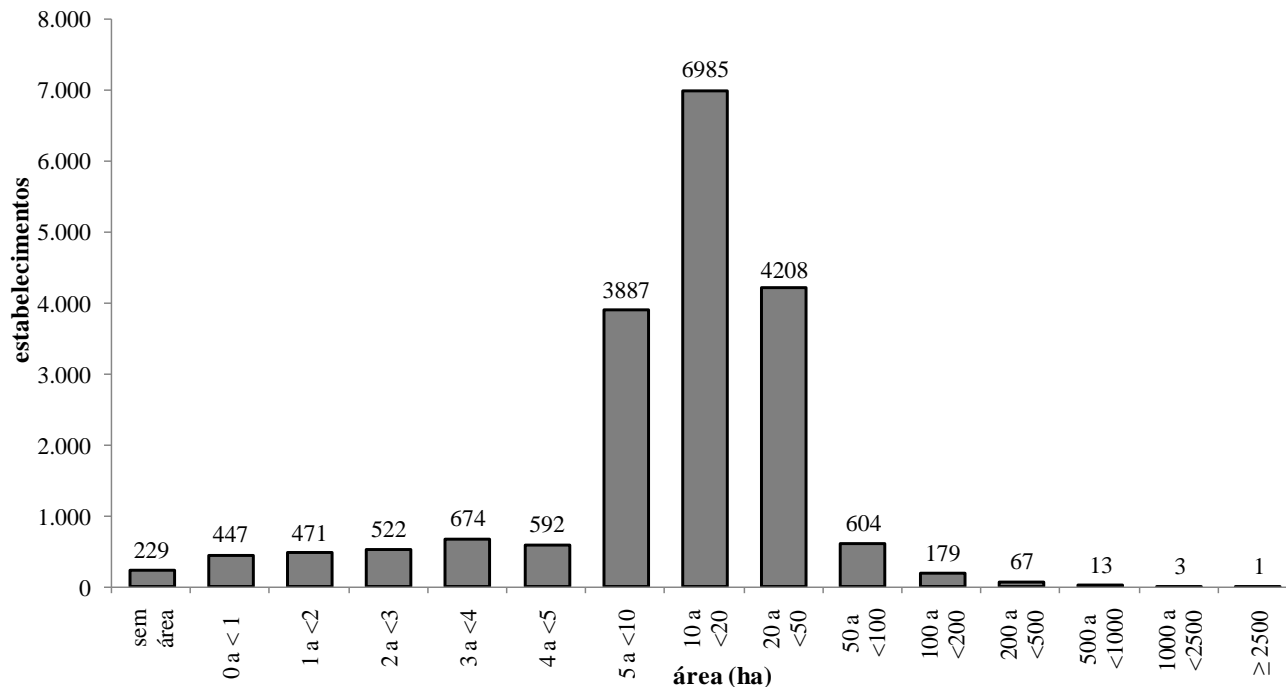


FONTE: Secretaria de Estado da Agricultura e Pesca de Santa Catarina (2015).

NOTA: Expressão relativa em relação aos dados do Censo Agropecuário de 2006.

LEGENDA: 1 – Anchieta; 2 – Bandeirante; 3 – Barra Bonita; 4 – Belmonte; 5 – Descanso; 6 – Dionísio Cerqueira; 7 – Guaraciaba; 8 – Guarujá do Sul; 9 – Iporã do Oeste; 10 – Itapiranga; 11 – Mondaí; 12 – Palma Sola; 13 – Paraíso; 14 – Princesa; 15 – Riqueza; 16 – Romelândia; 17 – Santa Helena; 18 – São João do Oeste; 19 – São José do Cedro; 20 – São Miguel do Oeste; 21 – Tunápolis.

Figura 17 – Estrutura fundiária da Região Extremo Oeste Catarinense segundo a distribuição dos empreendimentos em Grupos de Área Total levantados pelo Censo Agropecuário de 2006.



FONTE: Elaborado pelo autor a partir de IBGE – Censo Agropecuário 2006.

Enquanto a grande propriedade tem pouca expressão, o histórico de colonização contribui para que 92,5% dos estabelecimentos da região Extremo Oeste Catarinense sejam classificados como familiares, os quais ocupam 75,15% da área, com tamanho médio de 15,13 ha (Apêndice VI, p. 340). Ou seja, com a estrutura fundiária pouco concentrada e a presença de agricultura familiar superior ao verificado no estado de Santa Catarina e no país. Essa área média, inferior ao módulo fiscal<sup>117</sup>, ocorre em todos os municípios da região e é reflexo do parcelamento das antigas “colônias”, principalmente, pelos processos de herança. Possuindo 25 ha, a colônia foi o tamanho de propriedade adquirido pela maior parte das famílias que se estabeleceu na região.

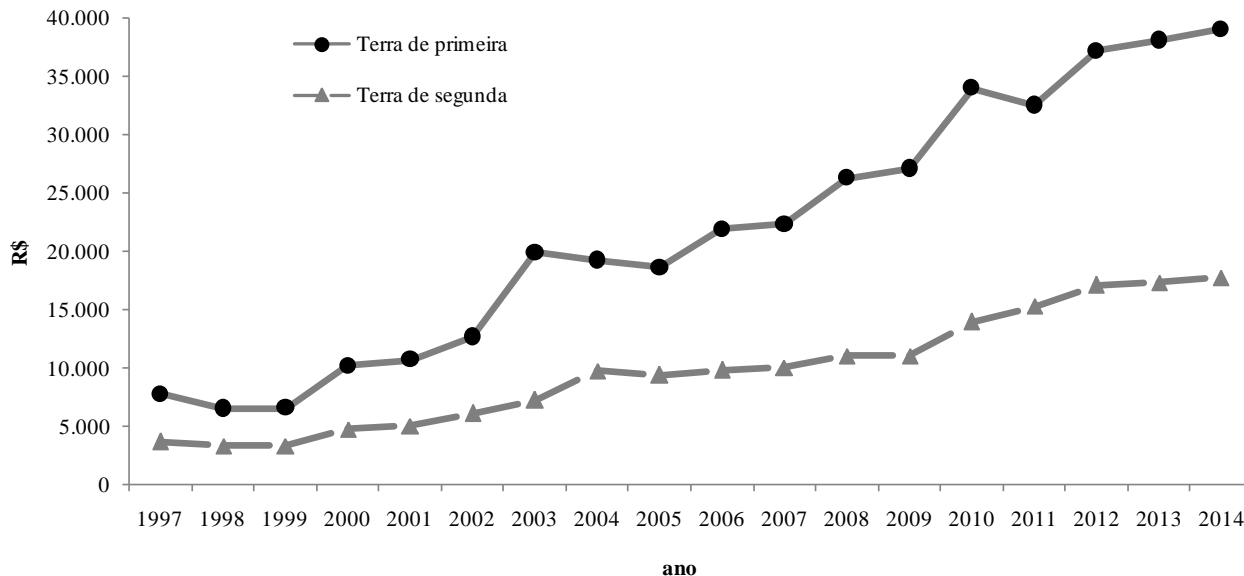
O processo de parcelamento dessas áreas tem relação com uma importante mudança normativa. No passado, os agricultores seguiam o “minorato”, instituição segundo a qual o filho homem mais jovem recebe a terra como herança e, em contrapartida, deve cuidar dos pais na velhice (WOORTMAN, 1994). Aos demais filhos homens, a família auxiliava na compra terras, normalmente, em regiões pouco povoadas, como ocorreu na colonização da região. Com o fechamento da fronteira agrícola em regiões próximas, o parcelamento por herança aumentou<sup>118</sup>. A isso se soma a recente elevação no preço das terras (**Figura 18**), reflexo de um contexto favorável criado pelas políticas públicas e pela valorização internacional das commodities (soja, em

---

<sup>117</sup> O módulo rural é o tamanho mínimo de *uma unidade produtiva específica* para atender a demanda de uma família, segundo *uma certa atividade* (tipo de exploração) agropecuária desenvolvida e a *sua localização geográfica*. Como exemplo, a Região Extremo Oeste Catarinense está enquadrada na Zona Típica de Módulo A3, em que o módulo rural por tipo de exploração é de 3 ha para hortigranjeiros, 15 ha para lavouras permanentes, 20 ha para lavouras temporárias, 50 ha para pecuária, 60 ha para florestais e 15 ha para área inexplorada ou exploração não definida. Já o módulo fiscal, definido pela Lei nº 6.746 de 1979, refere-se à área mínima *média* necessária para viabilizar economicamente as unidades produtivas em cada dado município. Esse valor é calculado para cada município de forma ponderada pela proporção das atividades exploradas e rendas obtidas através delas, o que na região de estudo é de 18 ha ou 20 ha (LANDAU et al., 2012).

<sup>118</sup> A legislação estabeleceu igualdade nos direitos de herança entre homens e mulheres, o que permitiu a expansão das liberdades individuais das mulheres e as incluí-las nos processos de herança, o que contribuiu para ampliar o parcelamento das terras. Por sua vez, no ano de 2015, o Governo Federal abriu possibilidade de acessar ao PNCF para compra de parcelas dos herdeiros (irmãos), o que pode reduzir o fenômeno de parcelamento por herança.

Figura 18 – Evolução do preço médio deflacionado\* da terra nua por hectare (em R\$) na região Extremo Oeste Catarinense, 1997-2014.



NOTA: \* Preços nominais corrigidos pelo IGP-DI anual disponibilizado pelo IPEA, tendo base 100 em 2014.

LEGENDA: Terra de primeira: mecanizável e de boa fertilidade ou terra de várzea que não apresenta potencial para ser sistematizada; Terra de segunda: mecanizável de baixa fertilidade ou não-mecanizável de boa fertilidade.

FONTE: Elaborado pelo autor a partir de dados do Cepa/Epagri.

especial). O quadro é mais grave em áreas próximas às cidades ou a rodovias pavimentadas, onde a finalidade agrícola começa a conflitar com uso imobiliário e com os sítios de lazer<sup>119</sup>.

Em muitos casos, tanto o parcelamento quanto o pagamento de partes referentes aos demais herdeiros tende a inviabilizar a reprodução social na atividade. Embora essa seja somente uma das causas explicativas, os estudos sobre o tema destacam a existência de grande número de famílias sem sucessores (SILVESTRO et al., 2001; STROPASOLAS, 2006; BIANCHINI, 2010)<sup>120</sup>.

### 3.1.2 A importância socioeconômica do setor primário

Em 2012, a atividade agropecuária era responsável por 6,7% do PIB catarinense, ficando atrás do setor de serviços (59,2%) e industrial (34,1%). Caracterizada pela forte presença do setor primário, embora a região EOC respondesse por 2,95% do PIB estadual, a agropecuária representou 22% do Valor Adicionado Bruto (VAB<sup>121</sup>) regional (SECRETARIA..., 2013). Além da importância econômica, o setor constitui-se na principal ocupação da população com mais de 18 anos<sup>122</sup>. A exceção ocorre em Dionísio Cerqueira e São Miguel do Oeste, municípios onde o setor de serviços alcança a primeira posição,

---

<sup>119</sup> Cazella, Sencébe e Rémy (2015) destacam que esse fenômeno não é exclusividade brasileira, tendo ocorrido com maior intensidade no caso francês, onde o processo de modernização encontra-se mais avançado.

<sup>120</sup> Entre as principais motivações para a saída da juventude, levantadas nas entrevistas do presente estudo, estão: a) a falta de liberdade e de possibilidade para participar na gestão do empreendimento, geralmente centralizada pelo pai; b) falta de uma garantia de renda para desfrutar de lazer; c) trabalho aos finais de semana, geralmente, sem férias e com jornadas diárias de mais de oito horas; d) insalubridade do trabalho, como a exposição à chuva e ao frio, especialmente, na atividade leiteira; e) ausência de terras favoráveis ou suficiente para mais de um filho, sendo a aquisição onerosa; f) desestímulo advindo de alguns pais; e g) outros interesses profissionais. Ou seja, a rentabilidade econômica tem importância, mas não é exclusiva, pois muitos agricultores com renda elevada também ficam sem sucessores.

<sup>121</sup> O VAB representa a diferença entre o valor bruto da produção e o valor dos insumos que foram utilizados no processo produtivo, representando a contribuição dos setores ou atividades econômicas no PIB.

<sup>122</sup> O Censo Agropecuário de 2006 dimensionou 52.284 ocupados no setor agropecuário, com mais de 14 anos, de um total de 174.690 habitantes existentes em 2010.



respectivamente, com 35,43% e 40,16% das ocupações laborais. Em geral, os demais municípios se caracterizam por desenvolverem atividades essencialmente rurais e por disporem de centros urbanos de tamanho reduzido ou intermediário, os quais não possuem uma dinâmica industrial própria e autônoma, sendo essencialmente voltadas a prestar serviços e oferecer produtos à população local e a processar a produção agropecuária por meio de agroindústrias (não considerada ocupação agropecuária pelo Censo). Nesse caso, o setor agropecuário assume papel estrutural, sendo seus impactos sentidos em todas as atividades econômicas regionais.

Considerando a tipologia proposta por Veiga (2002), somente São Miguel do Oeste seria classificado como município ambivalente, em virtude da alta densidade demográfica (**Figura 19**). Para esse autor existem três tipos de municípios: a) essencialmente rurais: os que possuam, simultaneamente, menos de 50.000 habitantes, não fazem parte de regiões metropolitanas<sup>123</sup> e tenham menos de 80 habitantes km<sup>-2</sup>; b) essencialmente urbanos: as unidades territoriais pertencentes às regiões metropolitanas; e c) ambivalentes: o grupo intermediário que mescla ecossistemas parcialmente alterados com outros mais artificializados. Junto a São Miguel do Oeste, que desempenha papel de principal centro regional, os municípios de tamanho intermediário destacam-se na prestação de serviços e produção de bens industriais de consumo regional.

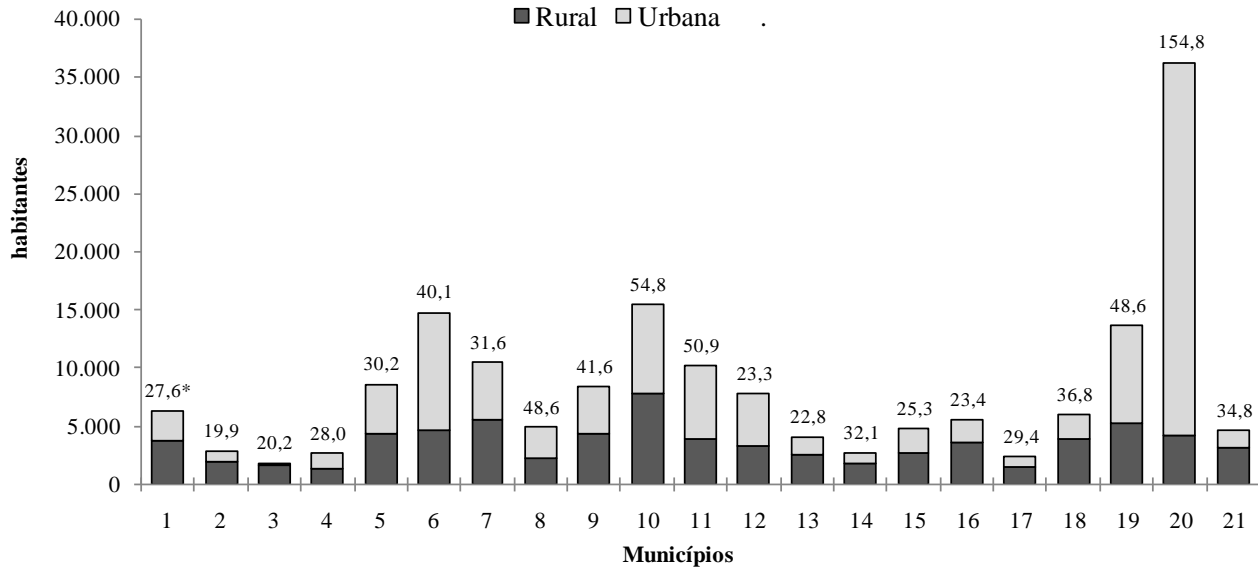
Na comparação entre os dados demográficos de 2000 e 2010, verifica-se que a população total regional cresceu 2%, mas decresceu em onze municípios. Segundo a distinção realizada pelos critérios do IBGE, os habitantes urbanos elevaram-se em 24%, a exceção de Romelândia, único município em que registra decréscimo nessa categoria (Apêndice VII, p. 342). Em sentido oposto, nessa década, a população rural decresceu 18%, fenômeno que ocorre com distintas intensidades em todos os municípios da região (IBGE, 2000; 2010)<sup>124</sup>. Se, por um lado, a saída de agricultores pelo êxodo tende a diminuir o mercado consumidor local de bens de consumo e serviços, impactando negativamente a

---

<sup>123</sup> O Extremo Oeste Catarinense e municípios próximos instituíram-se como Região Metropolitana pela lei complementar estadual nº 571, de 24 de maio de 2012. A lei reflete interesses políticos voltados a acessar valores mais elevados do Programa Minha Casa Minha Vida, não possuindo a dinâmica metropolitana destacada por Veiga.

<sup>124</sup> O Censo considera urbano as sedes de distritos e de municípios, o que pode incluir populações que atuam em atividades agrícolas ou elas vinculadas.

Figura 19 – População rural, urbana e densidade demográfica\* (habitantes km<sup>2</sup>) para os municípios da região Extremo Oeste Catarinense em 2010.



FORNTE: Elaboração própria a partir de IBGE, Censo demográfico 2010.

LEGENDA: 1 – Anchieta; 2 – Bandeirante; 3 – Barra Bonita; 4 – Belmonte; 5 – Descanso; 6 – Dionísio Cerqueira; 7 – Guaraciaba; 8 – Guarujá do Sul; 9 – Iporã do Oeste; 10 – Itapiranga; 11 – Mondaí; 12 – Palma Sola; 13 – Paraíso; 14 – Princesa; 15 – Riqueza; 16 – Romelândia; 17 – Santa Helena; 18 – São João do Oeste; 19 – São José do Cedro; 20 – São Miguel do Oeste; 21 – Tunápolis.

economia local, por outro, a forte integração setorial ao mercado tem ampliado os negócios nas áreas de insumos, máquinas e agroindustrialização entre os remanescentes, mantendo sua importância na economia regional.

As diferentes ideias de rural e urbano repercutem nas políticas públicas. Na gênese do Pronaf, em 1996, o rural foi concebido com base agrícola. Entre as adequações que se seguiram, os mediadores desse programa de crédito rural criaram possibilidades para incorporar atividades não agrícolas desenvolvidas pelas famílias, a exemplo do turismo rural, artesanato e agroindustrialização. A isso se soma a possibilidade da família acessar DAP mesmo tendo até 50 % de rendas não agrícolas, que permite a articulação intersetorial. Em sentido oposto a essa ampliação normativa, a dicotomia rural/urbano se expressa na concepção de desenvolvimento dos gestores de municípios essencialmente rurais (Veiga, 2002), que apresentam políticas públicas desarticuladas entre as sedes e as áreas agrícolas. Como exemplo, tende-se a pensar o desenvolvimento dessas sedes municipais via isenção de impostos para atrair empresas que gerem postos de trabalho, enquanto desconsidera-se as potencialidades de criar empreendimentos articulados com a agricultura familiar. Em síntese, deixa-se de lado o fomento à diversificação de atividades no setor primário, que representava importante antecipação pró-ativa com vistas a atenuar os impactos socioeconômicos negativos decorrentes dos riscos sanitários, ambientais e de mercado.

Assim como resgatado na história de colonização, um olhar sobre os demais indicadores socioeconômicos permite constatar outras diferenças internas na região de estudo. Em seu caráter multidimensional, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 2010 evidencia disparidades, sendo muito alto em São Miguel do Oeste, alto em dezessete municípios e médio em outros três (Anchieta, Bandeirante e Romelândia)<sup>125</sup>. De forma semelhante ao que ocorre no estado de Santa Catarina, observa-se que o IDH Longevidade contribui para elevar a média, sendo muito alto em vinte municípios (com exceção de Bandeirante). Enquanto isso, a Educação é o componente mais adverso, sendo alto em somente três municípios, médio em catorze e baixo nos outros quatro. Contribui para isso a baixa escolaridade da população com mais de 25 anos, em sua maioria, sem nível fundamental completo e com analfabetismo oscilando entre 4% e

---

<sup>125</sup> O IDHM é classificado como *muito alto* ( $\geq 0,800$ ), *alto* (0,799 à 0,700), *médio* (0,699 à 0,600), *baixo* (0,599 à 0,500) e *muito baixo* ( $\leq 0,499$ ).

16,5% nos municípios (Apêndice XIII, p. 352). Esse dado recebe contribuição da baixa escolaridade da população rural, que dificilmente retorna aos estudos quando em idade adulta. Ou seja, há uma dependência de trajetória geracional na alteração desses dados, visto que os avanços no acesso à educação estão centrados nos jovens (PNUD/IPEA/FJP, 2013).

Por fim, embora o Índice Gini<sup>126</sup> aponte para níveis de desigualdade bem inferiores à média nacional, a vulnerabilidade à pobreza oscila entre 7,0% e 33,6% das populações municipais (PNUD/IPEA/FJP, 2013). Em síntese, o grande desafio regional para a expansão das liberdades é articular a melhoria dos níveis educacionais com a criação de oportunidades para ascensão da renda nos arranjos produtivos locais, estruturados na agricultura de base familiar.

### 3.1.3 Particularidades do setor primário regional

Entre as atividades agropecuárias desenvolvidas, há um equilíbrio econômico entre valor da produção agrícola e das criações animais, sendo que grande parte das lavouras se destina a atender a demanda por alimentação das atividades pecuárias (**Tabela 3**). Nas criações de suínos e aves, que contemplavam inicialmente um grande número de produtores, a demanda por escala gerou forte processo de exclusão e concentração, como relata um agricultor entrevistado:

Eram mais suínos, assim, ciclo completo. Acho que não eram mais suínos, só que era mais dividido. Mais famílias tinham, mas era até no máximo cinco leitoas por propriedade. Isso dava uns cem suínos terminados por ano. Hoje está mais integrado (EF 06).

Esse relato é corroborado pelos dados do Censo Agropecuário de 2006, que registrou 5,87% dos estabelecimentos da região como responsáveis por 89,0% do valor da produção de suínos. De forma mais acentuada, 2,0% concentravam 96,4% do valor de vendas das aves de corte. Isto é, um número reduzido de estabelecimentos passou a contar com essas atividades como importante fonte de renda, quase totalmente integrada às agroindústrias. A exclusão de agricultores das cadeias

---

<sup>126</sup> O Coeficiente de Gini é um índice calculado para estimar a desigualdade entre as pessoas, sendo que zero corresponde a completa igualdade (todos iguais) e um à desigualdade extrema (um recebe tudo e os demais nada).

Tabela 3 – Valor da produção na composição do produto interno bruto agropecuário da região Extremo Oeste Catarinense (R\$ mil), diferenciando-os pela condição familiar, e as principais fontes da categoria familiar (2006).

	Total	Não familiar	Agricultura Familiar		
	R\$ (mil)	R\$ (mil)	R\$ (mil)	> fonte	R\$ (mil)
Animal	383.205	68.714	314.491		
De grande porte	162.374	24.737	137.637	Leite de vaca	107.727
De médio porte	150.385	33.351	117.034	Suínos	112.234
Aves	67.165	9.709	57.456	Frango corte	46.618
Pequenos animais	3.281	918	2.363		
Vegetal	431.306	56.089	375.217		
Lavouras permanentes	28.062	5.790	22.272		
Lavouras temporárias	377.156	41.910	335.246	Milho	154.561
				Fumo	73.984
Horticultura	7.063	2.411	4.652		
Floricultura	844	250	594		
Silvicultura	8.175	5.008	3.167		
Extração vegetal	10.008	721	9.287		
Agroindústria	400	37	363		
<b>TOTAL</b>	<b>815.709</b>	<b>125.014</b>	<b>690.695</b>		

FONTE: Elaboração própria a partir de dados de IBGE – Censo Agropecuário 2006

de suínos e de aves exigiu a busca por alternativas econômicas. Segundo dados do Censo Agropecuário de 2006, destacavam-se regionalmente: a) a fumiicultura, que propiciava rendas elevadas em pequenas áreas e era praticada em 34,2% dos EF, representando 10,71% do valor da produção agropecuária familiar; b) o milho, tradicionalmente produzido para as criações animais, foi cultivado em 82,3% dos EF e alcançou 22,4% da renda bruta dessa categoria social; e c) a produção leiteira, atividade econômica praticada com finalidade comercial em 65,9% dos EF da região, atingindo 15,6% do total da renda agropecuária dessa categoria social. Embora com baixa expressão global, tal condição não exclui a existência de estabelecimentos que se destacam pela olericultura, fruticultura, outros grãos, piscicultura, turismo rural, artesanato, agroindústria etc. (IBGE, 2009)<sup>127</sup>.

Nas dinâmicas mais recentes, os dados da Pesquisa Agropecuária Municipal apontam a redução de 25% na área plantada de fumo entre 2006 e 2013. Esse comportamento tende a ser acentuado com a queda de preços e as dificuldades na venda da produção registradas na região nas safras 2013/14 e 2014/15. Em sentido oposto, nesse período, a melhoria de preços e a presença do crédito rural contribuíram para a expansão de 66% na produção leiteira (**Figura 20**), reflexo de expansão horizontal (de 42% no número de vacas) e vertical (na produtividade por animal), especialmente, após 2007.

No aumento da produção e da produtividade destacam-se as contribuições de inovações técnicas nos sistemas de produção de pastagem e do incremento no emprego de concentrado e silagem, as quais são adotadas sem a prática da integração a agroindústrias. Em termos de expansão horizontal, a principal fonte de crescimento refere-se à ampliação do número de animais por produtor e do número de produtores, estimando-se que a atividade leiteira seja atualmente praticada com finalidade comercial em aproximadamente 75% dos estabelecimentos familiares da região, pouco acima dos valores observados em 2006 (CAPELLESSO; CAZELLA, 2015).

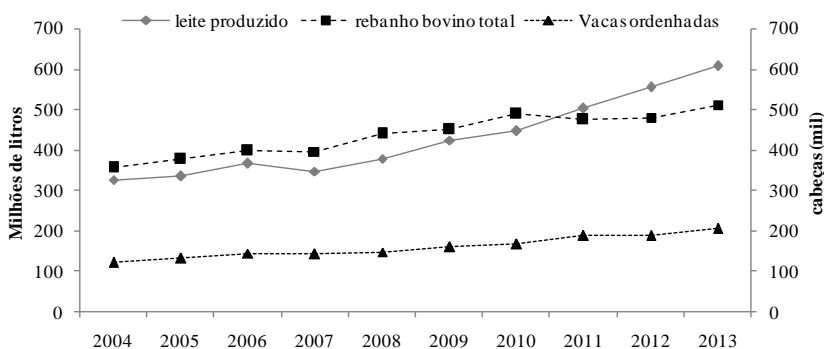
Verificam-se aqui diferenças marcantes em relação às dinâmicas registradas na suinicultura, analisada por Campos (2013). Como destacam Capellesso e Cazella (2015), o primeiro se refere à adoção do pagamento por quantidade, que se sobrepõe aos diferenciais de qualidade. Durante as entrevistas desta pesquisa registraram preços 50% superiores por litro em favor dos maiores volumes. O segundo está na

---

<sup>127</sup> Para mais detalhes ver: APÊNDICE VIII, p.344; APÊNDICE IX, p.346; APÊNDICE X, p.347; e APÊNDICE XII, p. 350.

facilidade de acessar a política pública de crédito rural para realizar os investimentos, basicamente via Pronaf<sup>128</sup>. Disso resulta um terceiro fator, a maior velocidade na adoção de inovações, sendo que os investimentos em produção de alimentos para os animais foram centrais para a ampliação do rebanho. Enquanto isso, a ideia de integração vertical às agroindústrias tem esbarrado em limitações sanitárias para o confinamento dessa espécie, necessário para os ganhos de escala em propriedades com pequenas áreas, bem como no aumento dos custos de produção da alimentação no cocho em relação à base de pasto (LORENZON, 2004). Todavia, ainda que em ausência de integração vertical às agroindústrias e baixos índices de produtores que adotam o confinamento, verifica-se uma tendência de especialização na atividade leiteira em busca de ampliação na escala.

Figura 20 – Evolução do rebanho bovino total e de vacas ordenhadas (em mil cabeças), bem como da produção leiteira (em milhões de litros anuais) na região Extremo Oeste Catarinense, para o período 2004-2013.



FONTE: Elaboração própria a partir de dados de IBGE – Pesquisa agropecuária municipal.

Em paralelo, ao mobilizarmos a distinção de referenciais tecnológicos, verifica-se a baixa presença de agricultores orgânicos. Em pesquisa realizada pelas gerências regionais da Epagri, ocorrida em 2010, levantou-se 603 agricultores orgânicos em Santa Catarina (0,3%

<sup>128</sup> Reforçando a importância desse elemento, verifica-se que a região de colonização alemã, na parte Sul, contava com uma cooperativa de crédito rural desde 1932. Para além das diferenças de referenciais globais, a atuação dessa organização contribuiu para viabilizar os investimentos, concentrando regionalmente os produtores de suínos e aves.

do total), cultivando 3.850 ha. Destaca-se que essa pesquisa teve como alvo os agricultores que produzem e comercializam alimentos como orgânicos e agroecológicos, possuindo ou não certificação de conformidade orgânica<sup>129</sup>. Desse total, 101 (16,7%) estabelecimentos orgânicos estavam localizados nos municípios da região Extremo Oeste Catarinense. Além de representar apenas 0,6% dos EF da região, somente nove deles eram certificados segundo a legislação brasileira de orgânicos<sup>130</sup>. Ao levantar a renda das cinco principais culturas em cada propriedade pesquisada, a receita média mensal obtida com a comercialização da produção orgânica (certificada ou não) foi superior a dois salários mínimos mensais por família (ZOLDAN; MIOR, 2012). Vale destacar que o estudo não incluiu as receitas de autoconsumo, muito valorizada por esses agricultores em termos de saúde e qualidade de vida. Isso porque a compra de produtos com qualidade similar geralmente exige pagamento de preço *premium*, em virtude da valoração nos mercados de qualidade.

O estudo de Zoldan e Mior (2012) destaca ainda que as principais dificuldades relatadas pelos agricultores orgânicos catarinenses para administrar a atividade estão relacionadas à qualificação da mão de obra (138 casos), falta de recursos para investimento (108) e falta de capital de giro (99), entre outros. Ou seja, mais de 40% das famílias entrevistadas apontam problemas relacionados à falta de recursos (investimentos e custeio), não sendo apresentadas explicações sobre a sua relação com o Pronaf e o seguro agrícola. Como principal motivação para manter-se na produção orgânica, 159 (26,4%) agricultores entrevistados apontaram questões econômicas, 94 (15,6%) ecológicas, 271 (44,5%) saúde e qualidade de vida, visto que muitos se intoxicaram ou desenvolveram doenças, 6 (1,0%) técnicas, restando ainda 32 famílias (5,3%) com outras motivações. Sem negar a importância na geração de renda, verifica-se um predomínio de questões extraeconômicas que fogem aos preceitos do produtivismo

---

<sup>129</sup> A avaliação de conformidade orgânica somente entrou em vigor em 2011 e muitos agricultores ainda não a adotaram. Nessa direção, a pesquisa contempla também agricultores não certificados. Ao desconsiderar famílias que produzem exclusivamente para o autoconsumo ou não utilizam a denominação orgânico (agroecológico), a pesquisa registra número inferior aos 2.000 agricultores orgânicos catarinenses levantados pelo Censo Agropecuário de 2006.

<sup>130</sup> Em alguns pontos o estudo aponta para 117 famílias praticando agricultura orgânica na região Extremo Oeste Catarinense, mas esse número decorre de distinta delimitação geográfica adotada pela Epagri em relação a esta pesquisa.



convencional. Como se verá a seguir, essa distinção de modelo técnico foi mobilizada na seleção e diferenciação das estratégias de reprodução social dos estabelecimentos familiares.

### 3.2 AGRUPAMENTO DE ESTRATÉGIAS DE REPRODUÇÃO SOCIAL

A coleta de dados primários junto aos EF adotou recorte qualitativo, buscando-se contemplar a diversidade que compõe essa categoria social na região. Em consonância com o processo histórico de integração às agroindústrias, a análise das estratégias de reprodução social permite classificar as criações de suínos e aves como integradas verticalmente às agroindústrias e geradoras de elevado Valor Bruto da Produção (VBP) agropecuária. Embora a produção de grãos tenha sua escala limitada pelo tamanho reduzido das áreas, essa atividade alcança expressivo VBP em alguns EF, orientada pelo produtivismo via aporte expressivo de tecnologias e insumos modernos. No lado oposto das cadeias de commodities globais, verificam-se agricultores orientados pela agroecologia, os quais apresentam maior diversificação de atividades produtivas e valorização da autonomia. No grupo intermediário situam-se agricultores com distintos níveis de intensificação produtivista, autonomia e diversificação dos sistemas produtivos. Isso porque a cadeia do leite, em vias de se tornar uma commodity internacional na região, é a principal atividade econômica e permite certa flexibilidade ao agricultor para adotar distintos modelos tecnológicos.

Tendo por base o VBP agropecuária, a diversificação produtiva e a tipologia de estabelecimentos construída por Lamarche (1998), diferenciaram-se as estratégias de reprodução social em três grupos de agricultores entrevistados: a) seis EF que atuam nas cadeias de suínos e aves e um em grãos (identificados como EF 01 a EF 07), os quais têm elevada integração aos mercados de insumos e atuação em cadeias de commodities globais, aproximando-se da categoria “empresa familiar”; b) nove EF orgânicos e/ou orientados pela agroecologia (EF 29 ao 37), que valorizam a autonomia no uso de insumos e a diversificação, ficando entre a “agricultura familiar moderna” e a “agricultura camponesa”; e c) 21 EF com integração intermediária aos mercados de insumos (EF 08 ao 28), em que há um predomínio de “agricultores familiares modernos”, com alguns mais próximos a “empresa familiar” e outros da “agricultura camponesa”.

Antes de detalhar as principais características desses estabelecimentos, cabe fazer uma ponderação quanto ao recorte familiar. O primeiro deles se deve ao fato de, em algumas unidades, existirem distintas formas de organização familiar. Registram-se casos em que, após casar-se, o filho permanece trabalhando com o pai, junto com o qual pode haver ainda um segundo casal ou filhos solteiros. Nesses casos, a lei trata distintas composições familiares de forma homogênea, não oferecendo critérios diferenciados para enquadramento de renda e tamanho de área segundo o número total de integrantes economicamente ativos<sup>131</sup>. Em termos práticos, a divisão desses fatores à revelia da lei, ou sua ocultação, tem permitido o acesso à DAP por estabelecimentos que não seriam enquadrados ao Pronaf pela norma vigente. Embora cada estabelecimento deva possuir, em termos legais, só uma DAP, verificaram-se casos de divisão entre os integrantes: “[Na família, vocês têm mais de uma pessoa com Pronaf?] Tem quatro pessoas. [Cada um tem sua DAP?] Sim. Cada um tem uma DAP” (EF 03). Tal condição reflete a dificuldade prática de se estabelecer uma classificação que dê conta da diversidade social e econômica dessa categoria.

Embora alguns EF possuam mais de uma DAP, este estudo considerou como critério de agrupamento das rendas a unidade entre gestão da produção e de consumo, na lógica proposta pela lei para a DAP principal. Nos EF em que os integrantes gerem os custos e o consumo da unidade de forma indivisa, adotou-se o recorte como um único estabelecimento familiar. Tal recorte está em conformidade com a legislação e com as teorias que destacam o caráter indiviso da racionalidade econômica entre produção e consumo. Como exemplo, considerou-se um único EF quando o filho, casado e habitando casa separada, trabalha e administra a atividade agropecuária em conjunto com os pais, mas sem critérios claros de divisão da renda (EF 07; e EF 18). Já nos casos em que a produção agropecuária é coletiva (condomínio), mas a gestão do consumo das famílias ocorre em casas separadas e administradas de forma dissociada, a aplicação do critério acima resultou em divisão da renda em mais de um EF (EF 19; e EF 21).

A adoção do recorte familiar exige ainda considerações sobre a distinção das estratégias de reprodução social dos pais e filhos,

---

<sup>131</sup> A lei diferencia a emissão da DAP principal, que identifica o a Unidade Familiar de Produção Rural (UFPR), da DAP assessoria, utilizada para identificar filhos e agregados. Embora essa condição permita a existência de duplicidade de DAP em uma UFPR, o teto de renda bruta é calculado com base na DAP principal (BRASIL, 2014).

especialmente, quando os últimos deixam de se dedicar à agricultura. Há casos em que os jovens migram para a cidade para estudar e/ou trabalhar, sendo comum o auxílio dos pais com alimentos e dinheiro. “Quando carneia, elas pegam para o gasto delas, para as filhas” (EF 02). O direcionamento de recursos para os filhos migrantes ocorre, especialmente, para pagar os estudos, recebendo ou não retribuição na atividade agropecuária: “Eu auxílio na faculdade dela, R\$ 200,00 por mês. E tenho o carro lá com ela. E fim de semana ela vem em casa. Ela trabalha de segunda a sexta [na cidade] e sábado e domingo fica comigo” (EF 35).

Em EF com fácil acesso às cidades, ou com acesso a postos de trabalho no espaço rural, são comuns os casos de trabalho formal externo de filhos ou de integrantes do casal. Como relatam os jovens entrevistados no EF 03: “Os pais até ficam na agricultura, mas os jovens, aqui, não têm ninguém. Só nós que ficamos. [E há jovens que trabalham na cidade, porque aqui é perto?] Sim, a maioria daqui. Trabalha na cidade e vem de noite na casa dos pais”. Embora se mantenha a unidade familiar, no caso dos filhos que tem trabalho externo, é comum que o jovem administre a renda externa, enquanto o casal mantém as despesas da casa e da produção. Embora tal fenômeno apresente indícios de separação na gestão de consumo, por se tratar de uma forma de pluriatividade<sup>132</sup>, esse tipo de renda externa foi incluído no presente levantamento (SCHNEIDER, 2003, 2005; ANJOS, 2003). Já quando os jovens não moram mais com os pais e nem atuam na agricultura, em que pese os vínculos financeiros de ajuda, as possíveis fontes de renda externa dos filhos não são consideradas.

### **3.2.1 EF integrados às cadeias de suínos e aves ou centrados em grãos**

Nesse grupo foram incluídos sete estabelecimentos agropecuários do total de 37 entrevistados. A análise de suas estratégias de reprodução

---

<sup>132</sup> As atividades não agrícolas levantadas foram as seguintes: trabalho formal em agroindústrias, no serviço público (agente de saúde e escolas) e demais empresas; trabalho de técnico em agropecuária e na gestão de cooperativas; salário de representante político (vereador) e de cargo comissionado no poder público; trabalho informal de inseminação, pedreiro, eletricitista, diarista agrícola e faxina; revenda informal de produtos; prestação de serviços de máquinas; padaria; e artesanato. A isso se somam rendas provenientes de auxílio estudantil; bolsa família; e previdência social.

social permite apontar a existência de diferenciação entre as duas atividades integradas, sendo a especialização e a concentração da produção mais intensa na avicultura. Entre os principais fatores explicativos, esse resultado tem relação com as possibilidades legais e econômicas associadas ao destino dos dejetos. A criação de frangos de corte sobre maravalha<sup>133</sup> gera dejetos com baixo teor de umidade (~30%) e maior concentração de nutrientes, o que viabiliza o transporte para médias distâncias para emprego como fertilizante orgânico, não se constituindo em um entrave técnico. Já o dejetos líquido proveniente da suinocultura apresenta baixa concentração de nutrientes. Dado os custos de transporte, a viabilidade econômica para seu emprego como fertilizante (relação custo/benefício, quando comparado com os fertilizantes solúveis de síntese química) somente é favorável nas proximidades da criação.

Em três dos sete EF entrevistados nesse grupo, o tamanho reduzido de suas áreas limitou a escala da suinocultura, visto que a legislação determinava a aplicação de dejetos de suínos a  $50 \text{ m}^3 \text{ ha}^{-1} \text{ ano}$ . Para viabilizar projetos na escala estabelecida pelas integradoras, os suinocultores firmam parcerias com seus vizinhos, fornecendo-lhes dejetos gratuitamente em troca da averbação de área para obter licença ambiental<sup>134</sup>. Nessa direção, pode-se afirmar que a norma ambiental foi

---

<sup>133</sup> A maravalha é a aparas de madeira produzida com máquinas especiais para dispor de tamanho superior à serragem e evitar ao máximo a presença de pó. Esse material é utilizado nos aviários para revestir o solo, sendo que sua mistura com o esterco das aves é chamada de “cama de aviário”. Embora existam experiências exitosas de seu emprego na suinocultura, esse tipo de uso é muito raro, pois é preterido pelas integradoras.

<sup>134</sup> Existem tentativas de tratar os dejetos suínos com biodigestores, secagem industrial e com cama de maravalha, mas esses processos são reduzidos mesmo nos municípios catarinenses com a maior concentração de suínos do mundo – Braço do Norte e Concórdia. Na pressão por escala, os entrevistados na região de estudo relatam que as empresas não estão integrando mais novos agricultores com planta destinada a terminar lotes de 285 animais, exigindo ao menos pocilgas para 495 suínos. Segundo a Instrução Normativa nº 41 expedida em 2008 pela Fundação do Meio Ambiente (Fatma) de Santa Catarina, cada suíno em crescimento e terminação produz  $0,007 \text{ m}^3$  de dejetos por dia, o que remete aos novos projetos a necessidade de 20 ha de área destinada à aplicação de dejetos. No ano de 2015, a legislação ambiental referente à aplicação de dejetos suínos foi alterada. A norma passou a prever que a aplicação máxima seja limitada pela quantidade de nutrientes extraída, para que o balanço de aplicação fique inferior à extração. Essa mudança normativa visa propiciar a aplicação de maiores volumes de dejetos, na direção da maior concentração.

contornada pela agregação de interesses, favorecida pela coesão social e revalorização das trocas de reciprocidade de origem camponesa:

[O esterco vocês vendem?] Nós usamos na terra e temos contrato com o vizinho. A gente cede. Ele só vem e pegar. Ele tem o custo de pegar aqui e a gente não cobra nada. [Vocês fizeram o contrato para poder viabilizar a licença?] Para poder ter o número de animais que a gente tem e vai ter agora. Porque é 50 m<sup>3</sup> [de dejetos] por hectare por ano. E daí não ia dar para nossa área. Daí foi feito contrato (EF 04).

Além dos suinocultores integrados, o EF 09 mantém essa criação no antigo sistema de ciclo completo<sup>135</sup> em pequena escala. Ao constituir-se em uma exceção ao processo concentrador, o entrevistado destaca que não foi excluído pela cooperativa integradora graças à proximidade geográfica em relação ao frigorífico (reduzido custo de frete), à posse de licença ambiental atualizada e ao interesse da cooperativa integradora de adquirir o leite – principal atividade desse EF. Dado o seu caráter particular, e devido ao agricultor produzir seus animais e insumos, esse EF foi incluído no grupo de agricultores intermediários. Em entrevista, o referido agricultor afirma manter essa atividade pelo benefício dos dejetos nas pastagens: “[A suinocultura] está dando prejuízo ainda. Só [mantemos] por causa do esterco” (EF 09). Tal condição evidencia a possibilidade de sinergia técnica com outras atividades. “Porque hoje, se tu botares só vaca, te falta o adubo. Não funciona se tu vais botar tudo comprado. Daí uma coisa ajuda a outra (EF 02).

Nessa direção, os EF 05 e EF 06 têm na atividade leiteira, que usa dejetos de suínos nas pastagens, a principal fonte de renda (**Figura 21**). Embora a suinocultura represente o maior VBP, sua baixa margem bruta em comparação ao leite faz com que essa última represente o principal

---

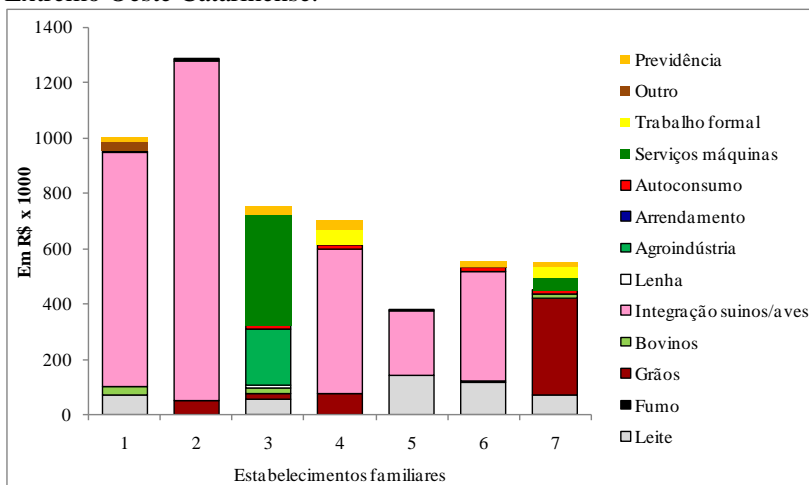
<sup>135</sup> Na criação de suínos em ciclo completo, o criador mantém no estabelecimento as fases de produção dos leitões, crescimento e terminação. Atualmente, o sistema de integração de suínos divide a criação em três ou quatro estabelecimentos distintos. O primeiro produz os leitões, que são transferidos para a creche em uma segunda unidade produtiva, sendo seu crescimento e terminação conduzidos em um terceiro e, por vezes, um quarto estabelecimento. Nesse caso, a remuneração dos suinocultores é calculada com base em índices de conversão alimentar e de peso dos animais de cada lote.

ingresso líquido. Já o EF 04 complementa sua estratégia de reprodução social com a produção de grãos e rendas não agrícolas<sup>136</sup>.

No caso da avicultura, os dois EF integrados apontam para a necessidade de constantes investimentos para manter-se no setor, os quais são viabilizados pelo acesso ao Pronaf:

“[Tem necessidade de melhorias no aviário?] Ah, todo ano tem que fazer. A empresa todo o ano está exigindo coisas diferentes. Daí muda o sistema de criar. Que vão melhorando. Todo ano tem que estar investindo. (...) Agora exigiram um gerador e um refeitório na portaria para a equipe de carregamento fazer os almoços ou jantas quando estão carregando” (EF 2).

Figura 21 – Valor bruto da produção agropecuária e rendas não agrícolas de sete estabelecimentos familiares integrados, ano 2013, Extremo Oeste Catarinense.



FONTE: elaboração própria a partir de dados de campo coletados no primeiro semestre de 2014.

Em virtude das exigências das empresas por escala e da redução dos integrantes economicamente ativos das famílias devido à saída dos jovens, a escassez de mão de obra induz a terceirização de muitos

<sup>136</sup> O VBP agropecuária não desconta os custos de produção. Já as rendas não agrícolas geralmente representam remuneração líquida. Logo, a comparação relativa de valores pode ocultar sua importância para algumas EF.

serviços, a exemplo do carregamento de frangos, que no passado recente era realizado pela família com ajuda de vizinhos. Nessa direção, os dois EF estudados que atuam na avicultura integrada abandonaram a produção leiteira, o que representa uma tendência regional:

[O que produzem?] Se tu tivesses vindo uns quinze dias atrás ia ter leite também, mas vendemos as vacas. [Por quê?] Por causa de mão de obra. (...) Que a gente não estava conseguindo cuidar nem bem o leite e nem bem os aviários. Então, o que nós ganhávamos no leite, nós estávamos perdendo nos aviários. [Como o valor dos aviários é maior...] Não tem como se desfazer (EF 01).

A falta de mão de obra implica em recorrer a atividades poupadoras desse fator de produção no restante do estabelecimento, embora as considerem de baixa rentabilidade: “Eu produzo milho e soja, que não dá serviço para [produzir]” (EF 02). Esse também é o entendimento do EF 01, que passará a destinar à lavoura de grãos a área antes utilizada com pastagens para o gado de leite. Como a lavoura não gera retorno econômico satisfatório em pequenas áreas, a concentração da renda em uma atividade tende a reduzir a margem de manobra dessas famílias frente às oscilações de mercado (baixa resiliência) e à ingerência externa das integradoras.

Aviário hoje é assim. Se eu vou falar na empresa lá, eles me castigam. Castigaram-me. Meu irmão também. Eu reclamei isso e aquilo. O que eles te fazem? Começam a mandar pinto ruim. Segurar mais tempo o lote. Desconta-te isso e aquilo. Judiam-te. Então é melhor só ficar quieto. A gente vai à reunião lá e o chefe é ruim. Aí gente vai e não fala nada, porque se falar uma coisa ele te assenta os pés. Então tu ficas bem quieto. Entra por um ouvido e sai... Vem para casa e continua tuas coisas e fica de boa com a empresa que é melhor (EF 02).

A situação desses avicultores contrasta com a menor escala encontrada no EF 03, não integrado às agroindústrias. Ao abater as aves em frigorífico próprio de pequeno porte e comercializá-las com diferenciais de qualidade<sup>137</sup>, esse estabelecimento tem conseguido

---

<sup>137</sup> Esse produtor mantém as aves por um período de criação maior, o que confere mais firmeza e sabor à carne, sendo comercializado como produto colonial em circuitos curtos e no mercado institucional.

manter-se na avicultura com escala produtiva aproximadamente vinte e cinco vezes menor que os integrados às grandes agroindústrias. Embora o VBP agropecuária não ultrapasse os limites legais para o acesso à DAP, integrantes do EF 03 se dedicam à prestação de serviços mecanizados, o que faz ultrapassar os R\$ 360.000,00 de renda bruta anual. Nesse caso, para não perder o acesso ao Pronaf, os entrevistados relatam o interesse de abrir uma empresa de serviços de máquinas em nome de um integrante da família. Destaca-se que esse EF representa uma exceção regional quanto à composição familiar, visto que é composto por oito integrantes, sendo seis economicamente ativos.

Os dados apontam que a suinocultura e a avicultura integradas tendem a conduzir os estabelecimentos ao grupo de VBP maior que dez salários mínimos mensais. Contudo, a intensificação reduz a rentabilidade do estabelecimento devido, especialmente, à transferência do beneficiamento e da comercialização final às integradoras e às exigências de constantes investimentos<sup>138</sup>. Como se observa nos dados da **Figura 22**, uma pequena parcela do VBP é paga ao produtor como renda bruta<sup>139</sup>. Do montante recebido, os agricultores devem amortizar os investimentos e descontar as despesas internas da unidade produtiva, como energia elétrica, lenha, maravalha, higienização, medicamentos, água, mão de obra, juros e o fundo rural. Tal condição pode se tornar delicada quando a família está pagando parcelas de financiamentos: “Tu tens que trabalhar dez anos para pagar o aviário, mas tu tens que ter outra atividade para tu viveres, porque dali não te sai” (EF 02).

Nessa direção, ao vivenciar uma das recorrentes crises na suinocultura, o EF 06 relata que a atividade não permitiu nem pagar as parcelas do financiamento da pocilga, recurso obtido pelo Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp<sup>140</sup>), com taxa de

---

<sup>138</sup> Como expõe Abramovay (2007), as atividades agropecuárias ligadas às cadeias globais são caracterizadas pela necessidade crescente de novos investimentos, em que a rentabilidade dos fatores nesse setor é decrescente. Contudo, o agricultor continua a aplicar as novas tecnologias para não ser excluído da atividade e manter os ganhos, na lógica da esteira (*treadmill*).

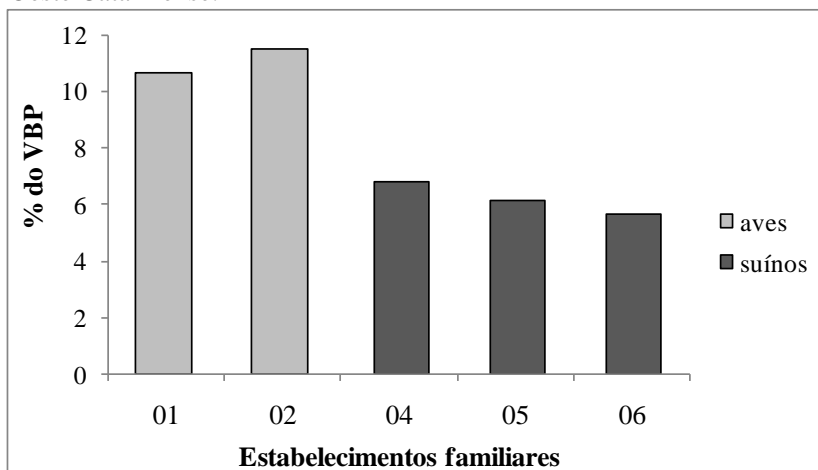
<sup>139</sup> Destaca-se que o agricultor não é proprietário do lote de animais, mas um prestador de serviços à integradora. A renda bruta recebida é calculada com base em critérios de eficiência produtiva e o valor pago não envolve o valor dos animais (exposto na Figura 21), mas só o do serviço prestado (Figura 23), sendo sua expressão percentual do VBP expresso na Figura 22.

<sup>140</sup> Essa linha destina-se a estabelecimentos com no mínimo 80% da renda proveniente da atividade agropecuária ou extração vegetal, limitada a R\$



6,75% ao ano e prazo para liquidação de seis anos. Para saldá-las teve de redirecionar recursos oriundos da atividade leiteira, a qual usa como fonte de financiamento o Proanf. Como resultado, além do Pronaf custeio pecuário que já utilizava para o milho silagem, o agricultor necessitou acessar um segundo financiamento nessa linha para recompor o capital de giro.

Figura 22 – Percentual do valor bruto da produção de suínos e aves pago aos estabelecimentos familiar integrados, no ano de 2013, Extremo Oeste Catarinense.



FONTE: elaboração própria a partir dos dados de campo coletados no primeiro semestre de 2014.

Entre os EF que não possuem dívidas referentes à infraestrutura, suas análises econômicas não contabilizam os custos de depreciação e de oportunidade do dinheiro. O primeiro fator refere-se ao recurso necessário para refazer o investimento após seu tempo de uso, enquanto o segundo representa a remuneração do dinheiro em aplicação financeira segura (ex. poupança). Ao descontar somente os investimentos com melhorias, o resultado econômico foi avaliado por esses EF como positivo. Essa situação aponta que a utilização do VBP como indicador de eficiência econômica deve ser relativizada e que, ao invés de dar-se

---

1.600.000,00 anuais. Assim como no Pronaf, a receita bruta considera somente o valor recebido da entidade integradora e não o VBP. Em 2015, essa linha operava com taxa de juros de 7,5% ao ano, limite de investimento de R\$ 385.000,00 por ano-safra e prazo de até 8 anos, incluindo até 3 de carência.

preferência a esse indicador, deve-se priorizar o valor adicionado (VBP menos consumo intermediário). Nessa direção, alguns entrevistados registram críticas à adoção da renda bruta como critério de enquadramento para políticas públicas:

Nós hoje temos uma renda alta, mas temos bastantes dívidas também. Aí a renda líquida é baixa. Daí a gente não se enquadra nos programas de habitação rural e essas coisas por questão de renda bruta. Até nós tentamos. A filha queria estudar, fazer uma faculdade de agronomia ou veterinária e não conseguiu bolsa [do Pronaf]. E, assim, não tinha como fazer pagando do bolso. Porque tem mais filhas para trás também. Aí ela desistiu (EF 06).

Em relação à exigência de trabalho, os entrevistados destacam os efeitos negativos da produção animal integrada sobre as possibilidades de lazer.

“[Em quê a vida de agricultor é pior que as demais?] As folgas no final de semana. Ainda mais trabalhando com leite e com suínos, no fim de semana é complicado. É que nem nos dias de semana. Tem que ser trabalhado. (...) Daí, às vezes, a gente fica até com vontade de parar alguma atividade para poder se entrosar mais [com a comunidade]” (EF 06).

Na mesma direção, ao ser questionado quanto aos possíveis diferenciais de sua comunidade, o agricultor destaca os dois lados da integração:

É uma comunidade que está bem à frente das outras. Só que eu não sei se está bem à frente no sentido de se escravizar ou ... Porque a gente praticamente se escravizou com as parcerias e tudo. Agora está ali e não dá para parar. Só que o pessoal consegue sobreviver bem. Consegue crescer (EF 02).

Nessa direção, tende a aumentar no interior deste grupo a adoção de tecnologias ligadas à automação, muitas delas financiadas com recursos do Pronaf e voltadas a atuar sobre a dimensão da penosidade do trabalho:

Agora vamos ter [um Pronaf investimento] para ampliação e reforma da pocilga. (...) [Vão ampliar?] Adequação, ampliação da estrutura e automatização. [Esse investimento é com que

finalidade?] Para reduzir mão de obra. Para ter mais tempo livre para cuidar outras coisas, os suínos. E reduzir esforço também (EF 04).

Neste grupo optou-se por incluir o EF 07, que tem na lavoura de grãos a principal fonte do VBP. Com área própria reduzida, a família responsável por esse estabelecimento paga arrendamento e parceria em mais da metade da área de lavoura<sup>141</sup>. Embora se dedique também à atividade leiteira, o VBP concentra-se em grãos: milho (58 ha) e soja safrinha (50 ha). Semelhante ao que ocorre com a integração vertical, Capellessio e Cazella (2013a) apontam que a margem bruta média (entradas menos as saídas) na produção intensiva de milho híbrido transgênicos foi 44% do VBP em anos ambientalmente favoráveis e 3,4% em anos desfavoráveis, o que resulta em uma média de 29,9%. Em arrendamento, deve-se descontar a renda da terra, que na região oscila entre 15 a 20% do VBP. Nessa direção, no cultivo das áreas arrendadas “(...) é aquela história, tu levando bem marcado, tu não trabalha” (EF 07). Dada a baixa rentabilidade e limites de escala, verifica-se que somente seis EF (02, 04, 07, 08, 10 e 36) dentre os 37 entrevistados comercializam um volume considerável de grãos, sendo a principal fonte do VBP em somente dois. Embora a venda de algum tipo de grãos ocorra em mais 19 EF (dos 37), o milho (na forma de grão ou silagem) é fortemente direcionado para agregação de valor na produção de leite ou de carne no próprio estabelecimento.

### 3.2.2 Agricultores orgânicos ou em transição agroecológica

Entre os nove EF desse grupo, quatro já eram certificados oficialmente pelas normas de conformidade orgânica e cinco seguem os

---

<sup>141</sup> Na medida em que esse EF teve o parque de máquinas ampliado, seus integrantes aumentaram a escala de cultivo. Aos 25 ha próprios destinados às lavouras, arrendam 10 ha de um irmão (40 sacas ha<sup>-1</sup> de milho por ano) e 30 ha de um vizinho (20% da colheita da safra de milho, sem parte na safrinha) e tem parceria com um irmão e vizinho em outros 15 ha (EF 07 entra com as máquinas, o parceiro com a terra, dividem insumos e a produção). Por um lado, o EF 07 gradativamente se afastou dos critérios de renda bruta para acesso à DAP. Por outro, cabe destacar que o grupo familiar pode ser dividida em três núcleos familiares: 1) casal de pais; 2) filho que trabalha na agricultura e mora com a esposa e a filha na cidade; e 3) filha solteira que reside com os pais, produz o leite e é servidora pública em 50% do tempo. Logo, se dividir a renda e a área utilizada por três (ou mesmo por dois), o estabelecimento se enquadra dentro dos critérios legais da agricultura familiar.

preceitos da agroecologia, comercializando ao menos parte da produção como livre de agrotóxicos. A diferenciação de modelos produtivos é metodologicamente adotada nesta pesquisa como sendo o grupo controle, com vistas a identificar em que medida as políticas públicas analisadas contribuem (ou limitam) a adoção dos preceitos da sustentabilidade. Ao analisar o VBP agropecuária, verifica-se que o indicador oscila entre 1,1 e 13,9 Salários Mínimos Mensais (SMM). Ao produzir de forma diversificada e com baixo uso de insumos externos, a autonomia eleva a margem bruta do VBP que fica com a família. A isso se soma a diversidade de fontes de renda em atividades não agrícolas e de políticas sociais (previdência), o que dá origem a múltiplas estratégias de reprodução social (**Figura 23**).

Os EF 29 e 30 são os mais especializados, visto que a produção leiteira representa mais de 50% da renda familiar. O EF 30 participa de uma cooperativa que comercializa leite de forma coletiva e é um pioneiro na transição para a produção de leite orgânico. Já no EF 29, onde o leite tem forte participação no VBP, a explicação está nos bons preços do mercado local, ao qual se somam diversas outras atividades que destinam-se à geração de renda. No caso do EF 33, a família é composta por um casal de aposentados (76 e 62 anos), os quais arrendam um imóvel de 8,75 ha de pastagem (potreiro) localizada distante da sede para terceiros<sup>142</sup>, dedicando-se ao cultivo de olerícolas próximo à cidade para consumo e venda na feira local. Essa fonte de ingressos foi adotada pela família para complementar as rendas previdenciária e do arrendamento, representando uma adaptação de sua estratégia de reprodução socioeconômica frente à crise da fumicultura, fato ocorrido há cerca de doze anos.

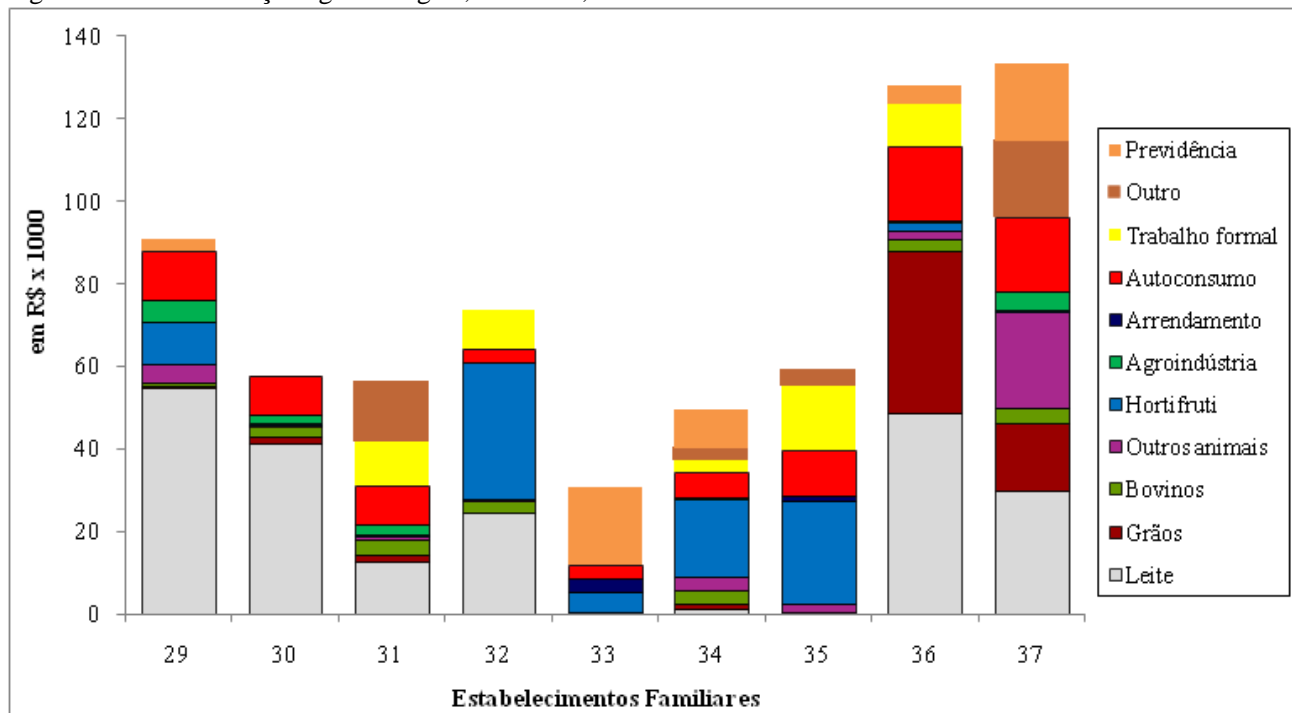
Porque nós plantávamos fumo. Daí, dois anos, o fumo não deu nada. Um ano nem conseguimos vender, ficou lá no galpão. E no outro ano vendemos, mas foi tudo por baixo. Não pagou as despesas. E dois anos assim, nós... Uma vez dava bem o fumo, depois começou... Tinha anos que até a gente nem conseguiu vender. E daí nós decidimos... (EF 33).

Para os demais EF, a diversificação nas fontes de renda é evidenciada na Figura 23. Na produção de hortifrutigranjeiros, apresentada como uma classe importante de rendas por cinco produtores desse grupo, constata-se que a atividade é conduzida com bons níveis de

---

<sup>142</sup> A área arrendada é uma pastagem perene (potreiro) e o valor de renda estipulado é de R\$ 3.000,00 anuais, equivalendo a R\$ 342,86 por ha anual.

Figura 23 – Valor bruto da produção agropecuária e rendas não agrícolas de nove famílias de agricultores familiares orgânicos ou em transição agroecológica, ano 2013, no Extremo Oeste catarinense.



FONTE: elaboração própria a partir dos dados de campo coletados no primeiro semestre de 2014.

diversificação de culturas em quatro EF (exceção do EF 34). A diversidade tem relação com o tipo de mercado, sendo que um maior número de produtos é comercializado em feiras e diretamente nas residências dos consumidores, em comparação com a venda para supermercados - mais especializada em um produto. Embora permita a diversificação, no relato das famílias entrevistadas, o tamanho reduzido do mercado local limita ampliar a escala e o número de feirantes.

Quando nós entramos na feira, olha, estava boa. A feira dava bem. Tinha mês que nós vendíamos mais de três salários. E agora não está mais dando um salário. O que tem de gente que se envolveu com verdura não é de acreditar. (...) E quando nós começamos não tinha muitos. Tinha aqueles da feira e tinha um que ia nas ruas. Agora tem aqueles da feira e tem, acho, uns sete ou oito na rua (EF 33).

Se, por um lado, as feiras têm demanda reduzida, por outro, a baixa tradição de cultivo em hortifrutigrangeiros faz com que os estabelecimentos comerciais da região sejam atendidos por volume expressivo de frutas, legumes e verduras provenientes da Central de Abastecimento do Paraná S. A., de Curitiba, localizada a 572 km. Além de ampliar a participação nesse mercado, representantes sindicais e técnicos vislumbram como alternativa a melhoria na logística para levar a produção aos grandes centros urbanos. Embora em tal destino seja comum a necessidade de especialização de cultivos, trata-se de uma alternativa aos EF que desejam ingressar na horticultura, viável em pequenas áreas. Contudo, a experiência regional mostra que as iniciativas que tentaram se estabelecer orientando-se somente pelos ganhos econômicos não lograram êxito.

Aí tem gente que vai dizer: 'Ah, mas já veio gente aqui dizer, mandar nós plantarmos batata salsa, yacon. Mandou nós criarmos coelhos, criar rã, escargot, bicho da seda, cogumelo. Mandaram nós plantarmos figo, plantar laranja.' Todas as alternativas são interessantes, seriam economicamente viáveis, mas nunca houve alguém com interesse social por detrás disso. (...) Ai a Cooper X precisa comprar batata doce. Tu vais lá e ele [agricultor] não tem batata doce, que todo mundo planta, que é de domínio nosso, que está na região, que tem mercado e nós não incentivamos (OP 15).

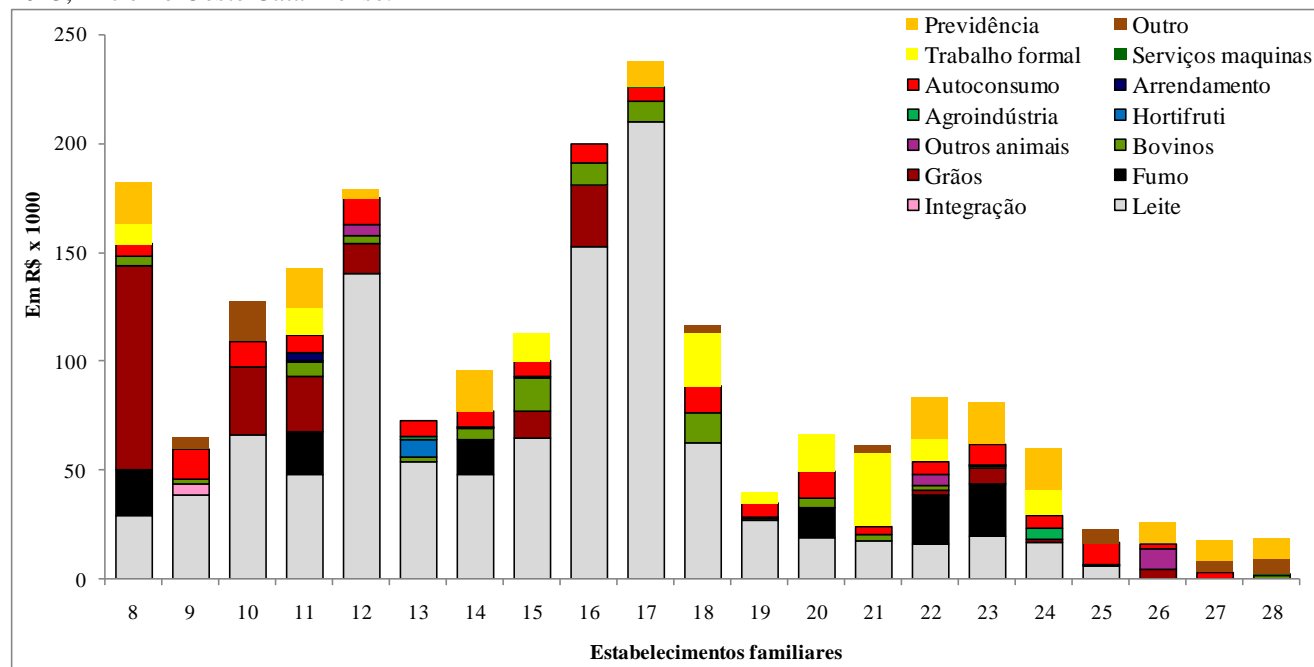
Como relatado acima pelo responsável técnico de uma pequena cooperativa de agricultores familiares, que congrega agroindústrias familiares e produtores de hortifrutigranjeiros, as experiências frustradas criaram uma resistência às novas iniciativas, o que dificulta a valorização dos produtos locais. Se, por um lado, essa perda de confiança nas novas iniciativas pode ser classificada como fragilização do capital social (PUTNAM, 1996), por outro, a região é rica em organizações coletivas voltadas a organizar a produção e atuar nos mercados, a exemplo do que ocorre atualmente com o leite, revelando uma elevada habilidade social de parcela de agricultores e suas organizações representativas em construir alternativas de integração diferenciada aos mercados (WILKINSON, 2008).

Outro elemento que chama a atenção nesse grupo é a renda de autoconsumo, que tem boa expressão na maior parte das unidades produtivas. Destaca-se que a mensuração financeira foi conduzida considerando-se os valores dos produtos sem preço *premiun*. Para além da importância econômica, ao reduzir desembolsos, os entrevistados reiteram a importância de produzir alimentos limpos para a família. Por fim, verifica-se a baixa importância que tem a renda gerada pelos grãos, assumindo maior importância em somente uma unidade produtiva. Embora a demanda esteja maior que a oferta, verificam-se dificuldades técnicas, especialmente para o manejo de plantas concorrentes, para expandir a escala das lavouras no sistema orgânico.

### 3.2.3 Agricultores convencionais não integrados

Este grupo é constituído por 21 EF que se caracterizam pela adoção de sistemas de produção convencionais com distintos níveis de intensificação e renda (VBPa entre 0,4 a 27 SMM). Esses EF não se enquadram nem no grupo mais integrado aos mercados e nem na produção orgânica – embora adotem práticas agroecológicas pontuais. Trata-se de um grupo heterogêneo, em que predominam os “agricultores familiares modernos” da tipologia de Lamarche (1998). Alguns EF ampliaram a integração aos mercados de insumos e a especialização na produção leiteira (EF 12, 16 e 17) e de grãos (EF 09), aproximando-se da “empresa familiar” (**Figura 24**). Enquanto outros têm a produção agropecuária reduzida (EF 25, 26, 27, 28), estando mais próximos da “agricultura de subsistência” – passíveis de enquadramento no Grupo B

Figura 24 – Valor bruto da produção agropecuária e rendas não agrícolas de 21 estabelecimentos familiares, ano 2013, Extremo Oeste Catarinense.



FONTE: elaboração própria a partir dos dados de campo coletados no primeiro semestre de 2014.



do Pronaf<sup>143</sup>, embora nenhum entrevistado tenha acessado tal linha. Assim como nos grupos anteriores, um olhar sobre as fontes de renda evidencia a importância da produção leiteira, fonte de renda que predomina em dezoito dos 21 EF. Em complemento, e com importância variável entre os EF, são recorrentes outras atividades agropecuárias e não agrícolas. Dentre essas últimas destacam-se a forte presença de trabalho remunerado com carteira assinada de integrantes da família, rendas previdenciárias (aposentadoria e auxílio doença) e “outras” fontes<sup>144</sup>.

A produção leiteira é conduzida com diferentes escalas, sendo que alguns EF adotam sistemas mais intensivos e especializados. No grupo de produtores com volume inferior a três mil litros mensais estão os EF 08, 20, 22, 23, 24 e 25. Embora tal condição aparentemente inclua os EF 19 e 21, os dados apresentados referem-se à sua parte no rateio de produção coletiva. O primeiro integra um condomínio de cinco famílias (irmãos), em que a renda agrícola e não agrícola (gestão de cooperativas) é dividida entre todos, sendo o resultado da divisão exposto no gráfico. Já no segundo estabelecimento, três irmãos (dois casados) trabalham na terra do pai aposentado. Dois deles têm trabalho formal externo, enquanto o terceiro recebe um salário mínimo mensal para gerir a propriedade, com o rateio das sobras. Nesse caso, o VBP agropecuária foi dividido entre as três famílias, o que resulta em predomínio de rendas não agrícolas (trabalho formal com carteira assinada do casal). Tal resultado impede a obtenção da Declaração de Aptidão ao Pronaf, sendo o acesso a essa linha de financiamentos realizado pela irmã, que trabalha somente na propriedade.

Na dinâmica recente da atividade leiteira, como verificaram Capellessio e Cazella (2015), a elevação dos preços e o pagamento por quantidade resultaram na organização de cooperativas, associações ou grupos informais para negociação coletiva do leite. Tal condição contribui para viabilizar a atividade entre produtores com menor volume, como ocorre em quatro dos seis EF com menos de três mil litros mensais. Enquanto os EF 20, 23 e 25 fazem parte de grupos

---

<sup>143</sup> A renda bruta familiar para enquadramento da DAP no Grupo B do Pronaf é limitada a R\$ 20.000,00 anuais sem incluir renda previdenciária, devendo-se respeitar os limites de valor financiado estipulados para a linha.

<sup>144</sup> Nesse grupo, outras fontes inclui benefícios sociais (bolsa família: EF 26, 27 e 28; auxílios estudantis: EF 09, 21, 25 e 27) e trabalho informal (diarista agrícola: EF 25 e 28; pedreiro: EF 10; eletricista e inseminador: EF 18; e revenda de medicamentos: EF 27).

informais para negociação coletiva de leite, o EF 24 destaca que a ação das empresas compradoras desestruturou o grupo do qual participava. Já o EF 13, assim como os EF 29 e 30 do grupo anterior, integram cooperativas de comercialização coletiva de leite e compra de insumos, tipos de organizações nas quais cerca de 10% dos EF da região estão envolvidos. Organizadas e viabilizadas com base na produção leiteira, algumas dessas cooperativas passaram a atuar no mercado institucional (PAA e PNAE), apoiando a diversificação produtiva.

Entre os dezoito EF que comercializam leite neste grupo, quatro relatam interesse em parar (EF 08, 10, 11, 20). Em dois deles não há filhos com interesse em dar continuidade ao EF, expondo como a sucessão familiar pode alterar os interesses de investimento e, conseqüentemente, de acesso ao crédito rural. Já nos EF 08 e 11, as famílias pretendem deixar a atividade leiteira para se dedicar às lavouras mecanizadas e ao trabalho não agrícola. Por sua vez, os demais EF objetivam ampliar ou manter essa atividade nos níveis atuais<sup>145</sup>. Entre os EF que têm a atividade leiteira só para autoconsumo, o EF 28 nunca comercializou e o EF 26 parou após se aposentar e ficar sozinho no estabelecimento em decorrência de divórcio. Somente o EF 27 alegou ter cessado de comercializar devido ao baixo volume, restringindo a venda atual a pequenos excedentes de queijo em parte do ano - enquanto recebe auxílio-doença (previdência), sua principal fonte de renda. Nesses termos, pode-se apontar que a associação entre elevada procura e organização coletiva para venda vem contribuindo para a manutenção dessa atividade em EF com produção intermediária, o que confere grande importância social a essas organizações. Contudo, o pagamento por quantidade vem estimulando as dinâmicas de especialização com tendência de seleção excludente por escala similar à suinocultura (CAPELLESSO; CAZELLA, 2015).

### 3.3 ASPECTOS INICIAIS DO ACESSO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS PELOS ENTREVISTADOS

Um primeiro fator que chama a atenção junto aos agricultores familiares entrevistados é sua correlação com as normas para enquadramento na DAP, que adota por base o cálculo do valor da renda bruta. Até 2012, o teto legal para a renda era de R\$ 160.000,00, descontando-se os “rebates” diferenciados de acordo com cada

---

<sup>145</sup> A pesquisa foi conduzida no primeiro semestre de 2014, antes da queda no preço do leite, melhor detalhada no próximo capítulo.

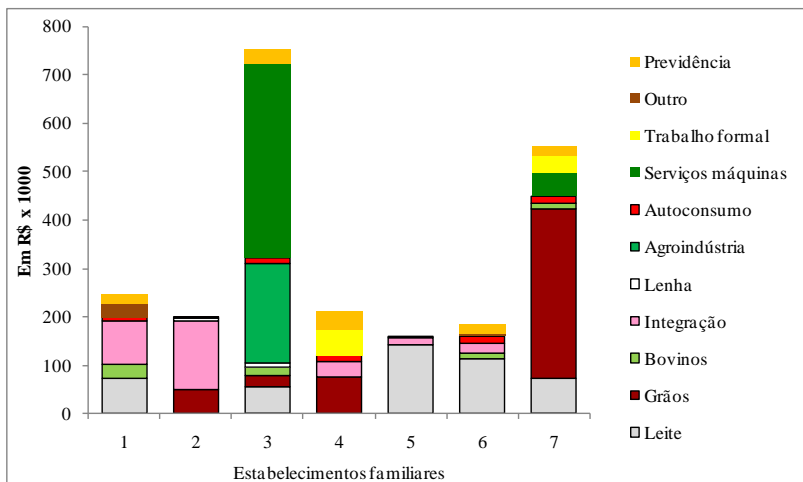
atividade. Como exemplo, a suinocultura e avicultura integradas às agroindústrias tinham rebate de 90% do VBP, o que permitia acesso à DAP por estabelecimentos com renda bruta nessas atividades de até R\$ 1.600.000,00. Segundo um mediador administrativo entrevistado no MDA, a mudança da norma teve por objetivo facilitar a emissão da DAP pelos operadores locais (mediadores profissionais) e ampliar o público classificado como familiar. Nesse caso, para tratar das especificidades das atividades integradas, o cálculo de renda atual não se refere mais ao VBP, mas ao valor que o EF recebe da integradora. Tendo por base os dados de campo, em que o valor recebido pelos entrevistados ficou limitado 12% do VBP na avicultura e 8% na suinocultura, destaca-se que a mudança da norma ampliou as possibilidades de acesso à DAP entre os integrados a essas cadeias. Isso porque para contemplar as demais atividades, a extinção do rebate se deu ampliando o teto de renda de R\$ 160.000,00 para R\$ 360.000,00. Nesse caso, embora o primeiro grupo de agricultores pareça ultrapassar esse teto, somente os EF 03 e EF 07 estariam desenquadrados, o que tem sido resolvido ocultando tal informação ou dividindo a renda em mais de uma DAP na família - desrespeitando a norma (**Figura 25**).

Embora a norma objetive estabelecer limites operacionais claros, verifica-se que sua redação dificilmente dá conta de tratar de forma plena a diversidade da agricultura familiar. Como exemplo, o EF 03 é composto por oito integrantes, sendo o avô, os pais, um irmão, três filhos e uma nora. Ao considerá-lo um único estabelecimento, verifica-se a perda do caráter familiar pelo critério de renda bruta, que ultrapassa os R\$ 360.000,00 anuais. Ao criar uma empresa de serviços de máquinas agrícolas em nome de um dos filhos, ou dividir o VBP em mais de uma DAP, mantém-se o enquadramento familiar. Ou seja, na prática, o caráter interpretativo da regra abre possibilidades não previstas<sup>146</sup>. Nesses termos, pode-se afirmar que os operadores e agricultores tentam fazer valer seus interesses nas falhas operacionais e no desrespeito às regras, o que tende a se institucionalizar na esfera local. Por sua vez, como se verá no próximo capítulo, os agricultores orgânicos enfrentam dificuldades para fazer valer seus interesses na aplicação de normas, que aumentam os custos de transação dos contratos, reflexo da assimetria de poder entre agricultores e agentes financeiros.

---

<sup>146</sup> Nessa direção, os dados do Censo de 2006 apontam para o acesso ao Pronaf por estabelecimentos não familiares na ordem de 15% dos beneficiários e 29,5% dos recursos acessados (BELIK, 2014).

Figura 25 - Renda dos sete estabelecimentos familiares integrados segundo o valor bruto da produção agropecuária adotada para emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf, ano de 2013 - Extremo Oeste Catarinense.



FONTE: elaboração própria a partir dos dados de campo coletados no primeiro semestre de 2014. Nota: A renda previdenciária (aposentadoria ou outro benefícios) não entra no cálculo de renda bruta para emissão da DAP.

Em outro aspecto relacionado ao enquadramento da DAP, alguns estabelecimentos do primeiro grupo financiaram seus aviários, pocilgas ou máquinas por meio do Pronamp, o qual era denominado Programa para Geração do Emprego e Renda Rural (Proger Rural) até a safra 2010/11. O acesso às linhas de maior valor em relação ao Pronaf se deve ao fato dessa última liberar valor inferior ao necessário para implantar a infraestrutura de integração às cadeias de suínos e aves. Nesse caso, a norma define que o acesso à linha de maior valor implica no cancelamento da DAP, a qual poderia ser solicitada novamente após a liquidação do financiamento. Contudo, geralmente são firmados novos contratos antes de liquidar os antigos, o que resulta em uma dependência de trajetória em que o agricultor não consegue sair das linhas de maior valor para voltar ao Pronaf:

Faz anos que a gente está devendo. Tu vai fazendo financiamento e vai indo. Daí eu não saí ainda daquela linha. Tem que ficar. Daí o meu vizinho tava na linha do Proger e ele queria financiar um

trator no Mais Alimentos e não conseguia. Daí pagou tudo e voltou para o Pronaf (EF 07).

Por esse motivo, enquanto os demais estabelecimentos do grupo firmam vários contratos de Pronaf por ano, o EF 07 firmou só um contrato ao longo de três safras – em nome do filho, quem tem DAP, enquanto o pai não. Já o EF 02 conseguiu retornar ao Pronaf:

Eu saí da linha do Pronaf e só tinha o Proger. [Depois voltou?] Voltei para o Pronaf quando eu terminei de pagar o Proger. Eu encerrei a conta lá [no Banco Real] e voltei, porque o juro é mais barato no Pronaf.

Se, por um lado, existem casos de cancelamento da DAP pelo acesso a outras linhas, por outro, foram registrados acessos concomitantes ao Pronaf e Pronamp (EF 01, 03 e 06). Como informou o OP 02, alguns investimentos chegavam a ser divididos em Pronaf (até o limite da linha) e Pronamp (restante do valor), situação que passou a ser negada pelo BNDES a partir da safra 2014/2015. Ou seja, quando é do interesse comum de agricultores e operadores locais, que têm interesse de atrair clientes, verificam-se tentativas de desconsiderar algumas normas da política de crédito rural. Essa possibilidade fica condicionada à ausência de fiscalização, o que representa a convivência do Estado (forma de expressar seus interesses) ou a expressão de deficiências administrativas de controle. Por sua vez, quando o desrespeito opõe-se aos interesses dos agentes financeiros, como se verá no próximo capítulo, as regras tendem a ser rigorosamente aplicadas e/ou até mesmo distorcidas em seu favor.

Na correlação do acesso ao Pronaf com os três grupos de agricultores, verifica-se que é justamente o grupo de EF integrado que apresentam maior média de contratos, havendo registros de acesso ao Pronaf por todos (**Tabela 4**). Esses estabelecimentos podem ser classificados como consolidados (FAO/INCRA, 1994), com alguns casos de incompatibilidade frente às normas vigentes de acesso à DAP já destacados acima. Em síntese, não representam atualmente o grupo de transição modernizante, alvo prioritário da concepção do Pronaf. Contudo, ao resgatarmos a trajetória desses EF, verifica-se que sua consolidação contou com o apoio central do Pronaf, política pública que continua a subsidiar suas estratégias de reprodução socioeconômica. Em paralelo, a menor sobreposição de contratos no grupo de agricultores intermediários decorre: a) do menor número de contratos por EF entre os beneficiários do Pronaf desse grupo; e b) do recorte amostral qualitativo, que incluiu maior proporção de agricultores de baixa renda -

os quais dificilmente acessam ao crédito rural ou restringem seu acesso a contratos pontuais.

Tabela 4 - Média de contratos de Pronaf por estabelecimento familiar (EF) em três anos agrícolas segundo os grupos de agricultores familiares entrevistados na região Extremo Oeste Catarinense.

Grupo de EF	média de contratos por EF por safra		
	2011/12	2012/13	2013/14
a) integrados	2,38	2,88	2,00
b) orgânicos ou em transição*	1,89	1,56	1,44
c) intermediários	1,65	1,80	1,15

FONTE: Elaborado pelo autor a partir de entrevistas de campo no ano 2014.

NOTA: \* nenhum dos contratos foi firmado na linha Pronaf Agroecologia.

Apresentando uma média de contratos intermediária, o grupo de agricultores orgânicos ou em transição agroecológica não acessou ao Pronaf na linha Agroecologia, que se restringia à modalidade de investimentos até 2014. Entre as razões para isso, o baixo público potencial torna a operacionalização dessa linha pouco interessante para as agências financeiras - na medida em que exige conhecimento específico para um número reduzido de contratos. Seu diferencial restringe-se a taxa de juros de 1% ao ano, contra 2% do investimento convencional, diferença reduzida diante dos custos associados às sucessivas negativas dos agentes financeiros. Já em termos de custeio, que inexistia na linha Agroecologia até 2015, os entrevistados desse grupo relatam duas situações: a) a utilização de projeto de crédito padrão destinado às aplicações na área convencional do estabelecimento<sup>147</sup>; e b) contrato com base na planilha convencional (pacote) para viabilizar o acesso, mas com aplicação em sistemas de produção orgânica. Nesse segundo caso, embora pague a taxa de 2% do seguro agrícola, a diferença entre o que consta no contrato e a forma como foi aplicado os recursos lhes impede de acessar a cobertura em anos de frustração de safra. Com o objetivo de aprofundar essa temática, a análise operacional do Pronaf e SEAF será apresentada nos próximos capítulos.

<sup>147</sup> Na transição para a produção orgânica, o agricultor elabora um plano de manejo, o qual permite a conversão gradativa (cinco anos) de áreas da propriedade, coexistindo áreas convencionais e orgânicas de distintas espécies. Entre os EF orientados pela agroecologia e não certificados, a presença de áreas convencionais tende a ser mais recorrente e expressiva.

### 3.4 RESUMO E CONCLUSÕES

A reconstrução da trajetória de desenvolvimento da região EOC permite apontar que a agricultura ganhou espaço de destaque quando da expansão horizontal da suinocultura, especialmente, entre 1960 e final da década de 1970. A partir daí verifica-se que a integração vertical orientada por ganhos de escala resultou na seleção excludente de agricultores, o que restringiu a importância econômica da atividade a um grupo reduzido de agricultores e deixou os demais EF imersos em problemas socioeconômicos - geralmente atuando na fuminicultura. Diante dos problemas ambientais relacionados à concentração dos dejetos suínos, a legislação ambiental passou a estabelecer limites pontuais. A bovinocultura leiteira, principal atividade atual em termos sociais e econômicos, ganha espaço ao longo das décadas de 1990 e 2000. Nesse processo, pode-se apontar que a transformação da atividade ocorreu com maior velocidade do que na suinocultura, o que tem como principais fatores explicativos a ampliação do acesso à informação técnica e a presença do crédito rural do Pronaf - visto que o acesso ao crédito rural permite inverter a lógica dos investimentos, passando a ocorrer antes do retorno.

No contexto atual, encontram-se grupos de EF mais especializados em uma ou duas atividades produtivas, enquanto um número cada vez mais reduzido valoriza a diversificação. Entre esses polos situam-se agricultores familiares com distintos níveis de renda e especialização, sendo que a atividade leiteira compõem diferentes estratégias de reprodução social. Diante da tendência de especialização nessa cadeia, verifica-se o predomínio das forças de mercado (ex. pagamento por quantidade), enquanto as organizações da agricultura familiar e o Estado têm pouco potencial ou interesse de intervir de forma pró-ativa diante das evoluções. Nesses termos, é difícil estimar os impactos da redução no número de produtores de leite sobre a economia regional e, especificamente, sobre as possibilidades desses EF encontrarem alternativas econômicas para garantir sua reprodução social. O que se pode afirmar ao certo é que o Pronaf e o SEAF contribuem para viabilizar sistemas produtivos de baixa eficiência econômica, estimulando a adoção de pacotes tecnológicos produtivistas, enquanto restringem possibilidades de sucesso em iniciativas que atendem preceitos socioambientais, como a produção orgânica e outras formas de produção orientadas pela agroecologia.





## **Capítulo 4. ANÁLISE DE REFERENCIAIS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTÍMULOS DO SEAF E PRONAF AOS MODELOS DE AGRICULTURA**

Este capítulo analisa as dinâmicas técnico-produtivas na região EOC, tendo por base a distinção de referenciais setoriais agropecuários entre sistemas de produção convencionais e orgânicos adotados nos EF. A primeira parte mobiliza dados técnico-produtivos secundários referentes aos sistemas de produção regionais para expressar os limites econômicos e ambientais do referencial produtivista promovido pelas políticas públicas analisadas. Para isso utilizam-se como indicadores a eficiência energética e o valor agregado em distintos sistemas de produção de milho, bem como a análise econômica comparativa entre sistemas de produção leiteira. A segunda parte busca evidenciar a dificuldade dos EF para contemplar a autonomia nas políticas públicas de crédito rural e seguro agrícola, evidenciando as diferenças de interesses e de referenciais entre os mediadores administrativos (elaboradores) e profissionais (operadores). Por fim, a terceira parte destaca as diferenças de ideias e interesses entre os entrevistados nas organizações profissionais agrícolas, aqui denominados de operadores locais de políticas públicas.

### **4.1 REFERENCIAL SETORIAL HEGEMÔNICO: OS LIMITES TÉCNICOS DA INTENSIFICAÇÃO**

A análise comparativa de áreas de milho em sistemas de produção orgânico e convencional (transgênicos e não transgênicos) em EF da região EOC, efetuada por Capellesso e Cazella (2013a), encontrou grandes diferenças no uso de insumos e na Eficiência Energética (EE)<sup>148</sup>. Na média de duas safras analisadas, os sistemas de produção convencionais de milho transgênico e não transgênico utilizaram, respectivamente, 7,3 e 5,5 vezes mais energia por unidade de área que o sistema orgânico. As elevadas entradas de energia são um indicador da intensificação no uso de insumos, especialmente, de origem

---

<sup>148</sup> A EE é calculada pela divisão entre as quantidades de energia obtida na produção e a utilizada no sistema produtivo. Todas as saídas e entradas são convertidas em uma mesma unidade de energia. Quanto maior o quociente (saídas/entradas), maior a EE. No caso da EE fóssil, divide-se a saída total pela entrada de origem fóssil. No caso da EE total, o denominador inclui todas as entradas, excluindo-se a solar (CAPELLESSO; CAZELLA, 2013a).

industrial. Os autores concluem que essa intensificação nas entradas reflete negativamente sobre a EE. Enquanto a produção orgânica alcançou média de 28,3 unidades de energia produzidas por unidade aplicada, as EE na produção convencional de milho transgênico e não transgênico foram, respectivamente, de 5,0 e 6,1, ou seja, menos de ¼ da produção orgânica.

Ao diferenciar as origens da energia, os autores destacam que a fonte fóssil representou mais de 80% do total de insumos empregados na produção convencional, sendo que os fertilizantes nitrogenados de síntese química de origem industrial foram responsáveis por mais da metade da energia total empregada nesses sistemas. Em paralelo, os cultivos de milho conduzidos em sistema orgânico registram a menor quantidade absoluta e relativa de energia não renovável (menos de 35%), alcançando maior EE fóssil. Tendo por base esse indicador energético, a produção de variedades de milho de polinização aberta em sistema orgânico foi ambientalmente mais sustentável que os sistemas convencionais de milho híbrido transgênico e não transgênico (CAPELLESSO; CAZELLA, 2013a). Destaca-se que os dados de EE na produção convencional verificados pelos autores se assemelha aos encontrados nas regiões de cultivo de milho mais intensivo dos EUA (PIMENTEL et al., 2005), o que reflete a penetração do referencial produtivista em segmentos da agricultura familiar brasileira.

Se, por um lado, os insumos modernos permitem aumentar a produtividade, por outro, os dados de campo evidenciam que a adoção do pacote tecnológico ocorre desconsiderando aspectos agronômicos básicos. Ao confrontar os dados recolhidos no EOC com a recomendação de adubação e calagem definida para a região (COMISSÃO..., 2004), verificaram-se inconformidades técnicas entre a quantidade de fertilizante aplicado nas áreas e a expectativa de colheita. A principal delas se refere ao desequilíbrio entre as recomendações de macronutrientes primários [Nitrogênio (N), Fósforo (P) e Potássio (K)], especialmente, com excessivas dosagens de fertilizantes nitrogenados e subdosagens de fosfatados (**Tabela 5**). Segundo a lei dos fatores limitantes, de Liebig, o nutriente que se encontra abaixo da disponibilidade requerida limita a resposta dos demais<sup>149</sup>. Além de

---

<sup>149</sup> Como pode observar-se na Tabela 6, há casos de produção superior ao mínimo de nutrientes recomendados para fósforo e potássio. Como a coleta de amostra seguiu estritamente a recomendação técnica, verifica-se certa pertinência dos questionamentos de agricultores e técnicos ao próprio sistema de recomendação existente. Em que pese o fato desse sistema de recomendações

comprometer o retorno econômico, sabe-se que as superdosagens de fertilizante nitrogenado causam desequilíbrio fisiológico nas plantas, favorecendo o ataque de pragas (CHABOUSSOU, 2009), e contaminam as águas superficiais e subterrâneas com nitratos e nitritos, substâncias que causam câncer e metemoglobinemia em concentração acima de 10 mg L<sup>-1</sup> (VARNIER; HIRATA, 2002).

Em relação às substâncias tóxicas adotadas nos sistemas de produção intensivos, destaca-se que a aplicação de agrotóxicos no milho convencional transgênico foi superior (média de 7,2 l ha<sup>-1</sup>) ao convencional não transgênico (5,1 l ha<sup>-1</sup>) (CAPELLESSO; CAZELLA, 2013a). Esses dados contrariam as proposições iniciais segundo as quais o uso de transgênicos era uma alternativa para acabar (ou ao menos reduzir) o uso de agrotóxicos (GOODMAN; SORJ; WILKINSON, 1990). Em grande parte, a explicação está no pacote tecnológico que privilegia a seleção de plantas por critérios de produtividade em detrimento da rusticidade, atribuindo o controle de pragas e doenças aos agrotóxicos e/ou transgenia. Na busca por produtividade, as elevadas dosagens de fertilizantes (especialmente nitrogenados) ampliam a suscetibilidade da cultura do milho, exigindo inclusive o uso de inseticidas e fungicidas para pragas secundárias.

O relato a seguir representa uma descrição sucinta do pacote adotado pela maior parte dos agricultores convencionais entrevistados para a cultura do milho:

Já pegamos a semente [de milho transgênico] tratada com inseticida e fungicida. Nós dessecamos antes de plantar com Glifosato e já botamos [outro] inseticida junto, na dessecação. Planta e [depois] passa mais um controle de herbicida com [um terceiro] inseticida junto. Aí aguarda para ver se ocorre algum ataque ou não. Se não é isso aí (EF 04).

No levantamento de dados sobre a safra 2013/2014, constatou-se casos com até cinco aplicações de inseticida, visto que o emprego dos transgênicos sem utilizar bordadura com milho convencional vem ocasionando a seleção de lagartas resistentes. Essas se multiplicam e passam a atacar o milho ao qual a transgenia deveria proteger,

---

não ser exato, seu emprego permite otimizar o uso dos fertilizantes e corretivos com vistas a melhorar seu retorno econômico.

Tabela 5 - Quantidade de fertilizantes (F.) e corretivos aplicados na cultura do milho e sua expectativa de rendimento (ER) segundo as análises de fertilidade e acidez do solo em três sistemas de produção de milho na agricultura familiar no Extremo Oeste Catarinense, na safra 2011/12.

		SPCMHT (kg ha <sup>-1</sup> )										
		EF12 <sup>PD</sup>		EF08 <sup>PD</sup>	EF11 <sup>PD</sup>	EF11 <sup>PD</sup>	EF17 <sup>PD</sup>			EF03 <sup>PD</sup>	EF04 <sup>PD</sup>	
F. orgânico		-		16.667 <sup>(f)</sup>	-	-		-		-		7.050 <sup>(f)</sup>
Ureia		512,8		416,7	344,8	348,2		253,3		481,8		296,2
F. NPK		416,7		416,7	344,8	348,2		283,5		272,7		296,2
Calcário <sup>(a)</sup>		-		1.600	-	-		-		-		1.600 <sup>(c)</sup>
N	ER de milho	15.839	18.506	14.720	11.747	11.869	10.136	10.136	10.136	16.576	11.246	11.246
P <sub>2</sub> O <sub>5</sub>	ER de milho	8.143	8.143	5.187	5.920	6.661	<4.000	<4.000	<4.000	<4.000	7.939	7.939
K <sub>2</sub> O	ER de milho	5.987	5.987	10.160	5.138	8.179	5.252	8.252	5.252	9.455	8.020	8.020
Calcário exigido <sup>(b)</sup>		1.200	1.350	0	1.200	0	675	0	0	0	0	1.050
Colheita 2010/11		10.742		10.200	8.571	10.345	6.514			9.818	10.903	
Colheita 2011/12		3.453		8.517	6.360	2.974	2.888			7.004	4.350	

**continua...**

continuação...

		SPCMH (kg ha <sup>-1</sup> )				SPOMV (kg ha <sup>-1</sup> )		
		EF18 <sup>PD</sup>	EF37 <sup>PD</sup>	EF20	EF15 <sup>(e)</sup>	EF37	EF36	EF34
F. Orgânico		-	-	-	-	10769 <sup>(d)</sup> +308	578	280
Ureia		298,0	371,7	365,9	469,8	-	-	-
F. NPK		397,4	334,6	365,9	293,7	-	-	-
Calcário <sup>(a)</sup>		2.000	-	-	1.770	-	-	-
N	ER de milho	10.658	12.493	11.171		<4.000	<4.000	<4.000
P <sub>2</sub> O <sub>5</sub>	ER de milho	7.742	5.694	< 4.000	(e)	<4.000	<4.000	<4.000
K <sub>2</sub> O	ER de milho	5.768	8.015	5.390		4.000	4.000	<4.000
Calcário exigido <sup>(b)</sup>		0	1.800	4.200		2.200	2.700	1.800
Colheita 2010/11		6.755	8.922	8.780	7.143	5.692	6.067	4.200
Colheita 2011/12		3.576	6.702	5.268	6.600	3.846	5.393	720

NOTAS: (a) kg ha<sup>-1</sup> de calcário aplicado segundo Potencial Relativo de Neutralização Total (PRNT) de 100%. (b) kg ha<sup>-1</sup> de calcário, com PRNT 100%, necessário para atingir o pH ideal da cultura. (c) Amostra de solo coletada após a aplicação do calcário. (d) Amostra de solo coletada após aplicação de cama de aviário. (e) Área sem coleta de amostra de solo. (f) dejetos líquido com baixa concentração.

LEGENDA: SPOMV: Sistema de produção orgânico de milho variedade de polinização aberta. SPCMH: Sistema de produção convencional de milho híbrido. SPCMHT: Sistema de produção convencional de milho híbrido transgênico. PD: Plantio direto. NPK: fertilizante solúvel com diferentes composições de N, P<sub>2</sub>O<sub>5</sub> e K<sub>2</sub>O. FONTE: Capellesso et al. (2015).

representando uma quebra de tecnologia<sup>150</sup>. Esse caso permite identificar dois fenômenos estabelecidos na relação entre sociedade e novas tecnologias (CUPANI, 2011).

O primeiro deles refere-se à incapacidade de refletir de forma crítica sobre o novo, adotando certas tecnologias à luz do marketing produzido por quem tem como interesse vendê-las. Disso resulta a baixa antecipação pró-ativa da sociedade diante das possíveis evoluções indesejadas do seu emprego, uma falha grave se considerarmos como objetivo a busca de resiliência socioambiental (JEAN, 2007). Ou seja, diante de interesses imediatos por ganhos econômicos via emprego comercial das tecnologias, são desconsideradas suas possíveis contradições e falhas.

O segundo fenômeno refere-se à apropriação privada de grande parte da riqueza gerada pelas novas tecnologias, enquanto se socializam os efeitos negativos e falhas de seu emprego. Como exemplo, mesmo com o alto custo da semente transgênica, responsáveis de EF entrevistados relatam que os prejuízos advindos de problemas relacionados à não obtenção dos resultados esperados dessa tecnologia ficaram para eles, tanto em relação à perda de produtividade quanto na necessidade de novas aplicações de inseticidas. Nesse caso, o próprio poder público desconsiderou os interesses dos agricultores:

Ano passado nós entramos na justiça e não deu nada. Trocamos a semente. Plantamos aquele 32R48H, realizamos [mais] duas aplicações [de inseticida] e ainda deu uma perda de 50% na lavoura. [Por quê?] As lagartas atacaram, atacaram direto. E foi só o 32R48H, que é uma das mais altas tecnologias (EF 02).

Nesses termos, verifica-se a assimetria de informações e poder, na qual o agricultor se encontra no lado mais frágil. Para se precaver diante desse risco, o agrônomo que é proprietário do EF 05 optou por aplicar agrotóxicos de forma preventiva, desconsiderando a recomendação técnica de aplicação segundo o nível de dano econômico: “[Utilizam milho transgênico?] Sim. [Tem sido vantajoso?] Eu, até hoje,

---

<sup>150</sup> Em ausência da bordadura, resta à praga somente alimento transgênico. Disso resulta uma elevada pressão de seleção que origina indivíduos resistentes à toxina resultante da transgenia, os quais se multiplicam e dão origem a populações resistentes. A bordadura se destina a multiplicar indivíduos não resistentes para cruzarem com os resistentes, ao menos, retardando o surgimento da população resistente.

sempre fiz tratamento preventivo também. Então, até hoje, eu não percebi uma quebra de resistência”<sup>151</sup>.

De forma geral, a posição dos agricultores frente ao emprego de agrotóxicos é marcada pela contradição entre interesses de distintas naturezas. Por um lado, a ausência de separação entre espaço produtivo e de vida resulta na preocupação com os efeitos negativos do uso dessas substâncias tóxicas sobre o ambiente (DO CARMO, 2008). Por outro, verifica-se que os interesses econômicos geralmente se sobrepõem. Como exemplo, ao cultivar milho seguido de soja, o EF 04 aplicou 14,03 litros  $ha^{-1}$  de agrotóxicos em um ano agrícola (**Figura 26**). Na sucessão milho/feijão esse volume chegou a 13,54 l  $ha^{-1}$ . Ao cultivar 12 hectares de milho e dividir a sucessão em soja e feijão, esse EF aplicou 165,42 litros de agrotóxicos em uma safra. Se esse volume parece indicar desinteresse pelas consequências geradas ao ambiente, tal indício contrasta com a confiança nas recomendações técnicas:

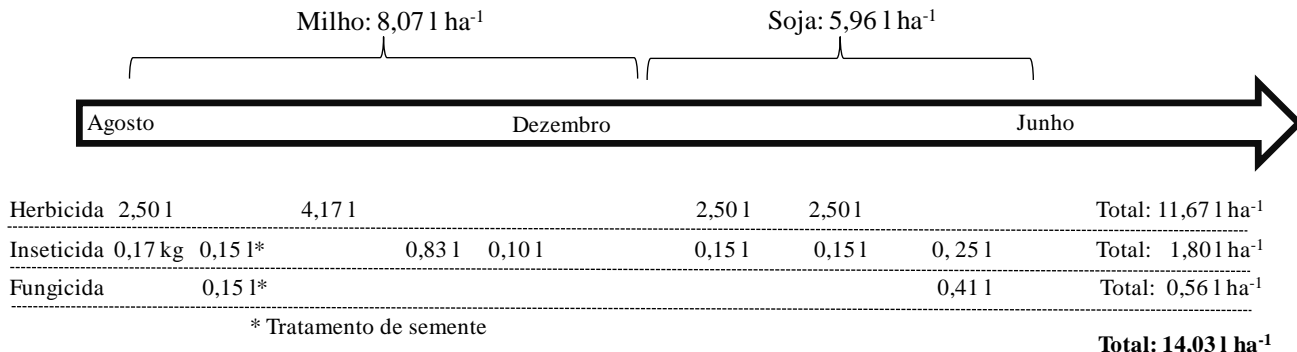
Nós nos preocupamos em não poluir a água, em não destruir o mato. Apesar de usar esses agrotóxicos, mas se faz nas quantidades recomendadas ou minimizando os prejuízos que podem causar (EF 04).

Ao considerarem os inseticidas “mais perigosos que os herbicidas” (EF 06), os entrevistados relatam preocupação com sua toxicidade, utilizando-se de máscara respiratória adequada somente para a aplicação do primeiro, dispensando-a para aplicar herbicidas. Essa prática contrasta com análise recente realizada por Guyton et al. (2015), que classificou o glifosato (herbicida mais aplicado no país) como provável agente cancerígeno para humanos. Nessa direção, pode-se apontar que a racionalidade dos agricultores refere-se mais ao risco de intoxicação aguda (no curto prazo) e não crônica (cumulativa, no longo prazo), visto que essa última é de difícil identificação inclusive em estudos científicos. Contudo, ao comparar os índices de câncer entre distintas profissões, Stoppelli (2005) aponta que os agricultores têm a maior probabilidade de desenvolver a doença, especialmente, devido à associação entre exposição à agrotóxicos e ao sol.

---

<sup>151</sup> Em termos agrônômicos, recomenda-se substituir o calendário padrão composto por aplicações em tratamento preventivo, que resultam em alto volume de agrotóxicos, pela análise de dano econômico. Nesse segundo caso, a recomendação de aplicação de agrotóxico procede somente se o dano econômico causado à cultura for superior ao custo de aplicação. O desrespeito a essa norma básica por um engenheiro agrônomo trazem questionamentos sobre o referencial de sua formação técnica.

Figura 26 – Quantidade de agrotóxicos aplicada por hectare na sucessão milho/soja em um estabelecimento familiar da região Extremo Oeste Catarinense – safra 2013/2014.



FONTE: Elaborado pelo autor a partir de dados de custo de produção registrado pelo EF 04, similares aos relatados pelos demais EF com produção intensiva.



Assim como os equívocos técnicos nas dosagens de fertilizantes, a utilização de dosagens de agrotóxicos acima do recomendado recebe contribuição de falhas agronômicas básicas, a exemplo das que resultam na perda de eficiência de princípios ativos e da transgenia. É que os indivíduos que compõem uma espécie são dotados de grande diversidade (genética) biológica. Diante da utilização intensiva e repetitiva de um método de controle (transgenia ou agrotóxico) ao longo dos anos, seu emprego tende a selecionar os indivíduos (plantas e insetos) resistentes, os quais se multiplicam e dão origem a populações resistentes a tal tecnologia. Nesses casos, a dosagem utilizada por hectare tende a aumentar, como fica evidente na conversa sobre o controle de plantas daninhas com dois integrantes do EF 10:

Olha, tipo esse ano tu dessecaste três vezes até conseguir matar o azevém. Ficou resistente ao secante. Então aumentou. [Teve que passar três vezes?] Três vezes e nem matou tudo. (...) Daí, depois que não matou, o agrônomo mandou dobrar a dose. Daí deu uma amarelada. Não está fácil. [Tem que alternar princípio ativo?] Mas daí por último dobrou a dose e não funcionou. Daí tu pegou aquele outro pequenininho (EF 10).

No caso das pragas, a seleção e reprodução de indivíduos resistentes<sup>152</sup>, em presença de alimento farto, dá origem a populações que fogem ao controle do pacote tecnológico. “Não me parece que tenha mais pragas, só que um pouco mais resistentes” (EF 04). Em outro aspecto, ao utilizar-se de agrotóxicos de baixa seletividade, ocorre morte de inimigos naturais que auxiliariam no controle de pragas, favorecendo seu rápido retorno (desequilíbrio) e o aparecimento de pragas secundárias. Nessa direção, em presença de fatores ambientais favoráveis, a região EOC vivenciou um surto sem precedentes de ataque de lagartas das pastagens durante a safra 2013/2014. Embora alguns estabelecimentos não tenham registrado ataque severo e outros agricultores controlassem essa praga com produtos biológicos e tecnologias alternativas (ex. roçada), tal condição resultou na aplicação de grande quantidade de inseticidas. Pode-se apontar assim uma

---

<sup>152</sup> Para evitar que os indivíduos resistentes originem populações resistentes de plantas e/ou pragas, em termos agronômicos recomenda-se alternar o princípio ativo e o mecanismo de funcionamento dos agrotóxicos. Já no caso do milho transgênico é obrigatório cultivar áreas de plantas não transgênicas em coexistência com as transgênicas (em bordadura) para reduzir a pressão de seleção de indivíduos resistentes.

dependência de trajetória tecnológica, em que o uso de agrotóxicos ocasiona desequilíbrios que geram a necessidade de mais aplicações.

No discurso dos agricultores e operadores verifica-se que a decisão quanto ao emprego de agrotóxicos, por vezes, ocorre de forma irrefletida e automatizada, o que pode ser considerada uma reprodução cultural de técnicas que se institucionalizam no cotidiano dos agricultores. Como exemplo, embora seu pai adote o pacote tecnológico convencional nas lavouras, uma técnica em agroecologia destaca as diferenças que busca adotar em sua propriedade:

A única diferença é que, onde eu puder não passar veneno, eu não passo. Ao contrário de qualquer outra propriedade que tu ires, tu vai ver sempre com uma maquininha passando secante. Acho que é diferente isso. Tem um bichinho, pega veneno. É tão automático. É mesmo coisa que dizer: ‘Vai lá e pega uma bala’. ‘Vai lá e pega veneno e passa’. Acho que as pessoas perderam a noção do que é veneno. (...) Parece que depois que eu estudei fica um peso na consciência [em] fazer aquilo. Então tentar fazer o possível, pelo menos na minha parte (EF 10, filha).

Se as contradições do modelo produtivo hegemônico são evidentes em termos ambientais e sobre a saúde das pessoas, seus defensores tendem a argumentar quanto à pertinência de seu emprego com o objetivo de ampliar a produtividade e, inevitavelmente, o retorno econômico. Contudo, tal discurso desconsidera os limites econômicos do produtivismo. Tendo por base os dados de cultivo de milho coletados no estudo de EE, realizou-se a análise econômica comparativa considerando duas safras e os seguintes parâmetros financeiros: a) entradas; b) saídas; c) preços de mercado; e d) produção obtida (**Tabela 6**). Ao encontrar rentabilidade média equiparável por unidade de área entre os sistemas com diferentes produtividades, os dados refutam o referencial produtivista de que “produzir mais é melhor”. Ao incluir o preço premium 30% superior pago aos produtores orgânicos por esse diferencial de qualidade, não houve diferenças estatísticas na margem bruta média por hectare. Já no caso do valor agregado<sup>153</sup> médio das duas safras, o sistema orgânico foi superior. Ou seja, embora obtenha maior produtividade, o aumento nos custos de produção dos sistemas

---

<sup>153</sup> Valor agregado é a diferença entre a receita bruta e custos que representam desembolsos monetários. Já para a margem bruta descontam-se da receita bruta todos os custos variáveis, inclusive provenientes da autonomia.

Tabela 6 – Margem bruta<sup>1</sup> e valor agregado<sup>2</sup> médio em sacas ha<sup>-1</sup> para três sistemas de produção de milho na região Extremo Oeste Catarinense – safra 2011/12 com escassez hídrica; e estimado com base na safra 2010/11, de ótima distribuição de chuvas.

		SPOMV <sup>(3)</sup>	SPOMV	SPCMH	SPCMHT
R\$ saca <sup>-1</sup>		32,50	25,00	25,00	25,00
		-1	-1	-1	-1
		sacas.ha	sacas.ha	sacas.ha	sacas.ha
safra 2011/12	Produtividade	53,7	53,7	93,9	87,7
	Margem bruta	19,8	9,7	13,5	3,0
	Valor agregado	36,3	31,1	26,0	3,0
safra 2010/11 <sup>(4)</sup>	Produtividade	88,3	88,3	131,4	164,1
	Margem bruta	54,5	44,3	48,5	72,2
	Valor agregado	70,9	65,7	62,7	72,2
Média safras 2010/11 e 2011/12	Produtividade	71,0	71,0	112,7	125,9
	Custos variáveis	33,9	44,0	81,6	88,3
	Margem Bruta	37,1	27,0	31,1	37,6
	Desembolsos	17,4	22,6	68,3	88,3
	Valor agregado	53,6	48,4	44,4	37,6
Área média (ha)		0,51	0,51	2,09	5,75
Valor agregado (sc UP <sup>-1</sup> )		27,4	24,7	92,8	216,2

FONTE: trabalho de campo conduzido na safra 2011/12. NOTAS: <sup>(1)</sup> margem bruta = receita bruta – custos variáveis. <sup>(2)</sup> valor agregado = receita bruta – desembolsos. <sup>(3)</sup> preço *premium* 30% superior para produção orgânica. <sup>(4)</sup> calculada com base nos custos da safra 2011/12 e colheita obtida na safra 2010/11, que contou com ótima distribuição de chuvas. LEGENDA: SPOMV: Sistema de produção orgânico de milho variedade de polinização aberta. SPCMH: Sistema de produção convencional de milho híbrido. SPCMHT: Sistema de produção convencional de milho híbrido transgênico. sc UP<sup>-1</sup>: sacas por unidade produtiva.

convencionais compromete a margem bruta, sendo essa superior somente em anos com condições pluviométricas favoráveis.

Em termos técnico-produtivos e econômicos, a produção orgânica propiciou níveis de produtividade intermediários e em áreas menores. Para isso foram mobilizados fatores produtivos provenientes do EF, aos quais se somam alguns insumos de baixo custo adquiridos nos mercados, a exemplo de cama de aviário e sementes de variedades de polinização aberta. Compatível com a racionalidade camponesa, os menores custos desembolsáveis representam um afastamento em relação aos mercados convencionais de insumos. Embora com produtividades inferiores quando comparadas aos sistemas convencionais, o sistema de produção de milho orgânico tem menores custos e obtém preços 30% superiores, o que lhe permite equiparar seu retorno econômico por área com os demais sistemas. Já a produção de milho convencional (transgênico e não transgênico) é conduzida em sistemas intensivos de insumos externos. Embora propiciem maior produtividade, os elevados custos limitam a rentabilidade econômica por unidade área. Nesse caso, a sua adoção é favorecida pela redução na necessidade de mão de obra, cada vez mais escassa na região, condição que propicia a ampliação da escala. Entretanto, essa última esbarra na estrutura fundiária (minifúndio) regional e no alto preço das áreas tanto para compra como para arrendamento<sup>154</sup>.

Alguns aspectos da análise econômica acima precisam ser considerados: a) não se contabilizou as entradas monetárias provenientes do seguro agrícola, que representam 8,6% do valor segurado na região entre 2004-2013; e b) o cálculo se deu com base na média entre uma safra com ótima distribuição de chuvas (2010/11) e outra com escassez hídrica (2011/12) – índice de sinistro de 50%, enquanto o histórico do SEAF registra quatro frustrações severas (40%) em dez safras (2004-2013). Tomando por base os referenciais de agricultura discutidos anteriormente pode-se apontar que os sistemas de produção convencionais analisados se assentam no “produtivismo modernizante”. Sua viabilidade se sustenta, sobretudo, em duas políticas públicas: a) o Pronaf, que propicia o acesso a recursos subsidiados para a ampliação da escala; e b) o SEAF, que externaliza<sup>155</sup> os riscos econômicos em zonas

---

<sup>154</sup> Como destacado no capítulo anterior, o preço de arrendamento das terras mecanizáveis (para lavoura) oscila entre 15 e 20% da produção colhida, o que aproxima-se à renda líquida média do milho em sistema intensivo.

<sup>155</sup> Embora os elaboradores do SEAF apontem para a necessidade de sinergia com os sistemas de ATER para reduzir perdas, a existência do seguro agrícola

agrícolas de frustração de safras mais recorrentes. Embora alguns responsáveis de EF afirmem que não deixariam de adotar o modelo produtivista em ausência do SEAF, os relatos dos entrevistados apontam que a maior intensificação produtiva ocorreu na última década, que coincide com a presença dessa política. Já a produção orgânica, como apresentado no capítulo anterior, tende a adotar uma maior diversificação produtiva (número maior de atividades) e a buscar a elevação do valor agregado (diferença entre a receita bruta e os desembolsos). Dessa forma, a diversificação e a autonomia são mobilizadas para enfrentar as intempéries climáticas desfavoráveis, visto que a produção orgânica encontra-se operacionalmente excluídas do SEAF, tema analisado mais adiante.

Para corroborar os dados acima referentes aos sistemas de produção convencional, foram utilizadas informações sobre o custo de produção do milho disponibilizadas pelo Centro de Economia e Planejamento Agrícola (Cepa), órgão vinculado à Epagri. Ao levantar todos os custos variáveis<sup>156</sup> para o milho de alta tecnologia (expectativa de rendimento de 180 sacas ha<sup>-1</sup>) para a safra 2014/15, o custo operacional direto foi previsto em R\$ 3.558,39 (**Tabela 7**). Ou seja, se o preço pago ao produtor fosse de R\$ 25,00 saca<sup>-1</sup>, o custo equivaleria a 134,3 sacas ha<sup>-1</sup>, sobrando como margem bruta 45,7 sacas ha<sup>-1</sup> (25,4%). Em média tecnologia (expectativa de rendimento de 140 sacas ha<sup>-1</sup>), o custo operacional total foi calculado em R\$ 2.673,83 ha<sup>-1</sup> (107 sacas ha<sup>-1</sup>), o que resultaria em margem bruta de 33 sacas ha<sup>-1</sup> (23,6%). Ou seja, mesmo se as condições ambientais permitirem atingir a produtividade esperada (safra cheia), para uma família obter um salário mínimo mensal seria necessário cultivar 9,8 ha de milho em alta tecnologia. Contudo, caso o milho fosse comercializado ao preço de R\$ 21,45 saca<sup>-1</sup>, utilizado nas planilhas do Cepa, essa área sobe para 18,8 ha (EPAGRI-CEPA, 2014).

---

não tem reduzido o risco da atividade ser impactada pelo sinistro ao qual o seguro oferece cobertura. O que ocorre é a transferência do risco do agricultor para um sistema de compartilhamento em que a viabilidade sustenta-se predominantemente em recursos públicos. Logo, optou-se por caracterizar esse seguro como uma forma de externalização dos riscos do agricultor familiar ao conjunto da sociedade.

<sup>156</sup> Semelhante ao estudo comparativo acima, essa análise não contabiliza os gastos indiretos: manutenção de benfeitorias, depreciação de benfeitorias, impostos e taxas, remuneração do capital investido em benfeitorias, mão de obra fixa, remuneração da terra e juros sobre capital de giro.

Tabela 7 – Custo variável há<sup>-1</sup> de milho\* em alta e média tecnologia para a safra 2014/15.

Componentes do custo	Alta tecnologia**		Média tecnologia**	
	R\$	sc ha <sup>-1</sup>	R\$	sc ha <sup>-1</sup>
1 – Insumos (semente, agrotóxicos, fertilizantes, corretivos)	1.994,33	79,8	1.579,29	63,2
2 – Serviços de mão de obra (operador e outros)	130,76	5,2	111,78	4,5
3 – Serviços mecânicos	517,70	20,7	512,83	20,5
4 – Despesas gerais (1% de 1, 2 e 3)	26,42	1,1	22,04	0,9
5 – Assistência técnica (0% para média e 2% para alta)	53,36	2,1	-	-
6 – Seguro da produção (Proagro) (2% de 1, 2, 3 e 4)	80,05	40,0	44,52	1,8
7 – Custos financeiros (3,5% ao ano, por 8 meses = 2,3%)	106,18	4,2	52,90	2,1
8 – Despesas de comercialização (transporte e previdência)	450,60	18,0	350,47	14,0
Custo operacional direto ha <sup>-1</sup> (custo variável)	3.358,39	134,3	2.673,83	107,0
Expectativa de rendimento		180,0		140,0
Margem bruta**		45,7		33,0

NOTAS: \* dados estimados para o estado de Santa Catarina pela metodologia do Cepa. \*\* calculado com base em R\$ 25,00 por saca e safra cheia.

FONTE: Epagri-Cepa (2014).

Como apontado acima, mesmo em anos que se atinge a produtividade esperada, a rentabilidade do sistema intensivo pode ser comprometida pelo baixo preço pago ao agricultor, um risco de mercado. Nesse caso, os agricultores entrevistados consideram que o problema não está na tecnologia de produção, mas nos preços dos produtos e dos insumos, realizando uma análise dissociada entre produtividade e custo de produção: “Hoje, o que precisaria é um preço melhor. Bem dizer, hoje, o milho a R\$ 22,00 mal a pena cobre o custo. [Tem que esperar para vender?] Para conseguir preço melhor” (EF 10)<sup>157</sup>. Para viabilizar economicamente a intensificação, vários agricultores e operadores entrevistados demandam a criação de subsídios diretos aos insumos, tanto para lavouras como para pastagens.

Eu acho que teria que ter uma política para a agricultura familiar, digamos assim, de subsídio para os insumos agrícolas. Porque nós pagamos muito caro para produzir. (...) Nós estamos ‘peleando’ com o preço normal. Então quem tem mais e compra de cargas, compra bem. E quem não tem [escala], compra e paga caro (EF 16).

Além disso, ao serem questionados sobre as vantagens do emprego de alta tecnologia, é recorrente a resposta de que, se reduzirem alguns insumos, outros custos se mantêm iguais:

Só que não adianta eu tentar produzir ali 90 sacos para lucrar, de repente, pouco. Por que no plantio vou gastar a mesma coisa. Hora de veneno e veneno a mesma coisa. Hora de colhedora vai ser a mesma coisa. Daí os custos vai ser praticamente tudo o mesmo disso ali. Eu vou poupar um pouco na semente e um pouco no adubo. (...) Daí 60.000 sementes, tu vai pagar ali 25 sacos de milho. Só que se tu pegar uma ali de [custo de] 12 sacos de milho, tu perdes mais de 30 sacas em um hectare.

---

<sup>157</sup> Na Safra 2015/16 houve quebra de produção do milho na região Centro Oeste. Como a escassez hídrica atrasou o plantio da soja, diminuiu a janela de cultivo para o milho safrinha, deixando de ser semeado por muitos agricultores. Em falta de produto para atender a criação animal, o preço do milho chegou a R\$ 45,45 em maio de 2015, em Santa Catarina. Embora tenha permitido ampliar os ganhos nessa cultura, tal resultado causou sérios problemas sobre as criações dependentes desse grão. Além do mais, a maior parte dos agricultores acabou vendendo a produção logo que o preço passou dos R\$ 30,00, pois não esperavam tamanho aumento. Esse fenômeno explica ainda a elevação no preço do leite no ano de 2016.

Daí quando tu vês que a produtividade poderia ser 150 a 170 sacos, ela vai te dar 110. [O senhor colhe sempre 160 a 170?] Não. Dá para botar uma média de 140 sacos (EF 02).

No final do relato acima fica evidente que o agricultor faz sua análise econômica com base nos anos ótimos e não pela média dos resultados. Sendo assim, como o cultivo de milho para grão resulta em baixa rentabilidade, na região de estudo, a lavoura de milho passou a ser destinada predominantemente para silagem. Com foco na produção de leite, duas particularidades sobre a racionalidade das decisões econômicas emergem. A primeira se refere ao fato do agricultor desconhecer os níveis de perda no milho silagem. Ao realizarem pesagem de grãos em avaliações de perda, alguns peritos do SEAF destacam que resultados visuais são muito diferentes dos reais, o que leva o agricultor a decidir com base em informações limitadas (cálculo racional impreciso). O segundo elemento está associado ao tamanho reduzido das áreas para produzir alimento aos animais. No diálogo sobre as elevadas dosagens de fertilizantes, o entrevistado relata: “[Querem produzir bastante milho?] Sim. É porque hoje nosso forte é o leite. Então temos que investir em cima disso. Temos que investir em cima do pasto [silagem] para as vacas, não adianta” (EF 05). Como o milho é transformado em leite, a ineficiência econômica da lavoura é ocultada pelos resultados satisfatórios da agregação de valor que lhe sucede, especialmente, devido ao elevado preço do leite verificado nos últimos anos (**Figura 27**)<sup>158</sup>.

Além do preço médio estadual estar elevado, destaca-se que o preço regional ficou acima da média estadual a partir de 2010, pois a instalação de uma nova planta de beneficiamento expandiu a demanda para níveis bem superiores à oferta. Para aproximar-se de sua capacidade operacional, as empresas passaram a atrair produtores, pagando preços superiores aos maiores volumes. Na pesquisa de campo, realizada entre março e maio de 2015, registraram-se diferenças de até 51,3% no preço pago aos produtores entrevistados – R\$ 0,76 L<sup>-1</sup>, a descontar o frete, para produtor com 2.000 L mensais e R\$ 1,15 L<sup>-1</sup> para produtor com 25.000 L mensais. Ao sobrepor quantidade sobre qualidade, essa dinâmica de mercado estimula os ganhos de escala e contribui para a intensificação da produção (CAPELLESSO; CAZELLA, 2015). Após a queda de preços, iniciada em agosto de 2014

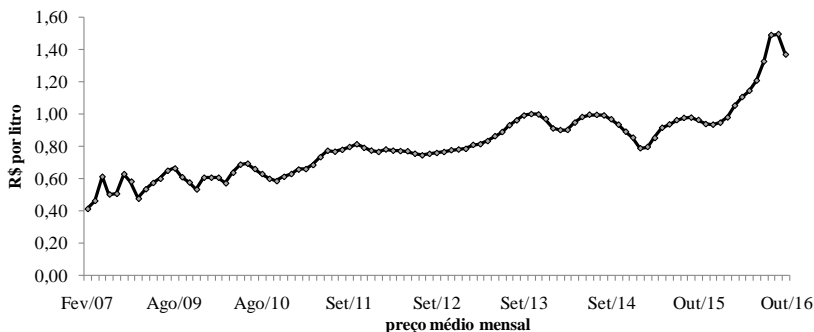
---

<sup>158</sup> Para entender elevação no preço durante o ano 2016, ver nota anterior.



e agravada com as notícias recorrentes de adulteração do leite<sup>159</sup>, os dados de março de 2015 corroboram a continuidade da diferença paga ao produtor, com preço do litro posto na indústria oscilando entre R\$ 0,60 L<sup>-1</sup> a R\$ 0,90 L<sup>-1</sup> (EPAGRI-CEPA, 2015b).

Figura 27 – Preço médio mensal do litro de leite posto na plataforma da indústria no estado de Santa Catarina – 02/2007 a 10/2016.



FONTE: Epagri – Cepa (2015a).

Dada a importância regional da atividade leiteira, a presente pesquisa mobilizou dados secundários sobre os sistemas de produção na região Oeste Catarinense. Em estudo de caso, Lorenzon (2004) comparou sistemas com alimentação à base de pasto<sup>160</sup> com aqueles que

<sup>159</sup> O segundo semestre de 2014 e o primeiro de 2015 foram marcados pela descoberta de casos de adulteração pela Operação Leite Compensado. Entre as fraudes destacou-se o uso de água, soro de leite, sal, amido de milho, soda cáustica, álcool e bicarbonato de sódio com vistas a aumentar o volume e corrigir a acidez. Contudo, os casos mais graves se referem ao emprego de ureia e formol, que são substâncias cancerígenas. Com a confiança do consumidor no produto ficou abalada, registrou-se quedas no consumo e nos preços.

<sup>160</sup> As unidades produtivas a base de pasto estudados por Lorenzon (2004) adotam o sistema de Pastoreio Racional Voisin (PRV), um aprimoramento da relação animal-planta-solo concebido por André Voisin. O PRV busca atender a demanda de alimentação animal a partir de pastagens, enquanto utiliza-se de complementos pontuais de concentrado e/ou de volumoso no cocho (silagem e feno). Em síntese, além de dividir as pastagens com vistas a adequar o momento de entrada dos animais e valorizar a bosta na ciclagem de nutrientes, atualmente o sistema preconiza o uso de água e sombra nos piquetes para garantir bem estar e índices de produtividade orientados pela eficiência econômica e ambiental (PINHEIRO MACHADO, 2010).

priorizam o fornecimento de ração no cocho<sup>161</sup>. Os EF à base de pasto tiveram custos totais de R\$ 0,37 L<sup>-1</sup>, enquanto a alimentação no cocho (confinamento) resultou em R\$ 0,43 L<sup>-1</sup>. Na sua composição, os custos variáveis foram de R\$ 0,17 L<sup>-1</sup> para produção a base de pasto e R\$ 0,32 L<sup>-1</sup> para alimentação no cocho, sendo esse último 88,2% maior. Segundo o autor, o principal componente dessa diferença é a alimentação (60% do valor), com destaque para o fornecimento de concentrado (geralmente adquirido no mercado) e silagem de milho. Embora com maiores investimentos em instalações, o sistema com alimentação no cocho faz uso mais intensivo dos meios de produção (estruturas e equipamentos), resultando em menor custo fixo quando comparado ao sistema à base de pasto.

Os EF com sistemas produtivos mais intensivos obtiveram maior produtividade por área e por vaca, mas esse resultado não refletiu em rentabilidade. No sistema com alimentação no cocho, a produtividade média anual foi de 9.524 L ha<sup>-1</sup>, 5.038 L vaca<sup>-1</sup> e 63.182 L pessoa<sup>-1</sup>. Já no sistema à base de pasto, essas médias foram de 3.949 L ha<sup>-1</sup>, 3.390 L vaca<sup>-1</sup> e 35.526 L pessoa<sup>-1</sup>. Embora produza mais, a renda líquida por área ocupada (receita bruta total menos custo total) não diferiu estatisticamente entre os dois sistemas, sendo de R\$ 751,81 ± 582,70 ha<sup>-1</sup> nas unidades com sistema à base de pasto, e de R\$ 678,50 ± 445,78 ha<sup>-1</sup> para o sistema confinado. Por sua vez, a rentabilidade por vaca foi maior na produção a base de pasto. A explicação para esse resultado se deve à diversificação das rendas na atividade leiteira via valorização dos(as) bezerras(as) e ao fato de que o litro de leite à base de pasto tem custo médio 16,2% menor (LORENZON, 2004)<sup>162</sup>. Ainda assim, é relevante destacar que o estudo foi conduzido em um período em que o preço pago por litro de leite sofria pouca influência da escala de produção.

Ao analisar a relação entre entradas e saídas, Lorenzon (2004) dimensionou que o custo do litro de leite à base de pasto gerava

---

<sup>161</sup> Embora a analogia com a cultura do milho continue atual, o estudo de Lorenzon (2004) apresenta defasagem de preços de dez anos, não cabendo a comparação em valores monetários absolutos tanto por litro quanto por hectare. Como exemplo, o preço do litro do leite na época estava em R\$ 0,43 L<sup>-1</sup>. Além disso, a diferença paga por quantidade distorceria os resultados da análise apresentada a seguir.

<sup>162</sup> A obtenção de rendas extras na atividade referem-se, especialmente, à venda de animais adultos e bezerras. Destaca-se que, em paralelo, o sistema confinado diminui a vida útil dos animais no plantel, o que limita essa venda.

desembolsos médios de R\$ 0,17 L<sup>-1</sup>, enquanto o sistema com alimentação no cocho era de R\$ 0,32 L<sup>-1</sup>. Verifica-se assim que a participação dos custos que geram saída monetária da unidade produtiva é bem menor no sistema à base de pasto (~50% do custo L<sup>-1</sup>) quando comparado ao sistema confinado (~75%). Essa diferença traz indícios da importância da autonomia na obtenção dos fatores de produção, com destaque para a alimentação. Dessa forma, ao remunerar insumos próprios, a renda líquida<sup>163</sup> por litro de leite produzido foi duas vezes maior no sistema à base de pasto (R\$ 0,37 L<sup>-1</sup> contra R\$ 0,18 L<sup>-1</sup>). Ao observarmos esses dados, verifica-se que os agricultores que intensificam a produção tendem a realizar seu cálculo racional com base na produtividade, o que pode não resultar em maior rentabilidade. Como verificado nas entrevistas na região EOC, são poucos os responsáveis de EF que realizam a análise do custo de produção na atividade leiteira com vistas a otimizar suas decisões técnicas.

Por sua vez, os questionamentos ao produtivismo são expressos da seguinte forma por um ex-produtor de leite entrevistado:

Tem produtores ali que eu conheço tirando 30 litros por vaca [por dia]. Tem aquele volume. Tu vais analisar, a dívida dele aumentou. (...) Porque hoje tu vais modernizando, vai gastando aqui. E é muito difícil pagar dívidas com o leite. Porque em cima da produção do leite tem muitas despesas. (...) Por que hoje tu fazer uma alta tecnologia, uma vaca de alta produtividade tem que segurar a "pão de ló". Tem que ter pastagem boa, pouco caminhar, bastante trato, medicamento, meio em cima, porque se ela decair um pouquinho, não recupera mais ela (EF 02).

De forma semelhante ao verificado com a produção de milho, ao valorizar a autonomia e a diversificação, a produção de leite a base de pasto possibilita produção intermediária a baixo custo e renda equiparável aos sistemas mais intensivos. Além disso, como destaca o

---

<sup>163</sup> O cálculo que Lorenzon (2004) denomina “renda líquida” (receita bruta menos desembolsos) se aproxima do conceito de “valor agregado” (PLOGE, 2006), mobilizado também neste estudo para indicar a quantidade do valor da produção que permanece com a família. Em síntese, esse indicador diferencia as entradas e saídas financeiras da propriedade de modo a não descontar da receita bruta o custo do trabalho da família e dos fatores de produção provenientes da unidade produtiva. Já a receita líquida (receita bruta menos custos totais) não diferencia a origem dos fatores, como se fosse indiferente utilizar insumos próprios ou adquiridos nos mercados.

EF 06, a alimentação com pastagens representa uma opção técnica de maior resiliência produtiva que as lavouras de milho silagem, fortemente impactadas pelas estiagens:

[Não tem necessidade de seguro agrícola para a pastagem?] Não, porque ali é muito de época. É pragas. Às vezes, dá uma estiagem, mas a pastagem se recupera muito mais rápido. Tem épocas de perdas, mas elas não são tão grandes como em uma lavoura. Em uma lavoura já não recupera mais.

Contudo, o agricultor acima se refere especificamente às pastagens perenes. É que, na implantação, as forrageiras anuais apresentam uma fase de alta suscetibilidade à escassez hídrica e baixa capacidade produtiva, o que resulta em oscilação na disponibilidade de alimento e na produtividade dos animais, como destaca outro agricultor:

A pastagem [anual] vem sempre melhor [no inverno]. (...) Agora nós começamos com pastagem perene [de verão]. [Então vocês tinham boa produção no inverno?] Sim. E depois caía. Aí tu ias recuperar de novo em novembro, dezembro (EF 09).

Além da oscilação, em termos ambientais, ao serem implantadas geralmente com revolvimento de solo, as espécies anuais aumentam as perdas de solo (erosão). A isso se somam os custos de implantação (sementes e máquinas), o que a torna desfavorável em relação às perenes. Com base nessas informações, os profissionais entrevistados junto à Epagri apontam que a empresa vem fomentando a produção de leite à base de pastagens perenes<sup>164</sup>.

No outro extremo, a intensificação com alimentação no cocho eleva riscos frente às oscilações de mercado, tanto no preço dos insumos (especialmente de alimentos concentrados) quanto do leite<sup>165</sup>. Embora a

---

<sup>164</sup> Cabe destacar que, entre os profissionais da Epagri, enquanto a opção pela pastagem perene é unânime, persistem diferenças de entendimento quanto à recomendação de fertilizantes solúveis de síntese química a ser empregada.

<sup>165</sup> Como exemplo, o preço do leite elevado estimulou algumas empresas a fraudar o leite impróprio (ex. ácido) para vendê-lo. Quando o esquema que foi descoberto, em 2014, iniciou-se forte queda no preço pago ao produtor. Ou seja, enquanto muitos investimentos foram planejados segundo uma queda gradativa nos preços, resultante da expansão na oferta, a queda ocorreu de forma abrupta em decorrência de fatores que fogem ao controle (risco de mercado). Já o preço elevado do leite no ano de 2016 deveu-se à queda de produção associada ao preço do concentrado, podendo não refletir em rentabilidade.

rentabilidade dos sistemas intensivos possa ser favorável em momentos de preços elevados e, especialmente, de pagamento por quantidade, o estudo de Lorenzon (2004) reforça o argumento de que a rentabilidade dos sistemas mais intensivos se assenta na escala e não na elevação do valor agregado por área. De forma mais contundente, ao analisar o processo de intensificação na produção leiteira em países da Europa, Ploeg (2006) conclui que o uso intensivo de tecnologias e insumos refletiu na redução do valor agregado por área, com efeitos negativos sobre a riqueza gerada na região, ou seja, a diferença de valor entre os gastos com fatores de produção e as entradas com a venda da produção. Enquanto isso, a seleção concentradora reduziu o número de famílias, fato que permitiu aos remanescentes ampliar a área e obter maior renda por estabelecimento e por trabalhador. Nessa direção, enquanto a intensificação reduz a renda por unidade de área, os agricultores entrevistados destacam que melhorias na mecanização, efetuadas via financiamentos do Pronaf, e a obtenção de mais terras via arrendamento permitem ampliar a escala para obter maior renda para os que permanecem na agricultura:

Mudou bastante. Primeiro pegamos o trator. Depois pegamos a colhedeira. Agora aparece terra para arrendar, porque ninguém mais quer ficar na roça. Aqui a juventude tão indo tudo embora. Aí ficam os velhos, mas também não é fácil. Quem lidar com boi e arado, que nem plantar milho para se defender, vão passar fome, porque rende muito pouquinho. (...) A gente tem um pouquinho mais de máquina e a lida com as vacas de leite, que é a salvação nossa (EF 07).

Como fica implícito na transcrição acima, mesmo o EF que cultiva a maior área de grãos destaca os limites de escala para essa atividade. Disso resulta a necessidade de alternativas mais rentáveis por unidade de área, a exemplo do leite. Opondo-se à intensificação e em consonância com o conceito de recampesinização (PLOEG, 2006), alguns responsáveis de EF entrevistados relatam a redução no uso de insumos e a organização coletiva como estratégias para enfrentar as oscilações de mercado. Como exemplo de afastamento aos mercados de insumos na atividade leiteira, diante da elevação no preço do concentrado, o entrevistado relata tê-lo substituído por insumos próprios e reduzido seu uso:

Até quatro meses atrás nós estávamos dando, na média, 1.500 a 2.000 quilos de concentrado por mês para as vacas. Nós vimos que não compensa

isso aí. Diminuiu a produção, mas não chega ao fim do mês com aquele custo alto. O que eu puder fazer da minha lavoura e botar aqui. [Usa só o milho?] Isso. [Chega comprar farelo de soja?] Muito pouco. Às vezes eu compro, às vezes não. (...) Nós comprava concentrado. Até vinha o caminhão a granel e tudo. Fiz as contas. Em quatro meses come um mês de leite. Então diminui a produção, [pois] aumentou o preço [do concentrado], eu decidi cortar. [Cortou total?] Eu cortei uma boa parte (EF 15).

Para Lamarche (1998) e Ploeg (2006), esse distanciamento do mercado pode ser considerado uma estratégia mobilizável inclusive entre agricultores mais integrados aos mercados. A sua viabilidade prática fica condicionada à margem de manobra decorrente da estrutura do sistema produtivo. Ou seja, quando há elevados custos fixos, esses não são reduzidos quando do menor emprego de insumos, comprometendo a redução dos custos variáveis de produção via distanciamento dos mercados de insumos. Em outros casos, como na integração vertical de suínos e aves, a própria decisão técnica foge à alçada do agricultor, comprometendo esse distanciamento. Junto a isso, em termos sociais, deve-se considerar que a ampliação da escala vem acompanhada da exclusão de produtores e do uso intensivo de insumos, que ocasiona sérios problemas ambientais e se assenta na dependência de recursos públicos.

Evidenciam-se assim dois referenciais que podem ser adotados na ação pública para ampliar a renda das famílias agricultoras: a) produtividade intermediária de baixo custo e diversificada, associada à valorização do produto via diferenciais de qualidade (orgânico, artesanal, territorial etc.); ou b) a ampliação de escala de cultivo em sistema convencional intensivo. O segundo referencial tem sido viabilizado com a aplicação de recursos públicos via, sobretudo, Pronaf e SEAF. Com a elevação dos investimentos por unidade de área em sistemas convencionais, amplia-se o montante de recursos colocados em risco diante das variáveis ambientais próprias da produção agropecuária. Junto com o Pronaf, que garante o capital de giro e investimentos a baixo custo, a operacionalização do seguro agrícola permite contornar riscos que antes restringiam a intensificação. Já a agroecologia apresenta-se como possibilidade para mesclar integração aos mercados com a noção de autonomia camponesa, diminuindo os custos via uso de insumos próprios ou de baixo custo no mercado local. Seguindo esse entendimento, a próxima seção revela que a operacionalização da ação

pública do Pronaf e SEAF tem priorizado o referencial produtivista e apresenta fortes incompatibilidades com a autonomia e as demandas dos produtores orgânicos.

#### 4.2 O REFERENCIAL PRODUTIVISTA: LIMITES À AUTONOMIA E À DIVERSIFICAÇÃO

As políticas públicas específicas para a agricultura familiar abriram novas possibilidades para contemplar diferentes categorias sociais de agricultores. Criado na década de 1990, o Pronaf constitui-se na principal ação pública direcionada à agricultura familiar. Por um lado, as análises apontam para o aumento no montante de recursos direcionados à agricultura familiar. Por outro, destaca-se o caráter produtivista e sua dificuldade em incluir o público mais descapitalizado, que representa a maior parcela dos potenciais beneficiários (SCHNEIDER et al., 2004; SABOURIN, 2007; CAPELLESSO; CAZELLA, 2013b; SOUZA et al., 2013; PETERSEN, 2013; GRISA; WESZ JUNIOR; BUCHWEITZ, 2014). Entende-se que essa dificuldade de inclusão recebe contribuição do referencial pró integração ao mercado incorporado ao crédito rural, direcionando o Pronaf aos agricultores familiares “aptos” ao processo modernizante. Operacionalizado em conjunto com o Pronaf, o SEAF incorpora tais ideias e reproduz a exclusão verificada no crédito rural, o que pode ser classificado como uma dependência de trajetória operacional. Mesmo com significativos avanços normativos, o pico máximo de acessos ao seguro agrícola (agricultores que contrataram o SEAF) foi registrado na safra 2007/2008, alcançando 14,4% dos EF brasileiros cadastrados pelo Censo Agropecuário de 2006. A partir daí registra-se comportamento decrescente, chegando a 10,4% no ano agrícola 2011/2012.

Embora o Pronaf alcance número maior de estabelecimentos (aproximadamente 1/4 do público potencial), esse Programa de crédito rural tem se concentrado em número reduzido de atividades (milho, soja, café e criações animais). Já na modalidade investimento, registra-se a expansão relativa dos recursos direcionados a máquinas e equipamentos, enquanto reduz-se a participação para melhoramento das explorações (SOUZA et al., 2013). Esses dados têm relação com o referencial tecnológico mobilizado na formulação do Pronaf, concebido com vistas a integrar segmentos da agricultura familiar aos pacotes tecnológicos de insumos e máquinas modernizantes (GRISA, 2012; PETERSEN, 2013; GRISA; WESZ JUNIOR; BUCHWEITZ, 2014).

Ao ser operado de forma articulada ao Pronaf, o SEAF incorpora as ideias produtivistas. Nessa direção, o seguro agrícola assume atualmente, junto à agricultura familiar, papel similar ao desempenhado durante a modernização conservadora (GRAZIANO DA SILVA, 1982; DELGADO, 1985; PIRES; RAMOS, 2009), quando o Proagro direcionava recursos do tesouro para quitar os financiamentos agropecuários dos grandes proprietários em anos de frustração de safra. Estendendo esse benefício à agricultura familiar, o SEAF (Proagro Mais) foi concebido para oferecer cobertura diante dos riscos de sinistros para os itens financiados. Somente mais tarde, a cobertura de parte da receita líquida esperada e dos insumos próprios fora incluída nas normas pelos mediadores administrativos. Embora a representação social de interesses dos agricultores tenha permitido essas mudanças nas regras, parte desse entendimento tem sido desconsiderado por mediadores profissionais. O ponto positivo refere-se à incorporação da RLE na prática operacional. Contudo, ao adotar referencial produtivo baseado na integração aos mercados, os operadores locais não descrevem os insumos próprios nos projetos de financiamento, o que seria necessário para indenização pelo SEAF diante das frustrações de safra.

O SEAF foi criado com normas mais flexíveis para a cobertura, mas diante da necessidade de reduzir o fenômeno do “Plantar Proagro!”<sup>166</sup>, esse Programa passou a condicionar o acesso da indenização à apresentação de notas fiscais de compra de insumos ou de serviços. Em ausência de comprovação documental, os insumos próprios e o trabalho da família deixaram de ser indenizados, sendo considerados desprovidos de valor quando das perdas. Como exemplo, caso o agricultor substituísse o uso de agrotóxicos pela capina, o valor do trabalho próprio utilizado em tal prática ficou fora das coberturas para indenização. Uma alteração normativa para o Plano Safra 2012/13 voltou a permitir o financiamento e o seguro de insumos e técnicas provenientes da unidade produtiva, desde que constem no projeto técnico. Contudo, os avanços normativos criados pelos mediadores administrativos (formuladores) não repercutiu em adoção pelos mediadores profissionais (operadores locais dessas políticas públicas), reflexo de um conflito de referenciais (MULLER, 2013) e da lentidão

---

<sup>166</sup> “Plantar Proagro!” foi uma expressão cunhada para referir-se aos casos em que os agricultores faziam a semeadura da lavoura sob condições premeditadas para ocorrer e/ou ampliar a perda de produção, com vistas a receber/aumentar a indenização do Proagro.



nos processos de mudança institucional. Como verifica-se no discurso de um operador local que elabora projetos técnicos, ao ser questionado sobre a possibilidade de cobertura de insumos próprios:

[O recurso próprio é colocado no projeto como custo?] Não. Isso não, porque ele não vai comprar. [Mas não é um custo?] Na lógica... Você pode colocar inclusive no projeto. Na planilha você pode lançar como custo. Mas havendo um problema, qual é a ferramenta que tu tens na propriedade para comprovar para mim, técnico, que fui fazer um laudo de perda de milho que tu colocou a cama de aviário. [A existência do aviário.] Mas isso não garante. (...) Eu chego lá [para fazer o laudo] e o milho está morrendo. Como eu sei se foi empregada a tecnologia que está no projeto? Somente com a apresentação das notas fiscais. (...) Eu não tenho como visualmente saber se aplicou ou não. Mas se tu tiveres as notas daqueles insumos, eu presumo como técnico que você aplicou. Se você não tiver as notas, eu vou presumir que você não comprou o adubo e não aplicou. [E se o agricultor disser que aplicou a cama de aviário própria, por que não dá para presumir que ele aplicou?] Eu posso presumir, mas não tenho como comprovar. [Mas a nota não comprova que aplicou o NPK?] Não, mas ela é um argumento jurídico e técnico (OP 15).

Segundo um mediador administrativo do SEAF, a cobertura do seguro para insumos próprios foi um dos argumentos mobilizados para justificar a criação de indenização sobre a RLE no Plano Safra 2012/2013. Além de contemplar a autonomia, a RLE busca garantir uma renda mínima, entendida como necessária para auxiliar a reprodução social das famílias em anos de frustração de safra. Contudo, a indenização referente à RLE ficou limitada pelo menor valor entre a) um teto por família, que foi de R\$ 7.000,00 na safra 2014/2015; b) 65% da RLE; e c) o valor financiado (geralmente calculado com projeto em que constam somente insumos externos). Essas normas restringiam as opções orientadas pela autonomia. O teto por agricultor, por exemplo, impede a cobertura pelo SEAF quando do uso expressivo de insumos próprios ou restringe as iniciativas à pequena escala. Já o limite pelo valor financiado se opõe à produção com baixos custos, não oferecendo cobertura à autonomia quando essa é superior ao uso de insumos externos, o que não tem sido detalhado nos projetos. Ou seja, essa

indenização representa um auxílio para a manutenção da família em situações críticas, mas pouco tem contribuído para a valorização da autonomia.

A partir de 1º de janeiro de 2015, a cobertura da RLE foi estendida de 65% para até 80%, sendo limitada pelo teto de R\$ 20.000,00 por agricultor. A mudança incluiu ainda a remoção do limite dessa indenização pelo valor financiado no custeio. Segundo o mediador administrativo que coordena o SEAF no MDA, a retirada desse limite visa contemplar atividades que têm contratos de custeio com valor reduzido frente à produção, pois seu custo principal refere-se ao investimento (ex. fruticultura). As sucessivas mudanças indicam a abertura dos mediadores administrativos para contemplar as especificidades da agricultura familiar e, no caso do SEAF, o aproximam da demanda por um seguro de safra (100% da RLE). Contudo, o estímulo à autonomia ainda é um fator inexistente nessas operações de acesso ao crédito. Se o agricultor utiliza-se da autonomia e não detalha os insumos e técnicas próprias no contrato do Pronaf, a indenização da RLE continua limitada pelos R\$ 20.000,00. Nesse caso, parte da RLE é destinada a indenizar insumos próprios, enquanto o agricultor convencional recebe indenização específica para os insumos adquiridos no mercado.

Embora a norma vigente apresente como possibilidade a elaboração de projetos que detalhem insumos próprios, sem necessidade de nota fiscal para comprovação de perdas, os operadores adotam planilhas que seguem os pacotes tecnológicos restritos a insumos externos. Segundo o mediador administrativo do SEAF, a explicação para a continuidade desse entrave operacional pode ser classificada como uma dependência de trajetória institucional. Os técnicos que elaboram projetos não incluem os insumos próprios, pois as agências financeiras não têm planilhas que os especifica. Por sua vez, ao não receberem essa demanda em projetos, os mediadores profissionais do setor financeiro não criam as planilhas para liberar crédito com insumos próprios. Em síntese, a autonomia acaba sendo desvalorizada diante dos insumos provenientes das indústrias.

Em consonância com esse entendimento, ao se considerar o universo empírico da agricultura familiar do EOC, a análise técnico-produtiva de diferentes sistemas produtivos com a cultura do milho permitiu apontar a crescente intensificação no uso de insumos industriais e dos custos de produção. Quando da ausência do SEAF, as perdas de safras em anos de escassez hídrica, principal sinistro ambiental incidente na região, comprometem o retorno econômico e

tendem a desestimular a intensificação produtiva. Todavia, o cálculo racional dos agricultores quanto ao SEAF resulta em discursos contraditórios. Por um lado, há um grupo de EF que reduziria a intensificação:

[Sem o seguro] eu iria tentar investir menos e plantar mais inferior, que se der perda não é tão grande” (EF 08). “[Se não existisse seguro vocês plantariam diferente?] O cara tem que investir, não adianta. [E se tiver uma perda sem seguro?] Quebra as pernas. [Aí investiria menos?] Seguraria um pouco mais daí” (EF 12).

Por outro, há um grupo de EF que apontam para a manutenção da intensificação em ausência do SEAF, a exemplo do discurso a seguir:

[Se não existisse o seguro agrícola o senhor plantaria da mesma forma?] Sempre. [Quando investe bastante não aumenta o risco?] A vida do agricultor é um risco sempre. Não interessa se vai dar seca ou não. A gente sempre espera colher bem (EF 10).

Como verifica-se no relato a seguir, o cálculo estratégico pode chegar a diferentes resultados em virtude de especificidades culturais e individuais.

[Se não existisse Pronaf e Seguro Agrícola, tu plantarias diferente?] Não, ia ficar mais difícil de plantar. [Por quê?] Daí ia ter que [usar] mais dinheiro do bolso. (...) Com menos recursos tu seguras um pouco mais. Assim, não é um dinheiro dado, mas assim tu tens recursos disponíveis que te permitem investir mais. [E o seguro?] É essencial. (...) [Se não existisse seguro usaria menos insumos?] Talvez. Não sei se seria o nosso caso, mas o caso de muitas propriedades provavelmente. No nosso caso acho que não. O pai sempre investiu bem na hora dos insumos. Ia fazer pelo menos pensar em reduzir os investimentos (EF 04).

As afirmações acima permitem concluir que, ao reduzir os custos financeiros (Pronaf) e externalizar os riscos econômicos (SEAF), o crédito rural e o seguro agrícola contribuem, ao menos, com a ampliação do público que adota sistemas mais intensivos. Com o repasse dos custos das frustrações de safra para a sociedade via subsídios, a autonomia – outrora mobilizada para enfrentar os riscos – perde espaço, o que tende ampliar a presença de sistemas produtivos de baixa

resiliência. Embora o SEAF aponte para a necessidade de sinergia com os sistemas de ATER para reduzir os sinistros, os sistemas produtivos deixam de ser planejados para sofrer menor incidência de perdas quanto aos eventos de escassez hídrica, o que pode ser considerado um efeito adverso dessa política pública (racionalidade limitada da ação pública).

Para reduzir os custos de transação e atrair clientes, as agências financeiras nem sempre envolvem agentes de Assistência Técnica e Extensão Rural nos financiamentos de custeio. É que a norma permite aos agentes financeiros utilizar-se somente de uma planilha de referência para liberação do custeio agrícola. Por sua vez, nas agências financeiras que optam pela elaboração de projetos técnicos também para o custeio, os profissionais de ATER que o elaboram, em geral, seguem pacotes tecnológicos convencionais semelhantes às planilhas das agências que não exigem tais projetos. A principal função desses operadores consiste em enquadrar os agricultores em faixas de expectativa de produtividade (planilha específica), que indicam o montante de recursos a ser liberado para a compra de insumos. Ao desconsiderarem as especificidades relacionadas à autonomia, não especificam nos projetos as quantidades e custos dos insumos próprios que, assim, deixam de ter a cobertura do seguro. Corroborando o caso relatado por Vasconcelos (2012), enquanto os agricultores convencionais, em geral, se sentem protegidos pelo SEAF para adotar sistemas intensivos, os agricultores orgânicos relataram não conseguir acessar essa política pública. Para um agricultor orgânico entrevistado, a norma vigente se opõe à agroecologia:

Do jeito que está hoje... Se tu pegares oito anos atrás, quando nós começamos na agroecologia, era mais vantagem plantar agroecológico que convencional. [Por quê?] Porque sobraria mais, no caso. Hoje, se tu pegares e olhar bem, é mais vantagem tu plantar convencional que agroecológico. Os caras estão plantando, ganhando Proagro. Aí paga a conta no banco, sobra dinheiro e assim vai indo. Agora se a gente plantar e der uma seca, perde tudo. (...) A gente vai ali à comunidade. Eles não se preocupam, porque se der mal, eles vão ganhar. (...). Eles estão plantando, mas eles estão botando na terra sabendo que está seguro. E já a gente... (EF 36)

Embora ideias de autonomia, necessárias para viabilizar os projetos de custeio em sistema orgânico, tenham sido incorporadas pelos mediadores administrativos nas normas gerais da política (ex. projetos

específicos com insumos próprios), a prática reproduzida pelos mediadores profissionais nas instituições financeiras tem impedido os agricultores orgânicos de fazerem valer seus interesses. Nesse caso, como aponta Búrigo (2010), os potenciais beneficiários da política nem sempre conseguem garantir seus direitos (interesses) junto ao setor financeiro, o que é parcialmente explicado pela assimetria de poder e fragilidades institucionais na operacionalização das políticas públicas. No Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo), criado em 2013, a Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (CIAPO) reconhece a existência de limites operacionais nas linhas do Pronaf orientadas para a agroecologia e produção orgânica:

(...) o sistema financeiro ainda não absorveu as particularidades desses sistemas produtivos. Os projetos de financiamento – custeio e investimento – continuam a ser elaborados tendo por referência custos e receitas dos pacotes tecnológicos, insumos químicos e maquinários utilizados em monoculturas, e as planilhas definidas pelo sistema financeiro, que determinam a configuração dos projetos, necessitam de adequação para a complexidade dos projetos agroecológicos e orgânicos (CIAPO, 2013, p. 25).

O Planapo considera “um grande desafio para as políticas de crédito e seguro a realização de ajustes no seu marco operacional para o pleno reconhecimento das tecnologias utilizadas nos sistemas de produção orgânica e de base agroecológica” (CIAPO, 2013, p. 26)<sup>167</sup>. Contudo, embora reconheça os limites, o Planapo 2013-2015 não aponta quais são esses ajustes. Pelo contrário, somente reforça as possibilidades de acesso às linhas do Pronaf Agroecologia, Floresta e Eco, bem como as linhas Pronaf Mulher e Jovem. Com baixa expressão operacional, essas linhas de crédito rural apresentam como principal diferencial a taxa de juro inferior, enquanto mantém os entraves das normas do

---

<sup>167</sup> No Planapo encontra-se alusão a 25 mil contratos e aplicação de R\$ 260 milhões no Pronaf Agroecologia, o que deve expressar um acumulado histórico da linha (CIAPO, 2013). Ao consultar os dados na matriz do BCB para o ano de 2015, verifica-se que foram acessados no país somente 61 contratos naquele ano, com um montante de R\$ 2.636.819,87. Em 2016 registram-se 351 contratos, todos de investimento, no valor de R\$ 6.153.553,32. Embora em expansão, evidencia-se o baixo valor quando comparado à expressão da agricultura familiar e pode ser atribuído ao uso de outras linhas do Pronaf pelos potenciais tomadores e à limitada capacidade (pública e privada) de elaboração de projetos de financiamento destinados à produção orgânica e agroecológica.

Pronaf tradicional. No caso do SEAF, o Planapo prevê somente a possibilidade de subvenção 20% superior às culturas convencionais a partir da safra 2012/13 (CIAPO, 2013), o que indica que o Estado amplia sua participação de 6% para 7,2% do valor segurado. Ou seja, o verdadeiro problema não é abordado, que é a necessidade de subvenção para elaborar projetos que permitam acessar a indenização diante dos sinistros. Como a elaboração de contratos específicos tem um custo maior, o Estado poderia adotar equalização administrativa diferenciada para o custeio no Pronaf Agroecologia - criado recentemente, não encontrando-se registros de acesso até 2016. Nesse caso, o valor diferenciado o tornaria mais atraente aos técnicos e agentes financeiros diante de seu custo operacional. De forma complementar, há ainda a possibilidade de estimular agências financeiras regionalizadas para operar essas linhas específicas, reduzindo os custos operacionais.

Além do exposto, a agroecologia propõe a intensificação no uso de conhecimentos, diversificação, valorização de processos ecológicos com a utilização de insumos internos e externos de baixo custo. Nesse aspecto, em oposição à diversificação, os contratos de crédito rural atuais são elaborados por cultura e não para o conjunto da unidade produtiva, seguindo o pressuposto da busca de escala produtiva baseada na monocultura. Mantidas as regras vigentes, a diversificação da produção exigiria a elaboração de muitos projetos de pequeno valor, o que eleva os custos de transação. Como exemplo, um agricultor que produz para vender em feiras<sup>168</sup> tem como objetivo a diversificação da produção para ampliar as possibilidades de venda. A elaboração de vários projetos de pequeno valor não é aceita pelas instituições financeiras, que tem uma lógica bancária de planinhas orientadas por volume de crédito liberado. Como verificado por Capellesso (2010), diante desse entrave, agricultores do litoral catarinense foram induzidos a financiar uma cultura (alface em monocultura) para acessar o recurso que seria aplicado em várias culturas (olerícolas). A aparente solução, que garantiu o acesso ao Pronaf, repercutiu na perda de cobertura do SEAF diante do sinistro de granizo. Na ausência da cultura financiada (alface) não há como comprovar as perdas, visto que a diversificação não condiz com o contrato.

---

<sup>168</sup> Esse circuito curto de comercialização, muito valorizado na agroecologia, atende vários preceitos da sustentabilidade, a exemplo do menor custo energético com transportes, valorização do conhecimento local, redução de perdas de alimentos, melhoria da renda do agricultor, acesso a menor preço aos alimentos etc.

As normas do SEAF se chocam ainda com a possibilidade de alternatividade no destino da produção. Os agricultores que cultivam milho destinado à silagem não contam com a cobertura do SEAF para a produção. Para contar com a segurança, eles financiam as lavouras de milho como se fossem destinadas à produção de grãos. Embora esse último seja amparado pelo SEAF, caso optem por acessar o Seguro em anos de sinistro, a operacionalização da vistoria pode ocorrer após o milho secar na lavoura. Esse procedimento é conflitante com a maior demanda por silagem para o gado diante da escassez hídrica, a qual reduz o volume de pasto produzido. Não por acaso, a colheita prévia (para silagem) é uma importante causa de perdas de cobertura ou redução das indenizações (glosas) no SEAF (BÚRIGO; CAPELLESSO; CAZELLA, 2015).

Dada a importância regional da bovinocultura leiteira, a criação de critérios para avaliar perdas no milho destinado à silagem foi incorporada entre as propostas de aprimoramento do SEAF. Caso venha a ser implementada, tal alteração representará mais uma abertura dos mediadores administrativos às particularidades da agricultura familiar. Enquanto trilha um lento caminho com vistas a contemplar as especificidades dessa categoria social, o que revela certa abertura institucional do Governo Federal, o SEAF reproduz operacionalmente a concepção produtivista do Pronaf baseada em monocultura de escala e uso intensivo de insumos industriais, existindo pouco espaço de manobra para a diversificação produtiva, a valorização da autonomia e as práticas de base ecológica. Contudo, como se verá a seguir, as próprias organizações profissionais agrícolas têm dificuldade de defender esse conjunto de especificidades, sendo sua representação centrada em interesses sociais que contemplam um maior número de beneficiários - o que não necessariamente considera aspectos ambientais.

#### 4.3 OS REFERENCIAIS SETORIAIS DOS OPERADORES LOCAIS

Esta parte busca delimitar os distintos entendimentos sobre o setor agropecuário entre os operadores de políticas públicas na região do estudo de caso. Um primeiro grupo refere-se às organizações profissionais agrícolas que representam os interesses dos agricultores familiares, em especial, os sindicatos de trabalhadores rurais com filiações a diferentes centrais sindicais, as cooperativas de crédito rural e de comercialização e os movimentos sociais. Já o segundo grupo é constituído por prestadores de serviços a esse público, que inclui o

serviço público de ATER dos escritórios municipais da Epagri e das prefeituras, a Ater privada e a ligada ao terceiro setor (ONG), as grandes cooperativas de produção, os vendedores de insumos e máquinas e as agências bancárias. Ao analisarmos as concepções sobre a agricultura familiar e os modelos de desenvolvimento rural desses representantes, verificam-se divergências de discursos no que tange às dimensões da sustentabilidade, especialmente, quando buscamos analisar a centralidade do tema ambiental nas ações.

Como exposto na introdução, a incorporação da sustentabilidade no setor agropecuário recebeu contribuição central das Organizações Não Governamentais (ONG) criadas na década de 1980. Ao articular o apelo social ao ambiental, essas ONG buscavam enfrentar as contradições do modelo de produção convencional, propondo alternativas de desenvolvimento rural que priorizassem os pequenos e médios produtores e a produção ambientalmente sustentável. Essas organizações se articularam nacionalmente na Rede Projetos de Tecnologias Alternativas (Rede PTA) e, no Sul do Brasil, na Rede de Tecnologias Alternativas (Rede TA-Sul<sup>169</sup>) (ALMEIDA, 1999; PICOLOTTO; BRANDEMBURG, 2013).

A ação conjunta das ONG ambientalistas com os principais Movimentos Sociais (MS) da agricultura familiar assumiu diversas conotações locais e ao longo do tempo. Nos anos 1980, esses últimos dedicavam menor força à discussão ambiental do modelo produtivo, na medida em que se centravam nas contradições sociais do modelo de desenvolvimento agrícola. Nessa direção, somente nos anos mais recentes verifica-se a incorporação da agroecologia no discurso de um número mais amplo de representantes dos MS, como expressa, por

---

<sup>169</sup> A rede TA-Sul, atualmente denominada Rede Ecovida, foi criada por ONG que prestam assessoria técnica e militam politicamente pela agroecologia, sendo composta pelo: Centro de Tecnologias Alternativas Populares (CETAP), Centro Ecológico (CE), Centro de Apoio ao Pequeno Produtor (CAPA), Fundação para o Desenvolvimento Econômico Rural da Região Centro-Oeste do Paraná (Rureco), Associação de Estudos, Orientação e Assistência Rural (Assesoar), Centro Vianei de Educação Popular e Associação dos Pequenos Agricultores do Oeste Catarinense (Apaco) (ALMEIDA, 1999). Essas organizações se opunham à certificação de conformidade orgânica por entendê-la como um custo adicional, que deveria ser pago via certificação da produção orgânica. Para atender a mudança normativa, a Rede Ecovida criou um organismo de controle da conformidade orgânica que atua com Certificação Participativa, baseada no controle mútuo entre os próprios produtores e consumidores.



exemplo, o “Plano Camponês” defendido pela Via Campesina Brasil<sup>170</sup>. Contudo, o próprio MST, principal movimento social do país, enfrenta dificuldades para converter a virtude do discurso agroecológico em prática (VERAS, 2005).

Em estudo sobre o sindicalismo na agricultura familiar, Picolotto e Brandenburg (2013; 2015) destacam que a incorporação do tema ambiental pela Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da região Sul (Fetraf Sul) ocorreu de forma gradativa, inicialmente como tecnologia de produção, para depois constituir-se como projeto alternativo para a agricultura familiar. Essa temática é representada tanto pela construção de sistemas de produção de base ecológica, como pelas oportunidades que surgem diante do possível pagamento por serviços ambientais.

Ao observarmos o público representado/atendido pelo sindicalismo rural, MS e ONG, verifica-se que essa última atua junto a um grupo reduzido de EF, com os quais conseguiram avanços significativos no desenvolvimento de tecnologias para viabilizar a produção e comercialização de alimentos orgânicos. Vislumbrando a possibilidade de alcançar resultados semelhantes junto a um público maior de EF, tanto os MS quanto o sindicalismo rural passaram gradativamente a assumir a defesa da agroecologia - visto como grande diferencial em relação ao agronegócio (PICOLOTTO; BRANDEMBURG, 2015). Contudo, essas organizações se caracterizam por representar um conjunto amplo de agricultores familiares, em que a produção convencional de alimentos continua hegemônica. Disso resulta certa distância entre o discurso ambiental e o grau de prioridade que o tema recebe nas pautas de negociação, pois os interesses econômicos e sociais da agricultura familiar mantém forte ligação com a produção convencional. Em síntese, a defesa da agroecologia fica em segundo plano na pauta de negociação. Nesses termos, os avanços na ação pública vêm ocorrendo, principalmente, devido à ação da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA)<sup>171</sup> e à abertura de setores do Governo

---

<sup>170</sup> No Brasil, a Via Campesina aglutina as seguintes organizações: Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), Movimento de Mulheres Camponesas (MMC) e Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). No caso do Plano Camponês, esses movimentos deixam explícita a necessidade de um novo modelo agrícola baseado na agroecologia.

<sup>171</sup> A ANA congrega um conjunto de movimentos, redes e organizações da sociedade civil brasileira que atuam na promoção da agroecologia,

Federal, a exemplo do lançamento da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica.

A região de estudo de caso possui sindicatos e associações ligados à Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado de Santa Catarina (Fetaesc), à Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da região Sul (Fetraf Sul), o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) e o Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), além de assentados vinculados ao MST. Embora a Fetraf defenda a agroecologia de forma mais ampla (PICOLOTTO; BRANDEMBURG, 2015) que a Fetaesc, na região de estudo não foi possível verificar diferenças expressivas. Ambas incorporam a questão ambiental e/ou a produção de base agroecológica no discurso e/ou em ações pontuais, o que ocorre, por exemplo, através do fomento a pequenas cooperativas voltadas à produção de base ecológica e a projetos de sustentabilidade. Por sua vez, a pauta de reivindicações em relação à ação pública centra-se na busca por ampliar o acesso, os tipos de políticas públicas e o aumento do apoio do Estado ao conjunto das formas de produção dessa categoria social. Fica evidente no seu discurso e na prática a preocupação com a sustentabilidade social, enquanto a dimensão ambiental permanece em terceiro plano. Ou seja, há uma hierarquia, em que se prioriza a demanda de políticas públicas com foco na promoção econômica, entendendo-se que essa deva resultar em melhorias sociais e, se ainda tiver alguma possibilidade, atenda parâmetros ambientais e culturais. Nesse caso, os principais representantes dos interesses de produtores de base ecológica são as ONG, às quais se somam parte das lideranças sindicais e dos movimentos sociais que compõe a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA). Essa situação implica reconhecer a existência de uma parcela significativa de lideranças da agricultura familiar que não vislumbram a superação das contradições ambientais presentes na produção convencional, enquanto a dimensão social é remetida ao Estado via demanda por ação pública.

No caso das cooperativas de crédito rural, a região se caracteriza pela presença dos sistemas Sicredi, Sicoob, Crehnor<sup>172</sup>, Cresol e Sul

---

fortalecimento da agricultura familiar e construção de formas de desenvolvimento rural sustentável. A atuação refere-se, principalmente, às iniciativas de intercâmbio e troca de experiências, proposições de aprimoramento nas políticas públicas e representação do campo agroecológico junto à sociedade.

<sup>172</sup> No ano de 2016 o sistema Crehnor fundiu-se ao sistema Cresol Baser.

Crédi. Como destaca Búrigo (2010), as três últimas diferenciam-se pela integração de base solidária, com cooperativas criadas com o apoio dos movimentos sociais e dos sindicatos de trabalhadores rurais da agricultura familiar. Como essas organizações foram criadas com o objetivo de facilitar o acesso ao crédito rural, as dimensões econômicas e sociais da sustentabilidade ficam explícitas no seu discurso. Contudo, na operacionalização desse crédito constata-se a limitada capacidade de incluir famílias de baixa renda. Isso porque, diante da necessidade de serviços complementares ao crédito rural, eleva-se os custos de transação, o que restringe a sua execução a iniciativas pontuais. Já em termos ambientais, o discurso de preservação dos recursos naturais e de fomento à produção orientada pela agroecologia é residual, existindo ações centradas em compatibilizar os investimentos com a legislação ambiental vigente. Como principal diferencial, ao constatarem que o acesso ao crédito não é mais um grande limitante regional, os sistemas de interação solidária vêm buscando ampliar os serviços de ATER. Embora essa iniciativa possa contribuir com melhorias em ambas as dimensões da sustentabilidade, o seu resultado prático depende das ideias que orientam a ação desses profissionais.

O olhar detalhado sobre o discurso dos prestadores de serviços de ATER evidencia grandes diferenças. De um lado está a Epagri, cujos profissionais apresentam um discurso de compatibilidade das dimensões econômica, social e ambiental da sustentabilidade. Em suas diferenças internas, considerando-se as etapas de transição agroecológica, encontram-se alguns profissionais focados mais no aumento da eficiência dos insumos em manejo convencional, enquanto outros adentram na promoção de um modelo de agricultura de base ecológica, com substituição de insumos e redesenho dos agroecossistemas. Mais próximo ao último grupo, destaca-se a existência de profissionais contratados por cooperativas de técnicos via chamadas públicas de ATER do MDA, os quais têm como intuito principal promover a agroecologia e sistemas alternativos de produção de leite à base de pasto. No outro extremo, encontra-se a atuação dos profissionais técnicos das grandes cooperativas de produção e das agropecuárias, com foco na esfera econômica. Esses últimos assumem o discurso produtivista de que “produzir mais é melhor”, enquanto o respeito às especificidades ambientais restringe-se à exigência legal e à possibilidade de reduzir custos, sendo deixado de lado sempre que puderem. Como se verá no próximo capítulo, a distância da sustentabilidade tende a ser ampliada nos casos em que a remuneração desses agentes de ATER privada é atrelada à comissão por venda de

insumos agropecuários. Nesse caso, a ética profissional tende a ser subvertida em favor de interesses particulares. Por fim, mas não menos importante, destaca-se a presença dos profissionais de escritórios privados de planejamento, os quais elaboram número expressivo de projetos de Pronaf e em laudos do SEAF. Geralmente orientados pelos pacotes tecnológicos convencionais, esses profissionais visam atender a demanda burocrática dos agricultores (papel para o banco) para acessar ao crédito rural - tendo pouca atuação no planejamento produtivo real, o contrário do que é aludido em seu nome.

Quanto à atuação das agências financeiras na esfera local, constatam-se a existência de limites ao modelo super intensivo de produção, o que pode resultar em impactos positivos em termos de sustentabilidade ambiental – apesar dessa dimensão não ser seu foco. Como relata o elaborador nacional do SEAF entrevistado, os agentes financeiros têm sua prática institucional marcada pelo risco econômico, o que tende a levar o técnico local a adotar uma racionalidade conservadora oposta à liberação excessiva de recursos. Sendo assim, o teto do valor financiado pelo Pronaf é geralmente inferior ao valor aplicado nos sistemas intensivos. Como exemplo regional, enquanto a Epagri estima o custo de produção para os sistemas super intensivos de milho em mais de R\$ 3.400,00 ha<sup>-1</sup>, verifica-se nas planilhas adotadas pelas agências financeiras um limite de até R\$ 2.000,00 ha<sup>-1</sup>. Como relata um técnico de escritório de planejamento que elabora projetos:

Os valores colocados para alta tecnologia são muito baixos. Você colocar R\$ 2.000,00 para produzir milho de alta tecnologia com dez, doze [sacas] de adubo, doze de ureia, milho de R\$ 600,00 a saca, mais defensivos, mais maquinários, você não paga esse custo. (...) ‘Eu vou gastar R\$ 3.000,00 por hectare para produzir milho. Tranquilo. Eu [agência financeira] vou te dar dois e tu [agricultor] colocas o outro do teu.’ O banco meio que tem essa lógica (OP 15).

Como o SEAF oferece cobertura do valor financiado acrescido de um percentual da receita líquida esperada, o agricultor assume os riscos para o valor aplicado que é superior ao financiado. Esse é um dos motivos de insatisfação entre os agricultores com sistemas mais intensivos, pois geralmente a produção colhida cobre o valor financiado - a não ser em safras com maiores perdas. Mesmo que sem planejar, verifica-se que os operadores locais acabam por adotar critérios que retiram o incentivo à intensificação extrema, o que também contribui para evitar que esses EF registrem mais do que três sinistros em cinco

anos, fato que os desenquadraria do SEAF. Por sua vez, a adoção de teto com montante reduzido para a “baixa tecnologia” tende a subestimar os investimentos do agricultor, deixando-se fora do projeto de financiamento e da cobertura do SEAF os recursos próprios. Sendo assim, quando da frustração de safra, a colheita geralmente cobre o custo de produção. Em síntese, se o agricultor tomasse sua decisão segundo um cálculo racional de “minimização dos riscos” com base no contexto operacional das políticas públicas, haveria uma tendência por adotar sistemas intermediários de “média tecnologia”.

Contudo, como se verá no próximo capítulo, mesmo que só parcialmente amparado pelo SEAF, diversos fatores induzem a intensificação. A explicação foge ao cálculo estratégico e se aproxima da reprodução de ideias e práticas que se institucionalizam na cultura do agricultor, visto que esses agricultores tradicionalmente conviveram com o risco. Diante do fato de contar com amparo parcial do SEAF, abre-se a possibilidade de arriscar valores globais maiores - valor amparado pelo seguro mais o risco que o agricultor resolve assumir. Nesses termos, pode-se apontar que o SEAF não oferece cobertura para todo o risco da intensificação produtivista, mas que sua presença representa um compartilhamento dos riscos na direção desse modelo. O cálculo estratégico do agricultor parece associado ao interesse de ganhar mais nos anos favoráveis, enquanto a perda é compartilhada com o Estado nos anos frustrados.

#### 4.4 RESUMO E CONCLUSÕES

Este capítulo evidencia que a intensificação produtiva resulta em ampliação dos problemas ambientais e dos custos de produção nos sistemas convencionais, situação que contrasta com os argumentos produtivistas de que produzir mais é melhor. Entre as contradições da intensificação produtivista identificadas no Oeste Catarinense estão a perda de eficiência energética, o aumento no volume de substâncias tóxicas liberadas (agrotóxicos e nitratos) na natureza e do volume de recursos colocados em risco para obter resultado econômico similar. Nesse caso, o Pronaf e SEAF permitem contornar contradições financeiras e parte do risco, constituindo-se em ação pública que oferece viabilidade econômica a segmentos da agricultura familiar.

Ao compararmos os dados econômicos da produção convencional com a orientada pela agroecologia, evidenciam-se assim dois referenciais que podem ser adotados na ação pública para ampliar a renda das famílias agricultoras. A primeira é o aumento de escala de

cultivo em sistema convencional intensivo, que tende a gerar exclusão de produtores pelo processo competitivo. Já a segunda sustenta-se em produtividades intermediárias de baixo custo e diversificadas, associada à valorização do produto via diferenciais de qualidade (orgânico, artesanal, territorial etc.). Nesse caso, pode-se apontar que a segunda opção enfrenta dificuldades operacionais para se efetivar via políticas públicas tradicionais, como crédito rural e seguro agrícola.

Embora as normas do Pronaf e SEAF ofereçam certa flexibilidade, a operacionalização resulta em incompatibilidade com a produção orgânica. Dentre os principais entraves destaca-se a dificuldade de atender os preceitos de autonomia e diversificação produtiva. Como principais causas desse fenômeno são identificados os seguintes aspectos: a) a persistência de entraves normativos, como o financiamento por cultura; b) a diferença de referenciais setoriais entre os mediadores administrativos (formuladores) e profissionais (operadores); c) o aumento dos custos de transação de contratos específicos para atender um grupo reduzido de estabelecimentos regionais orientados pela agroecologia; d) a assimetria de poder entre demandantes e operadores; e e) o caráter secundário da agroecologia na pauta de reivindicação das organizações da agricultura familiar.

A análise permite identificar a dificuldade do Estado e das organizações da agricultura familiar em criar mecanismos de apoio operacional para compatibilizar essas políticas públicas na produção orientada pela agroecologia e tradição camponesa. O quadro se torna mais grave na medida em que ações públicas direcionadas a sanar essas contradições, como a Planapo, não conseguem identificar os gargalos e apontar soluções para viabilizar o acesso às políticas tradicionais. Como exemplo, amplia-se o subsídio governamental ao funcionamento do SEAF para a produção orgânica, mesmo que o problema não seja um maior nível de perdas, mas a baixa possibilidade operacional de acesso às coberturas.

## Capítulo 5.- ESTUDO DE CASO DO PRONAF E DO SEAF: UM OLHAR PELOS “TRÊS IS”

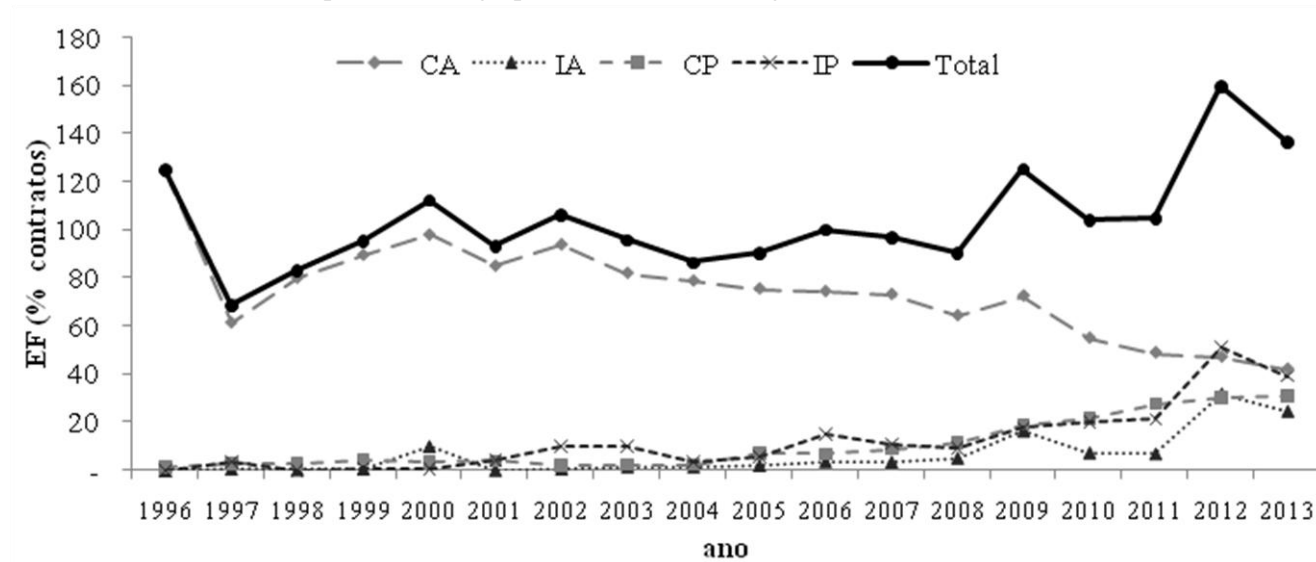
Este capítulo analisa o funcionamento de duas políticas públicas de caráter produtivo para a agricultura familiar tendo como referencial teórico-metodológico os “Três Is”. A primeira parte apresenta os dados operacionais referentes ao crédito rural e ao seguro agrícola para a agricultura familiar da região Extremo Oeste Catarinense. A segunda parte aborda a dimensão operacional do Pronaf, em que se confrontam ideias, normas e interesses de agricultores e operadores. Seguindo essa linha de análise, a terceira parte trata de questões mais específicas do SEAF. O referencial dos “Três Is” permite evidenciar a dependência de trajetória que explica muitas instituições presentes nessas políticas, as quais são confrontadas com os referenciais setoriais de produção convencional e agroecológico. Os conflitos de interesses são discutidos à luz da escolha racional, mas tendo como bases analíticas as contingências das ideias e das instituições.

### 5.1 O PRONAF E O SEAF: DADOS SOBRE A REGIÃO DE ESTUDO

Ao analisarmos os dados de acesso ao crédito rural entre os agricultores familiares da região Extremo Oeste Catarinense verifica-se o elevado acesso ao sistema financeiro. No ano de 2012 foram registrados 27.805 contratos de Pronaf para um total de 17.466 estabelecimentos familiares cadastrados pelo Censo Agropecuário de 2006, média de 1,59 contratos por estabelecimento (**Figura 28**).

Esses dados podem sugerir que a política pública foi bem sucedida em termos de alcance do público alvo, ou seja, toda a base social recebeu recursos do Pronaf, podendo ter havido, inclusive, excesso na oferta. Para verificar essa hipótese e aprofundar a análise sobre o acesso a tais políticas públicas buscou-se compreender *in loco* quais as principais razões que explicam o fato da quantidade de contratos ultrapassar o número de EF. Os dados empíricos coletados na amostra de 37 EF indicam que alguns agricultores não acessaram contratos de Pronaf em ao menos uma ou, até mesmo, concomitantemente nas três safras analisadas. Enquanto isso, algumas famílias firmaram até cinco operações ao longo de um ano, fenômeno que Búrigo, Capellesso e Cazella (2014) denominam sobreposição (**Figura 29**). Em síntese, mesmo em uma microrregião em que se constata forte presença da política pública do Pronaf, o seu grau de

Figura 28 – Participação relativa (%) do número de contratos do Pronaf em relação ao número de estabelecimentos familiares (EF) cadastrados pelo Censo Agropecuário de 2006 na região Extremo Oeste Catarinense (1996-2013).



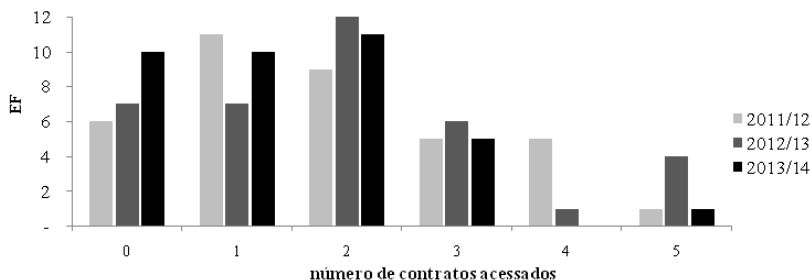
FONTE: Elaboração própria a partir de dados do Banco Central do Brasil (2014) e IBGE (2009).

LEGENDA: CA – Custeio agrícola; CP – Custeio pecuário; IA – investimento agrícola; IP – Investimento pecuário.



acesso é desuniforme, havendo famílias que não acessam o Programa, enquanto outras o utilizam com alta intensidade.

Figura 29 – Distribuição dos 37 estabelecimentos familiares entrevistados segundo a quantidade de contratos de Pronaf acessados por ano agrícola no Extremo Oeste Catarinense (2011-2014).



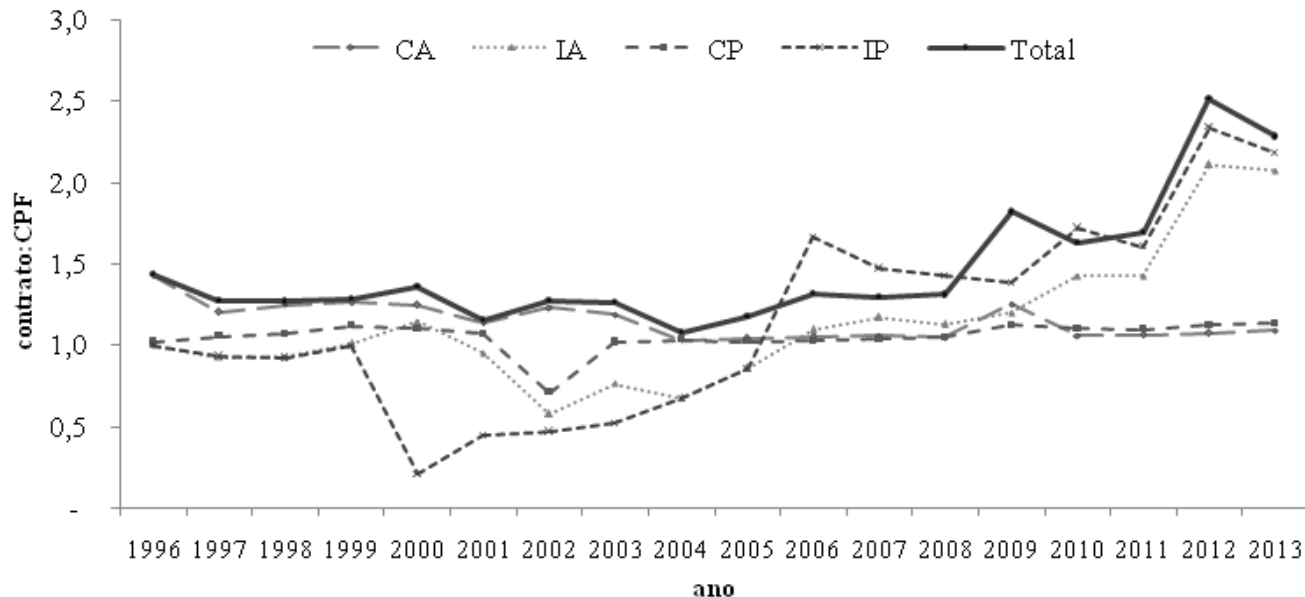
FONTE: Amostra composta por 37 estabelecimentos familiares entrevistados.

FONTE: Elaboração própria.

Para melhor elucidar os fenômenos regionais, foi solicitado ao BCB dados referentes à quantidade de Cadastros de Pessoa Física (CPF) com acesso ao Pronaf, o que permite contornar parte do problema de sobreposição no dimensionamento dos beneficiários. Como exemplo, ainda para o ano de 2012, verifica-se que 11.111 CPF da região acessaram ao Pronaf, o que redimensiona a média de sobreposição, de 1,59, para 2,51 contratos por beneficiário - enquanto 33,4% dos EF não teriam acessado ao Programa. Ao segmentarmos o acesso por modalidade, verifica-se o predomínio de agricultores que firmam um contrato de custeio agrícola, algo semelhante ao que ocorre para a região Sul do país. Essa linha apresenta pouca sobreposição no seu interior, que indicaria mais de uma cultura financiada no ano agrícola, visto que o agricultor só pode contratar uma operação por cultura a cada safra. Enquanto decresce o custeio agrícola, registra-se expansão do custeio na linha pecuária, com média próxima a um contrato por CPF. Junto ao(s) custeio(s), os agricultores geralmente firmam contratos de investimento, modalidade em que a sobreposição interna oscila ao longo dos anos (**Figura 30**).

O comportamento das curvas permite revelar que, até 2006, ocorreram anos com número de contratos de investimento (agrícola e pecuário) inferior ao de CPF, o que reflete a existência de contratos coletivos. Recorria-se a esse mecanismo jurídico para empregar sistemas de aval solidário e assim diminuir as exigências de garantias, além de

Figura 30 – Evolução da relação (sobreposição) entre o número de contratos e o número de CPF de beneficiários do Pronaf por modalidades e finalidades e total na região Extremo Oeste Catarinense (1996-2013).



FONTE: Elaboração própria a partir de dados do Banco Central do Brasil (2014).

LEGENDA: CA – Custeio agrícola; CP – Custeio pecuário; IA – investimento agrícola; IP – Investimento pecuário.

reduzir os custos de transação nas operações. Essa alternativa foi abandonada nacionalmente na medida em que alguns agricultores foram penalizados pelo não pagamento de outros, o que deu origem a uma visão negativa dessa metodologia, que as dificuldades operacionais diminuíram e/ou as rendas dos agricultores aumentaram. Além disso, o contrato único para um grupo de agricultores passou a ser desestimulado pelo MDA, na medida em que as experiências negativas de aval solidário geravam resistência ao acesso ao Pronaf entre os agricultores. Nesse caso, a presença do sistema de aval deixou de se dar via contrato coletivo e passou a ocorrer (quando necessário) por meio do aval de contratos individuais, de garantias reais (alienação de bens) e do histórico de adimplência do possível beneficiário. Contudo, diante das experiências negativas, a aversão ao sistema de aval continua:

Eu fazia [financiamento] para custeio agrícola com o Pronaf. Aí depois eu parei de financiar pelo fato de ... Para não precisar de avalista. [Por causa de avalista?] Porque eu acabei assinando de avalista para uma pessoa e acabou sujando meu nome. Aí quando ele limpou meu nome, eu disse que não assino mais para ninguém. Não peço para ninguém, mas também não assino para ninguém. (...) Aí ela olhou meu cadastro lá, sempre paguei em dia, nunca tive um atraso, nada. Daí ela conversou com a gerente e liberaram para mim sem avalista (EF 25).

Ao confrontarmos os dados empíricos com os oficiais do Pronaf verifica-se que as principais formas de sobreposição de contratos por CPF envolvem agricultores que acessam contratos concomitantes: a) dentro de uma linha, especialmente, de investimentos; e/ou b) de duas linhas diferentes. Como exemplo do primeiro caso, os entrevistados relatam fazer um financiamento de investimento para o trator e outro para algum implemento agrícola. Ou então, na finalidade pecuária, uma operação para melhoria de infraestrutura e outra para compra de animais. Como exemplo, no ano de 2012, a sobreposição interna às linhas foi de 81%, restando 70% de sobreposições entre finalidades. Contudo, esse último deve ser menor entre os beneficiários, pois alguns agricultores entrevistados chegaram a acessar as quatro linhas em um ano, não sendo possível quantificar exatamente esse fenômeno a partir dos dados disponíveis.

A ascensão na curva de sobreposição de investimentos registrada nas últimas safras tem relação direta com três fenômenos regionais: a) a expansão da bovinocultura leiteira, atividade em que os investimentos

foram estimulados pelo preço elevado do produto; b) operacionalização da linha Mais Alimentos, tanto para mecanização como para infraestrutura; e, especialmente, c) contratos destinados à mitigação e adaptação preventiva frente às recorrentes estiagens. No que se refere a esse último fenômeno, as liberações desses contratos ocorreram nos anos 2012 e 2013 vinculados ao Pronaf Emergencial, linha de crédito operada na região deste estudo com limite de até R\$ 10.000,00, prazo de dez anos e dois de carência, juros de 2% ao ano e 20% de bônus de adimplência<sup>173</sup>. A sua operacionalização ocorreu após as mobilizações do setor diante da severa escassez hídrica ocorrida na safra 2011/2012. Devido às condições favoráveis, diferenciadas do Pronaf investimento tradicional pelo bônus de adimplência e pela possibilidade de aplicar em capital de giro (exigia nota, mas não necessariamente de bens), um número expressivo de agricultores acessou essa linha nos anos de 2012 e 2013. Como exemplo, dos 37 EF entrevistados, 24 famílias firmaram contratos nessa linha e, em três delas, o acesso ocorreu por dois integrantes (mais de uma DAP), totalizando 27 contratos.

A duplicidade de indivíduos com contratos em um único EF, como destacado para o caso do Pronaf Emergencial, aponta para a necessidade de ressalvas quanto ao uso da quantidade de CPF. Embora apresente maior precisão que o número de contratos, esse novo indicador também registra sobreposições, o que pode superestimar o número de EF beneficiados. Como exemplo, dos 37 EF entrevistados, oito deles tiveram mais de um indivíduo que firmou contratos de Pronaf ao longo das três safras analisadas. Em sentido oposto, alguns EF não acessam contratos de custeio, que são firmados todos os anos, restringindo seus financiamentos só aos investimentos. Nesse caso, enquanto o CPF é contabilizado somente no ano de assinatura do contrato, por definição, a especificidade dessa linha refere-se ao fato do benefício estender-se ao longo de até dez anos, que é seu tempo de retorno. Quando os EF não acessam investimentos todos os anos, o novo

---

<sup>173</sup> Essa linha destina-se a municípios que declararam situação de emergência ou estado de calamidade pública a partir de 1º de dezembro de 2011. Diante da estiagem de 2012, foi operada também nas regiões Norte e Nordeste do país. Reflexo das adaptações para cada caso, nessas novas regiões tal linha apresentava condições mais favoráveis: limite de R\$ 12 mil por agricultor, prazo de pagamento até dez anos e três de carência, taxa de juros de 1% ao ano e bônus de adimplência de 40% sobre as parcelas. Na região deste estudo, os agricultores o denominam de “emergência”. Alguns agricultores entrevistados relatam ter acessado uma linha de emergência quando da frustração de Safa de 2008, mas com valor de R\$ 2.000,00 e parcelas de R\$ 500,00 por ano.

indicador resulta em um tipo de subestimação do público beneficiário. Com menor expressão regional, dos 37 EF, cinco acessaram exclusivamente Pronaf investimento e não firmaram contratos em ao menos um ano das três últimas safras. Ou seja, embora estejam se beneficiando do investimento do Pronaf de forma contínua, atendem sua demanda de custeio com recursos próprios, não registrando seu CPF via acesso a um novo contrato em todos os anos.

Em virtude do exposto acima, para analisar o valor médio das liberações por EF, optou-se por adotar o quociente do valor executado deflacionado pela quantidade de CPF dos beneficiários, o qual permite contornar as distorções decorrentes da forte sobreposição. Na série histórica 1996-2013, verifica-se que as linhas de investimento apresentam valor médio por CPF superior ao registrado nos custeios (**Figura 31**).

O investimento pecuário registra abrupta elevação do valor médio no ano 2000, ano em que ocorre a ampliação das liberações de contratos coletivos, de maior valor<sup>174</sup>. Enquanto isso, o investimento agrícola registra oscilações ao longo dos anos e, inversamente, o menor valor médio no ano 2000. Após 2007, verifica-se uma tendência de elevação no valor médio dos investimentos, mas essa tendência é freada em 2009, bem como em 2012 e 2013, muito provavelmente associada ao menor valor e maior expressão de beneficiários do Pronaf Emergencial<sup>175</sup>, que enquadra-se como investimento. Nas linhas destinadas a capital de giro, o custeio pecuário começa com reduzido número de acessos e maior valor médio, mas gradativamente se aproxima do verificado no custeio agrícola. Após um período de queda, até 2003, passa a ocorrer elevação constante no valor médio dos custeios, até 2013, aos quais se soma uma maior quantidade de beneficiários de investimentos.

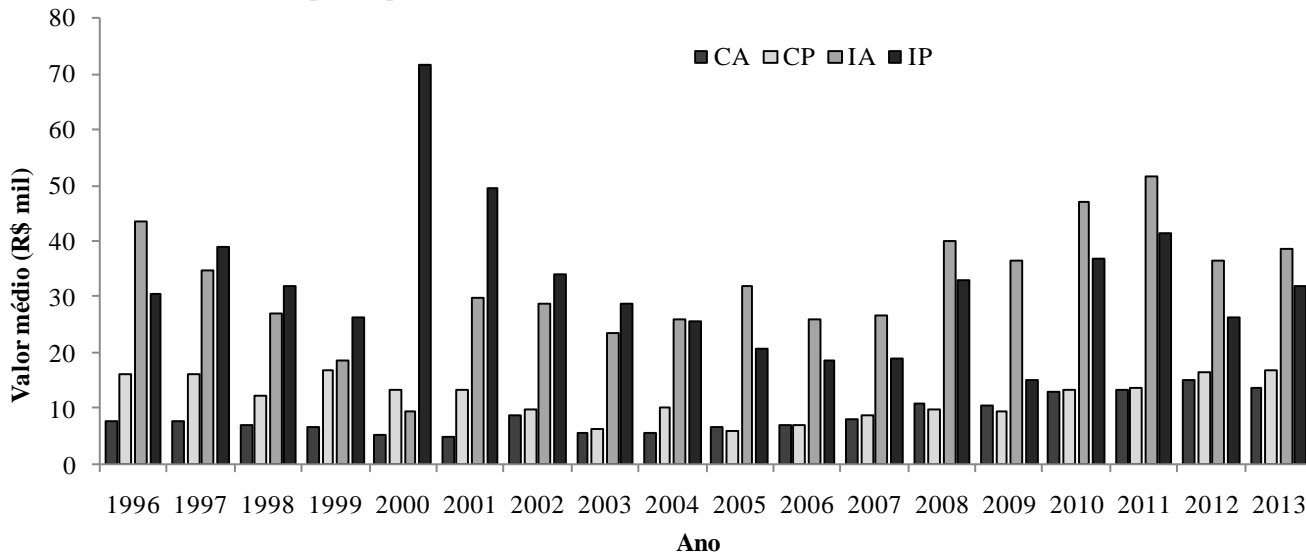
Embora o custeio agrícola seja acessado por um maior número de estabelecimentos, essa finalidade vem perdendo expressão ao longo dos anos (**Figura 32**). Disso resulta a queda contínua no número total de beneficiários, segundo o número de CPF (18% entre 2004 e 2013), a qual não é compensada pela expansão nas demais modalidades. Por um

---

<sup>174</sup> Ao registrar um contrato para cada cinco CPF, o valor médio deflacionado por contrato de investimento pecuário chegou a R\$ 350.209,00 no ano 2000, cerca de dez vezes superior ao valor médio liberado por CPF em 2013.

<sup>175</sup> Em 2009, o valor nominal dos contratos era de R\$ 2.000,00 e, em 2012 e 2013, o teto era de R\$ 10.000,00. Nesse caso, como um grande número de agricultores acessou somente o contrato emergencial, o seu baixo valor influencia diretamente na queda do valor médio acessado por CPF.

Figura 31 – Valor médio deflacionado\* por CPF dos beneficiários do Pronaf segundo as finalidades na Região Extremo Oeste Catarinense para o período 1996-2013.

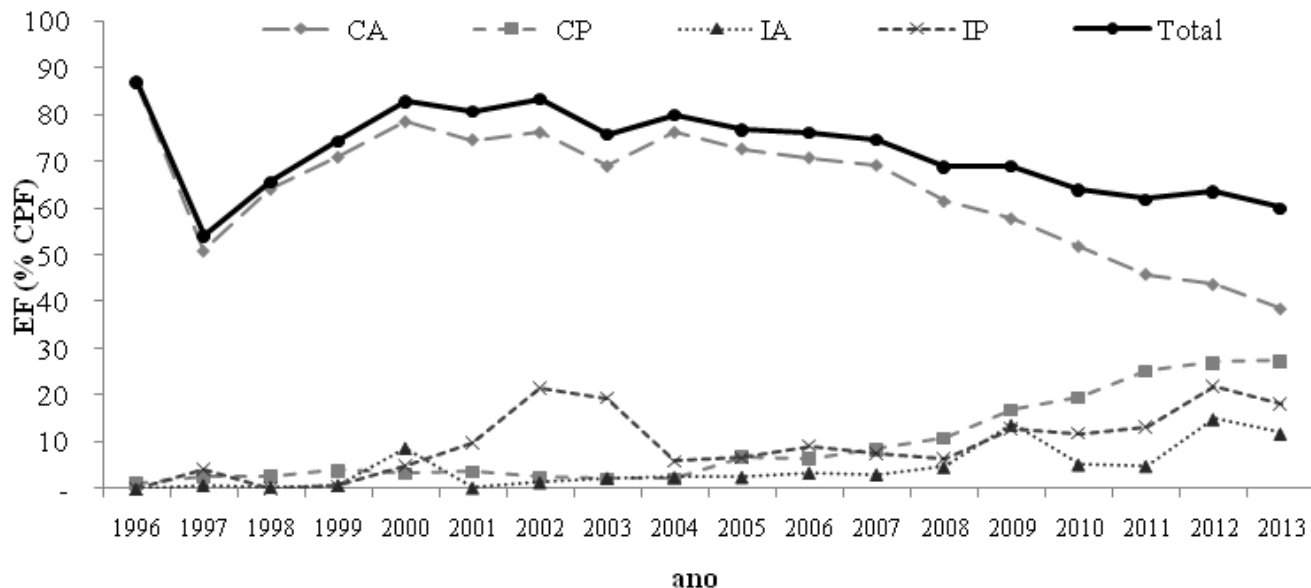


NOTA: \*Deflação pelo IGP-DI, com base 100 em 2013.

LEGENDA: CA – Custeio Agrícola; CP – Custeio Pecuário; IA – Investimento Agrícola; IP – Investimento Pecuário.

FONTE: Elaborado pelo autor a partir de BCB (2014)

Figura 32 – Participação relativa (%) da quantidade de CPF com acesso ao Pronaf em relação ao montante de estabelecimentos familiares (EF) cadastrados pelo Censo Agropecuário de 2006 na região Extremo Oeste Catarinense (1996-2013).



FONTE: Elaboração própria a partir de dados do Banco Central do Brasil (2014) e IBGE (2009).

LEGENDA: CA – Custeio agrícola; CP – Custeio pecuário; IA – investimento agrícola; IP – Investimento pecuário.

lado, esse fenômeno decorre do abandono do custeio agrícola por agricultores que passam a firmar contratos de investimento só em alguns anos. A isso se soma experiências negativas no uso de crédito rural, especialmente, entre famílias descapitalizadas que enfrentaram dificuldade em saldar dívidas, sendo o acesso reduzido e/ou contingenciado pelo receio próprio ou pela negativa dos operadores devido ao histórico de inadimplência. Por outro lado, a melhor capitalização de algumas famílias lhes permite optar por não financiar certas culturas, como a soja, menos suscetível ao estresse hídrico. Soma-se a isso a redução da área agrícola, na medida em que as famílias ampliam o cultivo de pastagens perenes para a bovinocultura leiteira. De forma não menos importante, sabe-se que a redução do número de agricultores pelo êxodo rural continua a existir<sup>176</sup>. Por fim, podem se somar alguns casos de desenquadramento da DAP, devido ao acesso dos agricultores ao Pronamp, mas esse fator explicativo tende a ser reduzido devido ao descumprimento prático da norma.

A concentração de acessos no Pronaf custeio agrícola no Sul do Brasil tem relação com a aplicação dos recursos acessados na produção de milho para silagem. Segundo os operadores entrevistados (mediadores profissionais), esse destino deveria ser classificado como custeio pecuário. Como essa linha não é amparada pelo seguro agrícola, a maior parte dos agricultores continua a acessar ao crédito via custeio agrícola (grão), que conta com cobertura dessa política pública. Contudo, no ano em que o agricultor realiza o Comunicado de Ocorrência de Perda (COP), a perícia deve ser realizada antes da colheita. Ao especificar no contrato de custeio a finalidade agrícola (grão), em termos legais, o perito pode ir ao local de cultivo depois que as plantas estiverem secas. Tal condição dá origem a um dilema: a necessidade de fornecer alimento para os animais proveniente do milho verde, a qual aumenta em razão da queda na produtividade de pasto, recurso também impactado pela escassez hídrica. Se o agricultor optar em colher o milho antes da perícia, perde a cobertura do seguro (VASCONCELOS, 2012). Ou seja, embora a opção pelo custeio agrícola crie possibilidades para acessar o SEAF, o agricultor paga 2%

---

<sup>176</sup> A região reduziu a população rural em 18% entre 2000 e 2010, queda equivalente à ocorrida no número de CPF beneficiários. Contudo, estima-se que o decréscimo de EF seja menor, pois os dados demográficos referem-se a indivíduos, fenômeno que pode refletir a saída somente dos filhos. Nesses termos, a análise da série histórica adota por base o Censo Agropecuário de 2006, não considerando a oscilação do número de EF ao longo dos anos.



de prêmio sem a segurança de compatibilidade entre o uso para a silagem e a cobertura das perdas<sup>177</sup>. Em virtude desse inconveniente, o responsável pelo EF 06 relata ter migrado para a linha de custeio pecuário:

[Vocês usam custeio pecuário?] Sim. [E o agrícola?] Não. [Por que pega o pecuário e não o agrícola?] Que o agrícola é obrigatório fazer o seguro e como a gente faz tudo silagem, não dá para deixar o milho até o final para ficar seco. Aí desenquadra igual do Proagro, não enquadra mais no Proagro. Se desse alguma quebra, a gente perderia igual. [O seguro agrícola não é usado por vocês?] Para nós não compensa fazer... (EF 06).

O relato acima traz uma explicação para o predomínio do custeio pecuário nos quatro municípios situados ao Sul - Itapiranga, Iporã do Oeste, São João do Oeste e Tunápolis (**Tabela 8**)<sup>178</sup>. Esses acessos destinam-se, especialmente, para a atividade leiteira e para a criação de suínos<sup>179</sup>. Diante das limitações para o uso efetivo do seguro agrícola, como acima destacado, os agricultores e operadores desses municípios relatam o enquadramento do milho silagem em contratos de custeio pecuário. Diferindo do restante da região, tal fenômeno recebe contribuição da condição microclimática para semeadura antecipada, o que tende a diminuir as perdas médias da cultura frente à recorrente escassez hídrica que ocorre no final de dezembro e janeiro<sup>180</sup>. Seguindo

---

<sup>177</sup> Em termos técnicos, embora os agricultores apontem como positiva a possibilidade de aproveitar a massa verde de uma lavoura que produziria poucos grãos, sabe-se que a silagem resulta em alimento de qualidade inferior. Tal condição impacta negativamente a produção animal ou exige ampliação no uso de concentrado, que aumenta os custos de produção. Nesses termos, a inexistência de seguro para o custeio pecuário de milho é parcialmente compensada pela distorção operacional da norma em favor dos interesses locais.

<sup>178</sup> Para os dados absolutos dos municípios ver Apêndice XIII, p. 352.

<sup>179</sup> Além da forte presença da suinocultura, esses municípios se destacam na produção de aves. Contudo, enquanto os integrados da avicultura realizam contratos de investimento para melhoria da infraestrutura, a atividade não demanda custeio - que é assumido pela integradora.

<sup>180</sup> Embora essa possibilidade contribua com a diminuição das perdas e, conseqüentemente, da importância do seguro agrícola, o custeio agrícola não reduziu sua expressão nos demais municípios que apresentam possibilidade de semeadura em data equivalente, como Belmonte, Descanso, Romelândia e Santa Helena, ou seja, há indícios de outras causas associadas, a exemplo do elevado uso de dejetos animais nos municípios com menor índice de perdas.

Tabela 8 – Contratos de Pronaf e CPF de beneficiários em relação ao número de agricultores familiares, segundo modalidades, finalidades e total para a região Extremo Oeste Catarinense no ano de 2012.

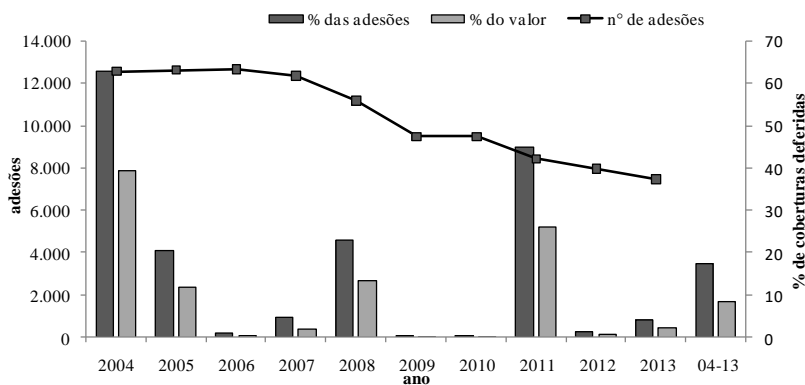
	Custeio (%)				Investimento (%)				Total de contratos (%)
	Agrícola		Pecuário		Agrícola		Pecuário		
	Contratos	CPF	contratos	CPF	contratos	CPF	contratos	CPF	
Anchieta	56,1	54,1	43,8	37,6	73,7	26,1	48,0	16,0	221,5
Bandeirante	45,0	44,6	19,1	16,8	20,3	10,5	44,8	18,9	129,2
Barra Bonita	40,8	40,8	15,0	14,1	14,8	7,9	44,6	20,0	115,3
Belmonte	71,6	66,1	22,0	19,4	69,3	33,3	36,8	19,4	199,7
Descanso	67,3	61,9	18,9	16,6	37,5	20,9	59,1	26,5	182,7
Dionísio Cerqueira	46,8	42,6	33,1	31,3	13,7	6,6	26,4	12,3	120,0
Guaraciaba	81,3	74,8	38,5	33,3	55,2	23,1	66,3	24,3	241,2
Guarujá do Sul	43,3	37,7	32,5	29,8	41,1	20,8	34,7	16,1	151,4
Iporã do Oeste*	21,3	21,2	41,9	38,4	29,7	14,1	53,4	21,0	146,4
Itapiranga*	27,7	26,6	40,5	36,4	25,4	12,0	84,6	33,7	178,2
Mondáí	28,8	28,5	15,5	14,4	10,6	5,5	33,0	12,0	87,9
Palma Sola	45,6	42,7	14,7	14,1	38,7	16,7	52,9	23,1	151,8
Paraíso	54,3	51,3	11,9	10,4	9,8	6,0	28,4	18,1	104,5
Princesa	70,5	65,8	34,9	32,4	45,6	22,9	38,1	22,7	189,1
Riqueza	21,2	20,7	16,8	16,7	21,1	9,5	17,3	10,2	76,4
Romelândia	52,4	51,0	39,1	33,1	16,9	8,7	63,2	24,7	171,6
Santa Helena	53,8	51,5	12,9	12,3	25,8	16,0	51,0	25,2	143,4
São João do Oeste*	29,0	29,0	49,8	45,0	27,5	13,1	89,2	35,9	195,5
São José do Cedro	61,5	58,5	31,7	29,6	50,3	27,6	40,7	23,9	184,3
São Miguel do Oeste	42,0	37,4	13,3	11,7	15,6	7,7	28,6	13,4	99,4
Tunápolis*	22,1	22,0	51,1	46,1	22,7	10,3	105,3	41,0	201,3
Extremo Oeste	46,9	44,2	29,9	27,0	31,5	15,0	51,0	21,9	159,2

FONTE: Adaptado de BCB (2013) e Censo Agropecuário 2006. \* municípios em que predomina o custeio pecuário.

essa tendência, a redução do custeio agrícola só não foi maior devido à dependência de trajetória dos contratos rotativos. Em termos práticos, esse tipo de financiamento de custeio agrícola é assim denominado, pois renova por cinco anos, sendo o novo contrato aprovado automaticamente após o pagamento, com dinheiro disponibilizado em poucos dias. Ou seja, alguns agricultores afirmam estar esperando o fim da renovação automática da finalidade agrícola para migrar ao pecuário.

Operado em conjunto com o custeio agrícola, os dados evidenciam a queda nos acessos ao seguro agrícola pelos agricultores familiares regionais em igual proporção que no acesso a essa linha de crédito. Destinado especialmente para a cultura do milho, verifica-se a existência de quatro anos com índice de sinistros mais elevados, em um total dez anos (**Figura 33**). Esses dados são corroborados por Espíndola e Nodari (2012), que verificaram entre 7 e 12 registros de desastres naturais causados por estiagem (seca) em cada município da região em um período de vinte anos (1991 e 2010).

Figura 33 – Evolução do número de adesões e expressão relativa das coberturas deferidas em relação ao número de adesões e do valor das coberturas na região Extremo Oeste Catarinense (2004-2013).



FONTE: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo Banco Central.

NOTA: Média simples do período 2004-2013 calculado com base em valores nominais.

Durante a vigência do SEAF (2004-2013), registra-se média de 17,3% das adesões com indenizações deferidas na região, nível superior à média nacional, que foi de 10,9%. Contudo, em termos de recursos,

verifica-se que as indenizações representaram 8,6% do valor enquadrado. Ou seja, embora fique acima dos 8% recolhidos pelo Programa (2% de prêmio do agricultor + 6% de adicional do Estado), esse percentual é bem menor que a média nacional, que atingiu 18% no período. Como já destacado, essa média regional oculta comportamentos distintos entre os municípios. Como pode ser verificado na **Figura 34**, os quatro municípios (9, 10, 18 e 21) em que predomina o custeio pecuário se destacam por apresentarem valor médio acumulado de indenizações inferior a 4,2% do valor de cobertura para o período 2004-2013.

Segundo o Zoneamento Agroclimático<sup>181</sup>, os onze municípios em que a semeadura de milho pode ser realizada com um mês de antecedência registram valor médio das indenizações de 6,6%, em relação ao valor de cobertura. Como alguns municípios desse grupo registram média elevada, cabe considerar a possibilidade de erros de zoneamento e/ou de interação da época de semeadura com o emprego de dejetos animais. Isso porque os quatro municípios de menor média se destacam nas criações de suínos e aves, sendo amplamente conhecido que a aplicação de matéria orgânica no solo reduz os impactos da escassez hídrica. Por sua vez, os maiores valores são registrados entre os dez municípios com semeadura mais tardia, para os quais a média das indenizações atinge 10% do valor segurado.

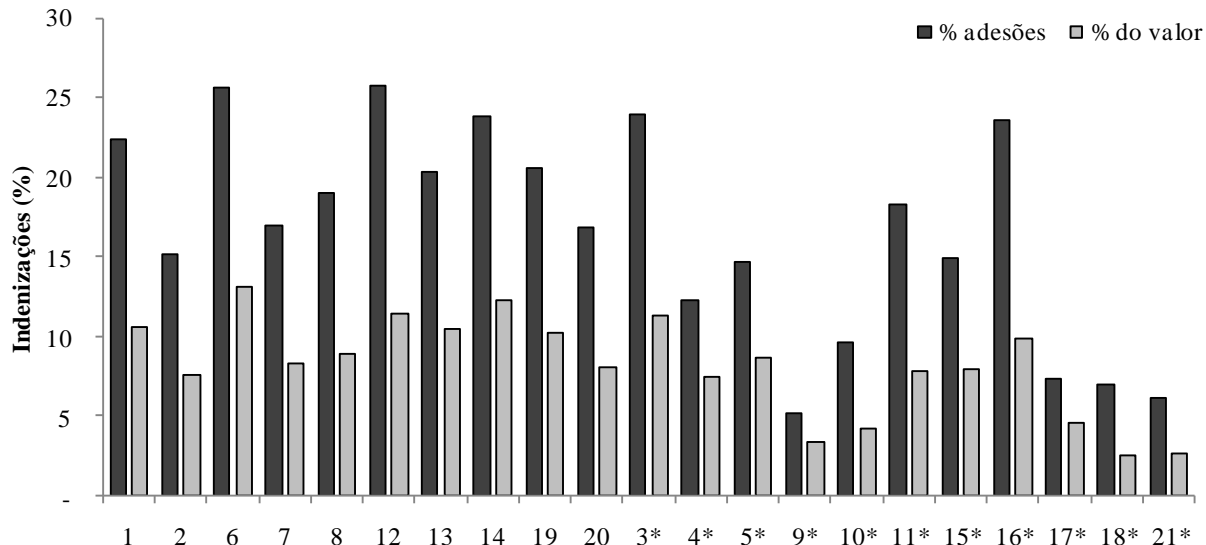
Situado na primeira área, mas fora dos quatro municípios, o EF 07 relata utilizar o seguro agrícola para o cultivo do milho sempre que possível: “Tu pagas um pouquinho mais, mas tu garantas a tua lavoura”. Contudo, como trabalha com áreas arrendadas e não tem conseguido financiá-las por problemas documentais<sup>182</sup>, tem optado pela soja (menor incidência de perdas) ou pela semeadura antecipada de milho - visto que

---

<sup>181</sup> O Zoneamento Agrícola para a cultura do milho em Santa Catarina diferencia os municípios da região quanto à época de plantio em dois grupos: a) início da semeadura em 11 de agosto: Barra Bonita, Belmonte, Descanso, Itapiranga, Iporã do Oeste, São João do Oeste, Tunápolis, Mondaí, Riqueza, Romelândia e Santa Helena; e b) semeadura somente após 11 de setembro: Anchieta, Bandeirante, Dionísio Cerqueira, Guaraciaba, Guarujá do Sul, Palma Sola, Paraíso, Princesa, São José do Cedro e São Miguel do Oeste (MAPA, 2014).

<sup>182</sup> A terra arrendada está em inventário não sendo possível fazer documento de arrendamento, o que limita a possibilidade de financiá-la. Nessas áreas ele usa como fonte de crédito rural o que denomina de "Plano Safra da Cooperativa", adquirindo os insumos e pagando 1,5% ao mês, sendo que a taxa de juros passa a vigorar só após 60 dias da compra.

Figura 34 – Média das indenizações relativas ao número de adesões e ao valor segurado pelo Seguro Especial da Agricultura Familiar nos municípios da Região Extremo Oeste Catarinense (2004-2013).



FONTE: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo Banco Central. NOTA: Média simples do valor segurado calculado com base em valores nominais. \* Zoneamento indica possibilidade de semeadura antecipada. LEGENDA: 1 – Anchieta; 2 – Bandeirante; 3 – Barra Bonita; 4 – Belmonte; 5 – Descanso; 6 – Dionísio Cerqueira; 7 – Guaraciaba; 8 – Guarujá do Sul; 9 – Iporã do Oeste; 10 – Itapiranga; 11 – Mondai; 12 – Palma Sola; 13 – Paraíso; 14 – Princesa; 15 – Riqueza; 16 – Romelândia; 17 – Santa Helena; 18 – São João do Oeste; 19 – São José do Cedro; 20 – São Miguel do Oeste; 21 – Tunápolis.

não utiliza essas áreas para pastagem de inverno.

É que aqui, tu plantando milho até dia 15 de setembro, são 80% garantido que tu colhes. [Daí dificilmente precisa do seguro?] É, dificilmente. E se tu plantar depois, aí o risco corre. [E na do senhor, o senhor planta depois?] Não, eu sempre planto a minha aqui no dia 15 de agosto. Eu, as minhas lavouras, quando chega dia 5 ou 6 de setembro, eu tenho tudo plantando.

Esses dados reforçam a explicação de que a migração do custeio agrícola para a finalidade pecuária nos quatro municípios foi favorecida pelos baixos índices de perda, cálculo racional que reduz a importância do seguro agrícola e desobriga o pagamento dos 2% de prêmio. No caso dos quatro municípios, embora persista diferença média de 2,2% entre o prêmio e as indenizações (4,2% de indenizações recebidas menos 2% de prêmio pago = 2,2%), os agricultores relatam a possibilidade de perda de cobertura e de redução na qualidade da silagem em virtude do atraso nos laudos - o que desestimula o acesso ao custeio agrícola.

Tendo por base essa distinção microrregional, observa-se que o comportamento do acesso ao SEAF pelos EF é alterado segundo a sua capacidade de atender aos interesses dos agricultores em cada contexto. Dado a importância do seguro agrícola na região de semeadura mais tardia, os próprios agentes financeiros adaptam algumas de suas práticas para atrair clientes. Nessa direção, os peritos cadastrados são orientados a agir com celeridade na perícia do milho para que essa ocorra em tempo para utilizá-lo como silagem - o que poderia não ocorrer em contextos de baixa presença de agências financeiras, na medida em que não precisassem atrair clientes. À luz dos “Três Is” pode-se apontar que tal resultado reflete um cálculo estratégico para maximização dos interesses, realizado com base em informações limitadas e dentro do conjunto de instituições disponíveis.

## 5.2 O FUNCIONAMENTO DO PRONAF NA REGIÃO DE ESTUDO

O funcionamento do Pronaf apresenta muita similaridade com o do SEAF, pois são operados em conjunto e de forma articuladas. Contudo, há linhas de financiamento sem seguro agrícola, normas específicas e interesses distintos entre operadores e agricultores. Se, nos tempos de recursos escassos, o crédito rural ficava restrito a um grupo reduzido de agricultores, a ampliação do acesso deparou-se inicialmente com o pré-conceito quanto ao risco moral dos agricultores menos

capitalizados. Ou seja, os bancos alegavam a existência de elevado risco de não pagamento do financiamento. Nesse caso, a presença de cooperativas de crédito rural organizadas pelos interessados, com ação complementar ao Estado e ao sistema financeiro tradicional, desempenhou papel central na fase operacional do Pronaf, contribuindo para seu sucesso inicial no Sul do país (BÚRIGO, 2010). Dada a forte presença do cooperativismo de crédito rural, a região registra elevado acesso ao Pronaf desde 1996, embora inicialmente mais restrito ao custeio agrícola. Ao valorizar as relações de proximidade, essas organizações dispõem de maiores informações para analisar a capacidade de pagamento e o risco moral, bem como para orientar o agricultor.

Se a diversidade de organizações financeiras facilitou o acesso, é recorrente a crítica dos agricultores entrevistados às taxas extras associadas à operacionalização do Pronaf. Destaca-se que algumas cobranças se devem a serviços exigidos pela norma legal, como a obrigatoriedade de seguro para bens financiados que ficam em garantia. Já outros “custos” são opções adicionais que o agricultor pode acessar mediante esclarecimento quanto a sua finalidade, como o seguro de vida. Em paralelo, registram-se relatos de acesso condicionado à compra de produtos, em um sistema de trocas que ultrapassa o caráter impessoal. Como exemplo, o EF 01 relata que o valor financiado foi ampliado com vistas a sobrar recursos para um investimento na agência, o que foi apresentado pelo operador como pré-condição para apressar a liberação do contrato como lhe era de interesse:

O forno nós compramos o ano passado. Abril do ano passado. [Valor de quanto?] R\$ 21.000,00, contando Ourocap e tudo. [Por que contando junto?] Se tu não fizeres Ourocap, tem uma pilha assim [espessa] e eles te colocam lá embaixo. [Aí fez Ourocap e saiu na hora?] Saiu na hora. (...) Daí o dia que eu fui lá, o cara falou: ‘Faz um Ourocap para dar uma mão para nós.’ Daí eu falei: ‘Eu não tenho. Já estou vindo pedir dinheiro emprestado porque não tenho. Vou deixar mil ali?’ ‘Mas tu não tens que fazer alguma coisa de mão de obra lá? Daí faz um recibo de pedreiro’. Fiz um recibo de R\$ 1.000,00 e foi (EF 01).

Contrariando a norma que proíbe “venda casada” de serviços, quando do financiamento do trator, o EF 08 relata que a liberação do “Mais Alimentos” ficou condicionada à contratação de um serviço: “Senão, disse que não ia liberar. (...) Aí fiz o Brasilprev [de R\$

6.000,00] e mais o seguro do trator”. Segundo os agentes financeiros, a liberação de contratos de Pronaf não gera retorno positivo à agência, mas abre espaço justamente para vendas de serviços e demais fontes de lucro associados à circulação de dinheiro do agricultor. “Eles querem vender alguma coisa deles para ganhar dinheiro” (EF 08). Se tal prática é disseminada no sistema financeiro, não ficando restrita ao atendimento de agricultores familiares, em regiões com baixa diversidade de agências, esses custos financeiros adicionais podem elevar-se, bem como dificultar o acesso de segmentos menos capitalizados.

Para diminuir os custos e conquistar mercado no crédito rural, o Banco do Brasil passou a operacionalizar os contratos de custeio na modalidade rotativo, que permite a renovação automática do custeio por cinco anos. Esse sistema atende interesses dos agentes financeiros e agricultores, na medida em que reduz os custos de transação. “Que daí tu paga ele e em dois dias já está na conta. Não precisa fazer toda aquela burocracia de projeto” (EF 09). Ao reduzir o intervalo entre pagamento e liberação, o agricultor pode utilizar-se de empréstimo pontual (de baixo custo ou em ajuda mútua com vizinhos e parentes), não se desfazendo do capital de giro que exigiria a venda na safra (o que permite esperar melhor preço). Nessa perspectiva, a grande maioria dos agricultores vem acessando os custeios no Banco do Brasil, embora, por vezes, seja sócio e opere investimentos nas cooperativas de crédito rural. Como relata um diretor de uma cooperativa de crédito: “Nós temos um terço [de projetos de custeio] em relação ao Banco do Brasil. Por que disso? A maior proporção, absoluta, cerca de 90% da causa, é por ser rotativo” (OP 01).

Em relação às normas operacionais, as cooperativas não podem operar o rotativo, pois o seu acesso ao recurso para o Pronaf ocorre via uma cédula única (mãe), para distribuir aos agricultores via cédula “filha”. Como a “cédula mãe” não renova automaticamente, o rotativo fica inviável para esse tipo de organização financeira. Entendendo que a diferença operacional com o BB representa um entrave à disputa de mercado, o operador da cooperativa de crédito relata a necessidade de definição normativa equivalente. “Se ele [governo] tem uma visão de que a política de financiamento de custeio tem que ser de longo prazo, que ele viabilize isso também para as cooperativas de crédito. [Que nem o rotativo?] É” (OP 01). Se a defesa da igualdade operacional se assenta no interesse de mercado dessa agência financeira, seu operador aponta para efeitos práticos deletérios dessa linha para os agricultores, especialmente, quanto ao passivo de dívidas:



Que ele toma um ano, no ano seguinte devolve e pega de novo. Mas esse devolver, ele não necessariamente sai da atividade. Quer dizer, 99% das vezes ele não sai da atividade. Ele sai de outra fonte. Na verdade o cara gera um passivo hoje para devolver daqui a não sei quanto tempo. Cinco anos é o rotativo. Eu acho que essa é uma anomalia que deveria ser tratada (OP 01).

O acesso ao rotativo também resulta em desvio de funcionalidade, carências de orientação, perda de indenizações do SEAF e menor controle: “Que é hoje o problema do rotativo. Foi feito para uma finalidade. Muitos não estão nem mais na atividade e estão financiando aquilo lá” (OP 02). A redução no acesso ao custeio via cooperativas se deve ainda ao fato dessas organizações exigirem projeto técnico, que resulta em um custo de aproximadamente 1% a 2% para o agricultor. Esse documento é defendido pelos operadores dessas organizações como orientação ao crédito com vistas a melhorar seus resultados, mas é vista pelos agricultores geralmente como custo e burocracia. Esse entendimento está sintetizado no relato de um representante sindical:

Ao invés de ajudar o agricultor, [as cooperativas de crédito] estão prejudicando. [Em que sentido?] Eles estão exigindo muita coisa do agricultor. O MDA criou um Programa para facilitar a vida do agricultor e as cooperativas não estão aceitando. Por exemplo, custeio agrícola e custeio pecuário dispensa o projeto técnico para os pronafianos. Se tu vai no Banco do Brasil, nos bancos oficiais, o agricultor senta na frente do atendente. (...) E tudo isso gera custo. Não só do projeto técnico, mas de correria. Que não tem tido diferença de problema de pagamento de quem faz o projeto técnico e quem não faz (OP 07).

A crítica aos projetos técnicos tem relação com sua finalidade prática, que destoa da função de planejamento produtivo. Embora a proposta seja orientar a tomada de decisão segundo parâmetros técnicos, a sua operacionalização não tem cumprido tal finalidade. No caso do custeio, o mais comum é que os agricultores definam o sistema produtivo com orientação do técnico que vende os insumos (pacote tecnológico), restando a quem elabora o projeto do Pronaf somente o preenchimento burocrático. Nesse caso, o projeto geralmente restringe-se ao preenchimento de uma planilha concebida segundo os pacotes

tecnológicos. Como destaca um técnico, o documento não resulta em verdadeira orientação técnica:

(...) o que eu tenho visto o pessoal fazendo é planilha de cálculo [no Excel]. (...) quando você vai ver os argumentos técnicos que tem lá dentro, cada coisa é um parágrafo. Argumento técnico não é assim. Quem é sério nessa área sabe que dá trabalho. Só que daí entra outra coisa, com 2% do valor do crédito para pagar o técnico para elaborar o projeto é inviável. Que um projeto desses, tu levas três dias. Para fazer um projeto bom. Ir lá visitar o produtor no mínimo uma vez. Discutir com ele as coisas. Colocar no papel. Aí o agricultor volta para você conversar. Três dias (OP 16).

Embora alguns agricultores valorizem o projeto, o mais comum é considerá-lo um papel para o banco. Em uma palavra recorrente nos discursos, trata-se de “burocracia”. Como relata o agente financeiro de uma cooperativa de crédito de interação solidária, organização que exige projeto para custeio:

Hoje, 50% usa as técnicas [do projeto] e 50% abandona totalmente e faz da maneira como acha melhor. (...) E se olhar nas outras instituições, ele é praticamente 100% fictício. (...) A planilha do Banco do Brasil, eles não seguem em nada. Se bem que o Banco do Brasil nem faz projeto [para custeio] (OP 06).

Essa informação é corroborada empiricamente pelo relato dos agricultores entrevistados e pelo estudo de caso com a cultura do milho, realizado na região, em que nem a recomendação de adubação atendeu aos parâmetros técnicos. Embora a norma obrigue a análise de solo para o Pronaf, na prática, a recomendação não foi seguida nas áreas de cultivo.

[Há elaboração de projetos para acessar o crédito?] Na Sicoob tem que fazer. [É vantajoso?] Num ponto de vista é. Se fizer projeto, o banco libera mais dinheiro. (...) E que nem no Banco do Brasil, que eu tenho, ele renova automático. Que nem liberou [no Sicoob] R\$ 1.900,00 por hectare e no Banco do Brasil acho que só R\$ 1.500,00. [Essa é a única vantagem?] Acho que a única é essa aí (EF 08).

No caso do custeio agrícola, a explicação para o abandono da recomendação técnica de adubação recebe contribuição de três tipos de fatores. O primeiro tem relação com o ideário que orienta a tomada de decisão pelo agricultor, segundo a qual produzir mais é melhor. Como exemplo, nas festas comunitárias os agricultores costumam comentar quanto produziram e não quanto sobrou. Além disso, o argumento de aumento de produtividade é recorrente no marketing do setor. Esse referencial produtivista tem origem na própria formação e recomendação dos técnicos, como pode ser observado na fala a seguir:

Quando eu comecei a trabalhar, há sete anos, quem produzia 130 ou 140 [sacas ha<sup>-1</sup>] era bom. Hoje nós temos produtores aqui de 217, 220 sacas ha<sup>-1</sup> de milho. Então ele está se tecnificando e procurando informação. Fazendo a coisa certinha (OP 12).

Porém, como já ilustrado para o milho e leite, produzir mais nem sempre é melhor, ou o mais “certinho”. Em ausência de cálculo detalhado do custo de produção, que permitiria uma decisão mais racional, a maioria dos agricultores orienta-se pela quantidade produzida, pelo que ouve dos vizinhos e pela recomendação do técnico de vendas. “Ideias vem de reuniões, especialmente, da Cooperativa X. Televisão, especialmente, Canal Rural e Globo Rural. Internet. E conversa com outros produtores” (EF 04). Contudo, a baixa resiliência do sistema produtivo resultante dessa orientação produtivista fica evidente na fala do profissional que a recomenda como “a coisa certinha”:

[Tu tens uma dimensão de custos de uma área para produtividade de 200 sacas?] Ah, dá em torno de 120 sacas, por aí. [De custo?] De custo. [Sobrar uns 80?] É, nessa faixa aí, de 60 a 80 sacas. [O problema é se tu tens um ano de seca?] Daí tu pega um ano de seca que nem esse aqui [safra 2013/2014], quem plantou bem do cedo colheu. Nós tivemos agricultores de 217, 213. Atrasou um pouquinho o plantio, 120, 115. [Aí empata?] Empata (OP 12).

Um segundo fator se deve à reprodução cultural das decisões dos agricultores mais capitalizados. Vislumbrando alcançar resultado econômico equivalente, os menos capitalizados copiam a recomendação. Como relata um agricultor entrevistado:

Sempre converso [com o vizinho] se [ele] conhece o produto, o que acha e o que fez. Os caras que

têm mais cuidado. Que tem os vizinhos que plantam do jeito que dá. Tem outros que não, que o cara está sempre se informando. Aí a gente se informa com eles também (EF 04).

Destaca-se que, além de desconsiderar as particularidades de cada unidade produtiva, essa cópia de sistema, por vezes, é ainda realizada parcialmente e/ou com erros.

[Nas áreas que o senhor planta milho, quantos sacos de adubo tem usado por hectare?] Oito. [E de ureia?] Também. [Quem recomendou para o senhor?] Olha, eu mesmo. Eu usava seis e via os outros que usam dez. Daí disse: ‘Não, ano que vem vamos botar oito’. Cheguei nesse último ano a 190 por hectare. Então vale a pena investir (EF 10).

Como terceiro fator, encontra-se o comportamento dos “técnicos” vendedores. “O vendedor de semente diz: ‘Não, tu tens que utilizar tantos quilos’ (EF 08)”. Contudo, aqui registra-se um conflito de interesses entre a ética profissional e os ganhos financeiros por comissão. A maior parte desses profissionais tem sua remuneração atrelada ao valor dos insumos comercializado, interesse que tende a distorcer a orientação técnica. Como relata o técnico de vendas de uma cooperativa de produção:

É bastante gente querendo só vender. (...) A gente sempre pensa em fazê-lo produzir da melhor forma, mais barata. Que ele tenha lucro e nós também, como visão cooperativa. (...) Nós não trabalhamos com comissão. [Quem trabalha?] Toda a revenda por fora é por comissão. (...) Que quando você ganha comissão: “Bom, aqui vai um litro de veneno. Se eu vender um litro e meio não vai ter nenhum problema para a cultura. Eu vou ganhar mais”. Isso se vê acontecer muito (OP 12).

É relevante considerar que não é só o agricultor que toma suas decisões levando em consideração os riscos. Como evidenciado no trecho da entrevista acima, o técnico afirma que sua credibilidade profissional junto aos agricultores é avaliada com base na produtividade da área a qual ele orientou. Dessa forma, sua decisão diante das opções técnicas a serem recomendadas é condicionada pela insegurança. Como exemplo, o profissional destaca o fato das amostras de solo para análise, coletadas pelos agricultores, dificilmente seguirem a precisão técnica que deveriam:

Vai lá, coleta em uma área de 20 hectares, faz uma [amostra para] análise e vai por aquela. Aí quando tu vais recomendar, tu tens que ter o bom senso de saber. Se apareceu alto, se apareceu baixo, pode estar como não pode (OP 12).

Dessa forma, quando é o agricultor que coleta a análise, por vezes, recomenda-se adubação superior devido ao “coeficiente de incerteza”. Na mesma direção, o agricultor familiar entrevistado questiona a credibilidade das análises.

[No milho, junto com as 25 t ha<sup>-1</sup> de cama de aviário própria, quantos sacos de adubo químico o senhor usa por hectare?] Oito ou nove [400 a 450 kg ha<sup>-1</sup>]. [E de ureia?] Mesma coisa. [Como definiu a quantidade?] A rumo. [Quando faz o financiamento, não tem que levar a amostra de solo?] Tem, mas depois tu colocas como quer. [Quanto tem produzido de milho?] 150, eu calculo, por aí. Era feito silagem, no caso. E depois essas análises de solo eu não acredito muito. Tu pegas um punhadinho, depois vai lá e tiram mais uma colher. Eu acho que (...) Eu ano passado andei coletando porque tinha que renovar o financiamento. Não deu nada, nem um quilo de calcário por hectare. De dizer de não ir nada é meio (...) [Tinha colocado calcário antes?] Uns 15 anos atrás (EF 01).

Embora a amostragem equivocada do solo pode agravar o erro da análise, destoando da realidade, a decisão do agricultor evidencia um processo de tomada de decisão racional com base em informações limitadas e sem base técnica. Contudo, quando o mesmo justifica o descrédito da análise pela ausência da necessidade de aplicar calcário, desconsidera que a aplicação de cama de aviário tem um potencial corretivo da acidez no longo prazo, quando utilizada em aplicações sucessivas e em elevadas dosagens (ZHANG, 1998)<sup>183</sup>.

Embora se proponham fazer uma recomendação de adubação mais detalhada, coletando eles próprios as análises de solo (no que chama agricultura de precisão), os técnicos das grandes cooperativas são

---

<sup>183</sup> Esse efeito está associado à elevação da matéria orgânica do solo; que aumenta a capacidade de troca de cátions (CTC); e a saturação por bases pelo fortencimento de cátions básicos, especialmente, cálcio e potássio; e complexação do alumínio pelos ácidos orgânicos.

criticados pela prioridade dada aos maiores produtores, que lhes permitem auferir maior retorno econômico:

O da [Cooperativa X] é mais voltado para os grandes. Vender. Eles vêm bastante aqui no cara que planta duzentos e poucos hectares. [E no outro] que planta trezentos e poucos hectares. (...) Que nem, eu pedi para ele vir medir e não veio. Esses tempos eu pedi para ele vir ali coletar solo e ele também não veio. Mas nunca deixaram na mão também, se tiver dúvida tu ligas lá e eles tentam resolver. (...) Todo mundo vai se envolver onde o retorno é maior. [Mas uma cooperativa não é para ser diferente?] Poderia (EF 08).

No caso da recomendação de adubação, verificam-se algumas contradições que só podem ser explicadas pela: a) reprodução do pacote tecnológico produtivista (“essa semente precisa x kg de adubo químico”); b) minimização do risco de erro; e/ou c) distorção da técnica em prol de interesses particulares do vendedor. De forma similar ao EF 01, relatado acima, o responsável do EF 02 relatou utilizar 20 m<sup>3</sup> ha<sup>-1</sup> de cama de aviário para cultivo do milho, todos os anos, o que fez as quantidades de nutrientes ficarem, segundo ele, excessivas. Nesse caso, o técnico manteve o pacote tecnológico de fertilizantes solúveis, orientando o agricultor a aplicar 250 kg ha<sup>-1</sup> de NPK e 350 kg ha<sup>-1</sup> de ureia. Ou seja, em vez de substituir o fertilizante químico pelo orgânico próprio, a recomendação tem seguido sentido contrário, para garantir a venda.

Eu sempre boto [toda a cama] de um aviário na lavoura. Dá 20 m<sup>3</sup> por hectare por ano. Que já está quase ficando demais pela análise, que eu coloco todo o ano. [Se está ficando demais, por que colocar os cinco sacos de adubo?] Porque a análise que a gente faz, que agora a cada dois anos tem que fazer a análise, ela exige isso ali para o milho arrancar bem no começo e seguir. (...) [É com base na nova análise que o técnico está te recomendando essa adubação?] Não, a nova eu tive que fazer porque o banco me exigiu, que é a cada dois anos. Que nem esse ano eu fiz ainda pela velha. (...) Tive que fazer de novo, porque venceu. Embora eu já tenha comprado os adubos e tudo. Tem que vir a nova para eu poder liberar o custeio (EF 02).

Orientados pelos pacotes tecnológicos produtivistas, os vendedores e operadores do Pronaf cumprem papel institucional na orientação do modelo técnico a ser adotado. Como destaca um agricultor orgânico, que cultivou milho convencional na área em transição agroecológica (conforme plano de manejo), o vendedor de sementes lhe orientou a migrar para o transgênico, o que lhe é proibido pela norma orgânica:

Ele disse que pegou quarenta saquinhos de milho convencional e vendeu só para nós, para o [EF 36, orgânico,] e não sei quem. O resto ficou. E o transgênico, disse que venderam tudo. E disse que era pra nós trocar e pegar transgênico também, porque esse não estava muito bonito. Só que se não tivesse dado a seca, esse milho estava bonito (EF 37).

De forma mais grave, na hora de financiar via Pronaf, o responsável do EF 36 destaca a impossibilidade de contratar Pronaf custeio para soja convencional, visto que a agência financeira com a qual acessa ao crédito trabalha somente com a semente transgênica.

Que nem a questão daquela terra que nós arrendamos lá. Nós queríamos plantar soja, mas soja convencional. Nós queríamos financiar. Eu fui ao banco. Não consta no Banco do Brasil soja convencional, nas planilhas deles lá para o Pronaf. Isso é uma vergonha, porque lá para cima o pessoal, os fazendeiros, estão voltando a plantar convencional. E não tem, no Banco do Brasil, não tem. Só se for transgênico. [Não tem nas planilhas?] Não tem mais. Tiraram fora. Ele disse: ‘Não, foi tirado, porque todo mundo planta só transgênico.’ Eu disse: ‘Todo mundo não, eu queria plantar convencional’ (EF 36).

Outra importante dificuldade verificada se refere ao fato das agências financeiras priorizarem os projetos padrões e destinados às culturas de maior expressão: milho, soja e feijão. Enquanto isso, as linhas e espécies que atendem número reduzido de agricultores são desconsideradas e, praticamente, não operadas. Isso porque representam desprendimento de tempo para adquirir o “saber fazer” operacional, havendo reduzido retorno pela expressão do público beneficiário.

Não, porque tu vais ao banco, que nem esse financiamento para a agroecologia, tu vais ao Banco do Brasil em [X município], eles nem sabem o que é. São capazes de dar risada quando

tu saís e viras as costas. Eu fui lá. ‘Não tem nada. Vamos ver. Não sabemos. Vamos ter que estudar para ver como é.’ Eu fui lá falar, disse: ‘Olha, nós queremos financiar por esse aqui.’ ‘Não, mas esse aqui não temos nem no programa do banco.’ (EF 36)

As únicas organizações que têm um leque de financiamentos mais amplo são as cooperativas de crédito com interação solidária<sup>184</sup>. Essas organizações operam financiamentos para culturas de menor expressão e em linhas como o Pronaf Agroindústria, mas persiste um entrave no caso do Pronaf Agroecologia. Nesse caso, a dificuldade se deve ao fato da linha se restringir à modalidade investimento, apresentando como diferencial a taxa de juros, que fica em 1%. Como o estado de Santa Catarina possui a política de Juro Zero, que paga todo o juro de projetos de Pronaf investimento, com acesso condicionado à elaboração do projeto pela Epagri, torna-se mais vantajoso o acesso a essa política estadual do que a busca pelo Pronaf Agroecologia. Em complemento, persiste a dificuldade de acessar culturas de pequena expressão, como olerícolas.

No caso dos contratos de investimento, a elaboração de projetos é obrigatória em todas as organizações financeiras. Nesse caso parece haver uma diferença qualitativa entre algumas cooperativas de crédito e os bancos, bem como entre o papel dos técnicos públicos e de escritórios de planejamento. Os técnicos da Epagri não fazem projeto de custeio e relatam priorizar projetos de investimento a serem conduzidos nas propriedades que assessoram, o que permite uma melhor articulação com o planejamento técnico real do EF. Já no caso dos escritórios de planejamento, o projeto assume um caráter mais pontual destinado a acessar o crédito, sobre o qual cobram um percentual do projeto aprovado. Nesse caso, negar a viabilidade significa não receber, o que contraria seu interesse financeiro e pode gerar a perda do cliente, como relatam, respectivamente, um operador de cooperativa de crédito, um técnico da Epagri e um agricultor, ao se referir aos escritórios de planejamento:

Eu arrisco dizer que 80% não faz com análise de propriedade real. Tem duas situações. Um técnico

---

<sup>184</sup> A maior parte das cooperativas de crédito rural com interação solidária da região saiu do sistema Cresol para formar um sistema independente, o Sul Credi. A necessidade de convênio no período de transição exigiu que esse novo sistema restringisse as operações somente às linhas financiadas pelo Banco do Brasil.



terceirizado que vai lá e faz uma avaliação mais para vender um crédito para ti, porque ele vai ganhar comissão. E outra é você mandar um técnico da instituição, que tem uma responsabilidade em cima daquela ação e não tem comissão nenhuma. Que ele ganha salário da cooperativa, aprovando ou não aprovando o crédito para ti (OP 06)

A maioria dos projetos é de escritório. (...) Vejo que são projetos, basicamente, não de desenvolvimento da propriedade, mas projetos para acessar ao crédito. Até porque o pessoal que faz, faz pensando... Com todo o respeito, pois tenho vários amigos. ... para ganhar 1% (OP 20).

Esses que fazem o projeto de financiamento hoje, a maioria vai e faz particular. Daí eles só dão o projeto para ti levar no banco. E o banco exige as notas do que tu financiaste. Ninguém vai mais olhar na lavoura, se tu tens as vacas, se morreu ou não. O que interessa quando que vêm as parcelas, que eles paguem. Daí tem muita gente prorrogando (EF 02).

Não tendo sua remuneração vinculada à aprovação de projetos, os técnicos públicos da Epagri, bem como de algumas cooperativas de crédito que avaliam projetos sem receber comissão, tendem a adotar uma decisão mais técnica:

Se os números que ele me deu indicarem viabilidade [de pagamento], que me passou, a decisão final é dele. (...) Já fizemos muita gente não comprar trator. Por ter pequena área ou pouca renda, ia ter que trabalhar só para isso. Não sei se alguém que faz o projeto e recebe uma porcentagem ia fazer isso (OP 20)<sup>185</sup>.

---

<sup>185</sup> Muitos agricultores otimizam seus resultados econômicos mesclando o uso de tração animal com serviços de máquinas contratados, como ocorre em 16 dos 37 estabelecimentos entrevistados. Dada a grande disponibilidade de máquinas, reduz-se o problema da espera. Enquanto o EF 08 comprou trator e se desfez dos bois, o EF 29 vendeu o trator, pois entende ser mais barato usar bois e contratar serviços do que fazer a manutenção das máquinas. Dos 37 estabelecimentos, somente quatro utilizam exclusivamente máquinas próprias, sendo que dois deles prestam serviços externos de forma significativa. Seis contratam somente a colhedeira de grãos (ex. EF 08) e outros cinco mesclam máquinas próprias com serviços contratado (pois não possuem alguns

Buscando isolar o efeito do interesse dos técnicos de vendas sobre seus associados, uma cooperativa de crédito solidário destaca a importância da sua atuação na orientação técnica, considerada o grande diferencial da sua atuação, visto que o acesso ao crédito pelos agricultores não representa mais um entrave regional.

Nós estamos em uma fase em que o recurso do governo passou a ser um produto, porque todo mundo quer vender esse recurso e todo mundo quer esse dinheiro a 2% de juro ao ano. (...) A gente vê que, hoje, temos uma responsabilidade muito mais técnica, de formação desse agricultor, do que de recursos. Porque recursos ele encontra em tudo que é lugar (OP 06).

Nesse caso, é relevante destacar que a operacionalização do contrato de Pronaf pela agência financeira é subsidiada pelo Governo Federal via equalização administrativa e tributária. Esse aporte público permite cobrir parte dos custos operacionais com a transação, viabilizando a liberação de contratos de valor intermediário. Ou seja, o Estado desempenha papel ativo diante do elevado custo de transação de projetos de pequeno valor, assumindo parte desse custo com vistas a torná-lo acessível por segmentos mais amplos da agricultura familiar. Contudo, persiste um descompasso na ação pública federal quanto ao apoio à realização dos projetos de ATER. Com raras exceções, o custo dos projetos fica inteiramente ao agricultor<sup>186</sup>. Embora existam projetos de financiamento de valor mais elevado, os agricultores tendem a firmar vários contratos de valor médio e/ou baixo, o que aumenta os custos de transação para a elaboração do projeto técnico. Sendo assim, a remuneração baixa induz o profissional a elaborar projetos de caráter superficial, que pouco contribuem para o planejamento da propriedade. Nesse caso pode-se apontar três grandes problemas práticos: a) a

---

equipamentos). Dois utilizam somente máquinas externas. Por fim, com pouca área, dois contratam apenas serviços de tração animal e um utiliza somente o trabalho braçal.

<sup>186</sup> Para tratar desse problema, no ano de 2015, o MDA criou o Pronaf Produtivo Orientado para projetos de investimento com valor entre R\$ 18 mil a R\$ 40 mil. Além do levantamento prévio da propriedade, antes da liberação do crédito, o acompanhamento técnico é obrigatório por três anos, com pagamento realizado após as duas visitas (laudos) por ano. Contudo, por necessitar de aporte financeiro, essa linha será operada exclusivamente nas regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, onde os Fundos Constitucionais subsidiam parte dos custos da ATER.

ausência de um suporte universal do Estado com vistas a apoiar a elaboração do projetos técnicos de qualidade; b) a institucionalização da prática de projetos superficiais, visto que o técnico que assina o projeto dificilmente será responsabilizado sobre sua viabilidade; e c) o pagamento pelo serviço de elaboração do projeto condicionado à aprovação da liberação, o que resultaria na não remuneração do trabalho quando das negativas de viabilidade técnica.

Havendo interesse do agente financeiro, que tem seu salário e carreira articulado a metas de negócios, do agricultor que está demandando o crédito e do técnico comissionado que elabora o projeto, a análise tem se restringido à capacidade de pagamento. Isto é, se a unidade produtiva como um todo terá condição de saldar a dívida, independente se a aplicação do recurso acessado irá gerar retorno econômico para se pagar. Como destacou o técnico no trecho da entrevista apresentado acima, no caso dos tratores, alguns responsáveis de EF vêm destinando parte da renda de atividades que não usam essa máquina para quitá-la. A falta de análise técnico-financeira é agravada pela disputa por clientes entre os escritórios de planejamento, que reduzem a taxa de comissão. Disso resulta a necessidade de mais projetos para garantir a rentabilidade econômica, com consequente redução no tempo de elaboração e análise. A isso se somam os problemas relacionados à negativa do projeto, pois o agricultor pode ir em outro escritório, que reformulará os dados para que se tornem compatíveis com as exigências para liberar o financiamento. Nesse caso, além de perder a comissão do projeto atual, perde o cliente para o futuro. Como destaca o EF 05:

Eu acho que hoje a facilidade é demais para acesso ao crédito. (...) Tu sabes que não vai conseguir pagar, mas a linha de crédito, se tu quiseres, está ali. Tu consegues acessar. (...) [Quando é feito o projeto de investimento isso deveria ser coibido?] Sim, sim, mas não é. Na hora de fazer o projeto não é. Até um pode coibir, mas o outro acaba assinando depois. Aí é feito para cá e para lá até ajeitar as coisas. [Vai até que alguém faça?] Sim.

A facilidade no acesso e a elevação nos valores financiados gerou aumento de liquidez, o que contribui com a inflação nos custos de investimento das atividades em expansão, como a bovinocultura leiteira, bem como as exigências de mais investimentos pelas empresas integradoras de suínos e aves. Não que o acesso ao crédito seja a única explicação, mas na sua ausência seria difícil encontrar agricultores que

ingressassem na atividade com valores tão elevados. Esse fenômeno fica explícito no diálogo com dois operadores financeiros entrevistados conjuntamente:

Para 500 suínos, o menor porte que hoje eles estão construindo, está passando de R\$ 300.000,00. [E para o aviário?] Passa. R\$ 500.000,00 a até R\$ 600.000,00 reais. (...) Claro, associado à cisterna e gerador, que geralmente está junto. Mas muito em função da disponibilidade do crédito, tem aumentado o nível de exigências em tecnologias. (...) Antes, com R\$ 130.000,00 o pessoal fazia uma pocilga. (...) A avicultura, dois anos atrás, se queria colocar, poderia colocar um gerador ou cisterna. Hoje é obrigação. Esse é um movimento até de estudar, a inflação dos investimentos rurais em função da disponibilidade do dinheiro (OP 01; OP 02).

Como já destacado no capítulo anterior, a criação de um novo padrão tecnológico tem repercutido, especialmente, entre os avicultores. Além do maior valor dos novos aviários, os EF passam a ser cobrados por recorrentes investimentos com vistas à adequação da infraestrutura produtiva previamente existente. Nesse caso, o aprofundamento da integração ao mercado retira do agricultor a possibilidade de tomada de decisão sobre o sistema de produção, a qual era característica do modo de produção camponês.

Que nem agora exigiram um gerador e um refeitório na portaria para a equipe de carregamento fazer os almoços ou janta quando estão carregando e tem intervalo. [Quando foi feito isso?] Eu fiz ano passado. [De quantos mil?] R\$ 50.000,00. Eu tenho um Mais Alimentos que eu tive que por silo e modificar muitas coisas no aviário. [Em que ano que foi?] Isso ai deve ter sido em 2009. [De quanto foi?] Foi de R\$ 38.000,00. (...) [Algo mais?] Tem uma cisterna financiada. [De quantos mil?] DE R\$ 23.000,00. [Em que ano?] 2011. [Também foi para o aviário?] É. [Mais algum?] Equipamentos eu comprei umas coisas. Tem mais R\$ 18.000,00 que eu comprei uma concha para o trator [para trabalhar no aviário] (EF 02).

Enquanto esse agricultor questiona a relação com as integradoras, outro agricultor entrevistado considera positivo o estímulo externo à

mudança tecnológica, pois entende que o referencial modernizante é indispensável para ficar no mercado:

Que na verdade muito das mudanças nos próprios suínos e gado de leite, são as próprias empresas que tu vendes o leite, fazem cursos, palestras em cima da qualidade. A questão da qualidade do leite que é muito importante ter. Que daqui um tempo, se não tiver qualidade, tu não vais conseguir vender teu produto. Assim a questão de suínos também. Estão sempre cobrando em cima. Se tu não tiveres resultado, vão acabar não alojando mais. Então a própria empresa já ajuda o cara a mudar o pensamento (EF 05).

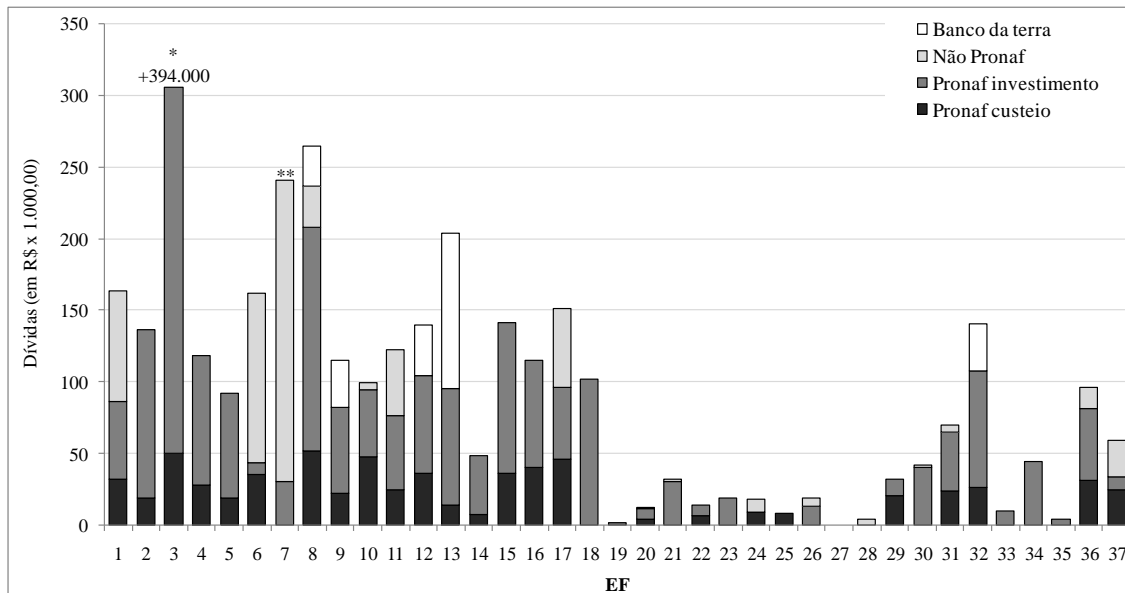
A facilidade de acesso aos recursos públicos via Pronaf e a outras linhas de crédito rural é apontada por vários agricultores entrevistados. Como pode-se observar na **Figura 35**, assim como ocorre com a renda, o volume de crédito acessado pelos agricultores é variável entre os EF, sendo maior entre os agricultores que adotam sistemas mais intensivos.

Nesse contexto, muitos relatam preocupação quanto ao pagamento, sendo que a crítica tem origem geralmente entre os mais capitalizados e se refere ao comportamento dos demais EF e não de si próprio. Em que pese os agentes financeiros não apontarem problemas de inadimplência elevada, muitos agricultores financiam suas atividades tendo por base as condições financeiras presentes, desconsiderando riscos técnicos e de mercado, especialmente, para a bovinocultura leiteira. Em termos sanitários destaca-se o caso do EF 09, onde vários animais morreram de forma abrupta com tristeza parasitária, pois o tratamento recomendado não funcionou (resistência?). Além de perder onze animais, que deixaram de produzir 50.000 litros de leite por ano, tiveram de descartar 12.000 litros de leite em virtude dos resíduos de antibióticos, aos quais se soma o prejuízo com os abortos.

É uma safra de um ano bem ao contrário. (...) [Então vocês tiveram uma perda de cento e poucos mil reais?] Por isso que nós estamos quebrados. Olha, se nós não tivéssemos feito a sala de ordenha nova, nós não estávamos mais tirando leite. (...) eu calculo que isso vai uns dois anos até conseguir dar o tombo (EF 09).

A isso se soma o risco de queda no preço do leite, atualmente fixado acima da média nacional e internacional, o que tende a acabar

Figura 35 - Composição das dívidas a pagar dos 37 estabelecimentos familiares (EF) entrevistados na região Extremo Oeste Catarinense.



NOTA: \* Optou-se por apresentar dessa forma os R\$ 394.000,00, acessado pelo EF 03 para aquisição de máquinas fora do Pronaf, para não distorcer a escala do gráfico. \*\* O EF 07 acessa os financiamentos na linha Pronamp, para custeio e investimento.

FONTE: entrevistas de campo.

com o equilíbrio entre oferta e procura decorrente do aumento da produção e das demais oscilações de mercado<sup>187</sup>.

Nas análises das decisões quanto aos investimentos, as famílias têm por base um conjunto amplo de fatores, não se restringindo a motivações racionais de ordem econômica. Como exemplo, vários agricultores relatam não terem mais interesse de investir nas atividades produtivas, pois não vislumbram sucessores em suas atividades. Em outros casos, como na compra de tratores, embora a aquisição possa não representar uma opção mais acertada do ponto de vista do retorno econômico, a máquina cumpre papel de estímulo aos filhos para a continuidade na atividade.

Esse piá aqui [de 10 anos], esse dirige trator. Não deixo ele trabalhar, mas ele vai junto comigo para buscar silagem. Ele dirige. Agora, eu tenho certeza que, se eu fosse ter que puxar [com] os bois, ele ia uma vez junto comigo, de carroça, buscar uma silagem. A segunda vez ele não ia mais. Agora ele está... Eu estou estimulando ele, eu quero fazer com que ele permaneça depois no meu lugar aqui. Agora, se nós fossemos ir lavar boi e plantar com boi e coisa, eu com certeza não ia ter um que ia ficar (EF 16).

Em outro caso, o agricultor aponta que o investimento em automação se destina a melhorar a qualidade de vida, na direção de redução da penosidade do trabalho:

Agora vamos ter [Pronaf investimento] para ampliação e reforma da pocilga. (...) [Esse investimento é com que finalidade?] Para reduzir mão de obra. Para ter mais tempo livre para cuidar outras coisas, os suínos. E reduzir o esforço também (EF 04).

Verifica-se assim que a própria racionalidade deve ser pensada à luz de um conjunto múltiplo de fatores, o que exige que as análises sejam realizadas com base em amplo volume de informações e buscando as distintas motivações para suas decisões - como propõe os "Três Is". Nesse caso, trata-se de avaliar a racionalidade estratégica a partir do contexto do sujeito, muitas vezes, não compreendidas a partir de um olhar externo de viés econômico. Nesses termos, pode-se apontar que o

---

<sup>187</sup> Os riscos sanitários para as criações animais não são amparados por seguros e podem ter efeito catastrófico para os criadores. Como exemplo, destaca-se o caso da gripe aviária que vem impactando a avicultura norte americana.

agricultor não tem domínio do conjunto global das informações, a exemplo da ausência de custo de produção, mas que busca tomar sua decisão segundo um cálculo de otimização baseado em distintos interesses e contingenciado pelas ideias e instituições.

Em outra dimensão operacional, o desvio de funcionalidade do crédito rural é um tema abordado por vários agricultores e operadores. A primeira forma se refere à compra de carros pelo programa Mais Alimentos, que foi liberada para muitas pessoas que não a utilizam na atividade produtiva e até mesmo fora da agricultura. Como relata um agente financeiro de uma cooperativa de crédito:

A gente vê muita coisa que nós não faríamos. O próprio financiamento dos utilitários. Se tu pegares na nossa região e fizer uma pesquisa com quem comprou isso pelo Mais Alimentos, vai cair metade fora porque não tem enquadramento. Mais da metade desses, 50%, não são nem agricultores (OP 02).

Outro caso de desvio de funcionalidade tem relação com a compra fictícia de vacas, também chamada de “vaca papel” em alusão ao que ocorria com o “adubo papel” durante a modernização conservadora. Nesse caso o agricultor faz o financiamento alegando que comprará vacas ou novilhas para produção, mas na realidade a compra fica só no papel. Tal condição levou inclusive técnicos da Epagri ponderarem a elaboração de projetos para compra de animais:

Para tu teres uma ideia, nós não fazemos juro zero para vaca de leite. [Por quê?] Porque é vaca papel, muitos casos. (...) Que se tu liberares, os caras vêm aqui e dizem: ‘Ah, vou pegar as vacas do meu pai e vou usar [o dinheiro] em outra coisa.’ Então nós não vamos estar ajudando o cara a progredir (OP 18).

Corroborando o relato acima, um agricultor entrevistado relatou ter construído uma casa na cidade redirecionando recursos que foram acessados para compra de vacas via Pronaf Mais Alimentos. Cabe uma ponderação quanto ao desvio de funcionalidade nesse caso, pois o agricultor não separa a gestão da família da produtiva. Quando sobrou recursos da atividade leiteira, esse estabelecimento o destinou à compra/produção de animais - enquanto a maior parte dos agricultores relata o fazer com recursos do Pronaf. Na sequência, redirecionou o recurso do Mais Alimentos para construir a casa. Se tivesse seguido a lógica dos demais agricultores, de tirar o capital de giro da atividade para construir a casa e o repor via Pronaf, estaria dentro da norma. Logo,



bastaria conhecer melhor a norma para contorná-la e atender os outros interesses da família.

Destaca-se que as normas do Pronaf vêm sendo alteradas com vista a reduzir os desvios. No caso do financiamento de utilitários rurais pelo Mais Alimentos, que prevê a aquisição de camionetes para transporte da produção, o agricultor passou a ser obrigado a comprovar que o utilizará em atividade agrícola. Se a restrição via aplicação de normas é necessária, a sua aplicação resulta em constantes contradições. Como exemplo, temos a proibição de acessórios no utilitário. Entretanto, o uso de ar condicionado poderia reduzir a insalubridade da atividade. Ou ainda, em outro exemplo, por que restringir o acesso aos veículos a dois passageiros? Afinal, a articulação entre gestão da família e atividade produtiva é uma característica da agricultura familiar. Esse tipo de norma induz que famílias maiores a comprar outro veículo. Nesse caso, a norma poderia ser aprimorada ao estabelecer coparticipação com recursos próprios no pagamento dessa diferença de valores, o que tornaria a decisão mais racional e adaptável à diversidade da agricultura familiar. Já para o financiamento de custeio, o controle dos desvio vem ocorrendo pela ampliação da fiscalização ao comportamento oportunista. Como se verifica no relato de um técnico, embora gere contradições, essa fiscalização é necessária a fim de evitar desvios de recursos públicos:

Pecuário, uma vez, todo mundo fazia. Hoje não. Hoje eles fiscalizam. Você apresenta a nota. (...) [Eu tinha pecuário. (Informado sem gravação.)]. Tinha um companheiro meu aqui que tinha também. Ele tinha carteira assinada. Hoje não. Hoje você tem que levar todos os números de brinco dos animais e essas coisas aí. Tinha muita gente que financiava a área. (...) Arrendava para o outro. O outro financiava a mesma área. Hoje é diferente. (...) Hoje você tem ponto de GPS, você tem desenho da área, você... (...) Antigamente você podia fazer a mesma área, às vezes, até três vezes (OP 12).

Como destacado por alguns agricultores, o acesso ao custeio pecuário tem sido realizado com a finalidade de adquirir capital de giro para comprar os insumos de forma antecipada (março a maio), o que permite conseguir bons descontos.

O custeio [agrícola] foi fundamental, porque eu preciso dele para comprar os insumos. A hora que precisar está lá esperando. E das vacas [custeio

pecuário], que nem eu te falei, aproveita os preços, paga as contas. Onde precisar o dinheiro a gente ocupa (EF 10).

Como o menor preço dos insumos coincide com a época de pagamento do financiamento de custeio agrícola, aumenta a necessidade de recursos para viabilizar o mesmo sistema produtivo. Nesse caso, existe um entendimento de que o ano agrícola, iniciado em julho, não seria o mais adequado para as condições produtivas regionais:

Ano agrícola que se encerra em junho e começa em julho. Para nossa região é fora da realidade. Não sei porque cargas d'água foi colocado esse período, mas para nossa região fosse final em dezembro e início em janeiro, seria muito melhor. Aí tu já chegavas em março e abril, quando as pessoas começam a investir e gastar dinheiro para o plantio da safra, seria o ideal estar com o crédito rural disponível para liberação (OP 02)

Nesse caso, destaca-se que a adoção desse período como ano agrícola resulta de uma dependência de trajetória adotado originalmente para a cultura do café na década de 1930 e reproduzido no crédito rural que se seguiu. Essa também parece ser a origem para o financiamento por cultura e não para a unidade produtiva como um todo, não sendo alterada com a modernização conservadora devido a sua perspectiva de especialização com monoculturas. Contudo, o projeto por cultura se choca com a tradição camponesa e com a diversificação produtiva proposta pela agroecologia, bem como com as especificidades das demais regiões e sistemas de produção.

### 5.3 O SEAF: A MITIGAÇÃO DE RISCOS E AS LIMITAÇÕES OPERACIONAIS

A análise do seguro agrícola permite apontar que os agricultores convencionais, em geral, têm uma avaliação positiva quando à aplicação do seguro agrícola para o cultivo de grãos. Ainda assim, uma das principais críticas refere-se ao fato do SEAF não representar uma cobertura de safra, restringindo-se operacionalmente ao valor financiado e a um valor adicional que consideram insuficiente. Esse tipo de crítica já foi constatada no Oeste paranaense por Vasconcelos (2012). Orientado por essa demanda, no ano de 2015, o Governo Federal ampliou a cobertura da receita líquida esperada de 65% para 80%, bem como o limite por CPF de R\$ 7.000,00 para R\$ 20.000,00. Contudo, em termos práticos, não existe um método padrão para a estimativa de

produtividade, o que pode resultar em distorções na indenização. Como exemplo, ao observar os cálculos de custo de produção de milho, o sistema convencional superestima a produtividade com base em anos ambientalmente favoráveis, o que lhes torna hipoteticamente mais rentáveis. Nesse caso, para atingir o teto por CPF no cultivo de áreas reduzidas, o agricultor tende a buscar sistemas mais intensivos. Ou seja, contrariando a proposta de estimular a autonomia, uma das justificativas para a criação da cobertura de renda, a mudança da norma pode resultar em estímulo à intensificação.

A segunda crítica ao seguro agrícola, e que talvez tenha maior expressão regional, se refere à ausência de cobertura para o custeio pecuário de milho silagem. Embora o MDA tenha assumido o compromisso de analisar essa demanda, até o momento não foram apresentadas respostas práticas. Com isso, mantém-se o dilema em que a cobertura a essas áreas acessadas via custeio agrícola pode conflitar com o momento de realização da perícia, que legalmente pode ser realizada após o momento adequado para a realização da silagem. Embora algumas agências financeiras tenham buscado atrair os clientes mediante o "compromisso" de que o técnico fará a perícia com agilidade, em anos de grande frustração de safra, a carência de profissionais diante da elevada demanda pode comprometer a sua execução prática. Nesse caso, os agricultores menos capitalizados tendem a ser preteridos aos clientes preferenciais e deparar-se com perdas grandes sem cobertura, ou inviabilizar a fabricação da silagem. Dada a assimetria de poder e ausência de amparo normativo em favor dos operadores, a perda terá de ser assumida pelo agricultor. Isso não é exclusividade do milho silagem, como relata um agricultor que financiou lavoura de tomate, que já estava implantada<sup>188</sup>:

Fiz o financiamento no ano passado para o cultivo de tomate. Em final de março foi feito o financiamento. E o pessoal do banco colocou como se fosse o tomate ser plantado em agosto e setembro. Daí o tomate teve perda [por geada] e daí não pode ser acessado. [E estaria dentro do período de cobertura do Proagro se o banco tivesse informado certo?] Sim, porque ele pode ser planado até dia primeiro, dois de março (EF 32).

---

<sup>188</sup> A cultura já implantada pode ser financiada, sendo que a vigência do seguro fica condicionada a uma vistoria prévia que comprove a implantação descrita no projeto e o débito do prêmio do SEAF.

Destaca-se que o tomate é uma das poucas olerícolas com Zoneamento Agrícola para a região, o que é obrigatório para acessar o Pronaf e o SEAF. O caso é ainda mais grave entre os agricultores que se dedicam à olericultura diversificada, na qual inclusive o financiamento de custeio é quase nulo - pois exigiria muitos projetos de pequeno valor para cada cultura. Quando utilizam o Pronaf, geralmente, o acesso ocorre na modalidade investimento. Consequentemente, tais agricultores ficam desamparados pelo seguro agrícola. Já no caso das lavouras financiadas pelo custeio agrícola de forma rotativa, a operacionalização resultou em incompatibilidades com as normas do SEAF. O projeto de crédito deve anexar um croqui da propriedade que situa a área de cultivo e, com a renovação automática em anos subsequentes, a mudança de local de cultivo passa a não condizer com o projeto, gerando perda de cobertura. Embora o crédito rotativo continue a ser bem visto por agentes financeiros e agricultores, respectivamente interessados pela redução dos custos operacionais e da burocracia, sua operacionalização se choca ainda com a possibilidade de rotação de culturas - deixando-se a recomendação técnica em segundo plano frente a outros interesses.

É relevante considerar que as decisões são realizadas com base em informações parciais, o que fica evidente no relato dos agricultores sobre o aprendizado das normas. Em muitos casos há conflitos de informações e o aprendizado ocorre via negativa da indenização. O quadro se torna mais grave na medida em que as normas começaram brandas e foram sendo constantemente alteradas para evitar o “Plantar Proagro!”. Como exemplo, entre essas mudanças se destacam os problemas relacionados a notas fiscais. No caso do comunicado de ocorrência de perdas, agricultores tiveram seu pedido negado porque a nota encontrava-se no nome de outro integrante da família, distinto do que fez o financiamento. Destaca-se que a DAP é um documento emitido segundo a concepção de gestão familiar e não individual, o que indica um erro operacional.

Nós não solicitamos o Proagro porque eles disseram que nós tínhamos [a nota] no nome nosso e o pai tinha financiado. Não ia dar. [Eles disseram que não dava?] Não dava. E depois acabaram dando, porque a seca era geral. Só que, aquele dia, nós já tinha feito silagem, daí não tinha mais como. (...) [E os outros conseguiram?] Os outros agricultores, eles fizeram um papel que moravam junto, que foi plantado e só foram trocados os nomes (EF 09).

A esse fato se somam recorrentes relatos de perda de cobertura por ausência de comprovantes fiscais, que inicialmente não eram obrigatórios. Se, por um lado, os agricultores em geral não tinham a prática gerencial de arquivar os documentos, por outro, não se pode desconsiderar a possibilidade de risco moral, pois quem julga não conhece a realidade do agricultor (sem relações de proximidade) e o faz mediante os documentos que dispõe. Como relata o EF 02, que perdeu parte da indenização há seis anos:

Deu uma seca com 80% de perda. (...) Eu tinha, naquela época, R\$ 9.000,00 de Proagro e eles me pagaram R\$ 1.700,00. (...) Eu tinha todas as notas, só que não dava para ver o valor, tinha borrado [com a chuva do dia da entrega]. E tinha uma época que eles não exigiam as notas. A partir daquilo passou a exigir notas. Antes ninguém guardava. Daí deu aquela confusão com quem não tinha nota. Muita gente perdeu, porque não tinha nota para comprovar. Acabaram perdendo Proagro.

Embora se verifique a ausência de um sistema efetivo de divulgação das normas, os agentes financeiros relatam que as informam, apontando para o desinteresse dos agricultores no momento de firmar o contrato. Nesse caso, quando ocorre a perda já é tarde demais. Por esse motivo, algumas agências passaram a adotar um documento complementar para isentar-se de tal responsabilidade, em que o agricultor afirma conhecer as normas. Contudo, as normas nem sempre são claras, especialmente, para agricultores com baixo nível de escolaridade. Como exemplo desse conflito de entendimentos, um agricultor relata ter seu pedido de cobertura inicialmente negado, pois utilizou uma variedade de milho não zoneada para a região. No entanto, essa variedade foi distribuída pelo governo do estado via programa troca-troca<sup>189</sup>. Ou seja, exigiu-se do agricultor que respeitasse uma norma que não foi seguida nem pelos responsáveis pela política agrícola do estado de Santa Catarina. Não por acaso, a cobertura foi depois deferida via sua inclusão no Zoneamento. Nesse conflito de informações e imprecisão, o agricultor quase perdeu a cobertura pela colheita do milho para silagem.

Eu fui o primeiro que fui pedir o Proagro. Diz que como tinha colocado milho do troca-troca, não

---

<sup>189</sup> O Sistema Troca Troca do governo do estado de Santa Catarina oferece sementes a serem pagas na colheita com preço indexado pela produção.

tinha como encaminhar o Proagro. (...) Um dia até vim para casa e falei ‘Vamos começar abrir as carreiras ali e fazer silagem. Porque eles falaram que não tem [seguro]’. Daí, no outro dia, o Fulano me ligou e disse: ‘Ó, experimenta ir lá e falar com o Cicrano.’ Aí ele disse: ‘Não tem nada a vê.’ Daí peguei um papel e desci lá na Cresol. Aí de novo ligou lá na Central e coisa. Aí disse: ‘Não, agora tem como fazer.’ Mas me deu tanta raiva (EF 37).

Esse estabelecimento é certificado como orgânico, tendo cultivado milho convencional na área que acabara de comprar, que está em transição para a agricultura orgânica. Como já apontado, os agricultores orgânicos e técnicos entrevistados reiteram a impossibilidade de acessar seguro para as áreas orgânicas. Como relata outro agricultor que planta parte da produção orgânica:

E eu planto orgânico. Aí, se der seca, eu não ganho... [Não ganha seguro?] Não ganho seguro. Por que precisa ter a nota. Até o ano retrasado eu plantei duas bolsinhas só, desse outro que não é orgânico, para fazer silagem. Daquele lá eu ganhei [indenização do seguro]. E do meu que eu tinha plantado [orgânico], mais três bolsinhas, eu não ganhei. [E o senhor fez dois financiamentos?] Não, fiz só um. (...) [E eles exigiam a nota?] É, exigem a nota de compra no mercado, de quem é da cooperativa e daí a gente não tem. (...). [E a perda foi grande?] Sim, era para dar uns três mil [kg] a mais. E deu mil e seiscentos só (EF 31).

Como já destacado na fala acima, esse agricultor passou a plantar parte da área do milho convencional por causa do seguro: “[Se o milho convencional não tivesse seguro agrícola, o senhor plantaria igual?] Não, daí eu ia plantar só crioulo [orgânico]” (EF 31). Nessa direção, um dos técnicos que orienta a produção orgânica na região aponta que a operacionalização do SEAF se dá com base na comprovação de compra de insumos e que as planilhas de financiamento apresentam baixa flexibilidade, reflexo da sua construção segundo o referencial de integração aos mercados:

Todos os insumos, você tem que provar que comprou. Esse para mim é o primeiro furo. Em um sistema orgânico de produção, você tem que provar que usou um sistema produtivo que garante produtividade. (...) A planilha para mim é o principal nó. A planilha tem que ser aberta. O meu

sistema é uma coisa, o do fulano, do vizinho é outro e do outro é outra, para a mesma cultura. Esse parâmetro que é difícil de estabelecer. O banco tem que ter flexibilidade para aceitar a planilha. Cada projeto é um projeto particular. (...) [A existência do seguro altera a forma deles fazerem a produção?] Altera, porque eles ficam altamente encaixotados (OP 16).

Como já destacado, em termos práticos, os projetos exigidos em algumas agências financeiras também não passam de planilhas. Como resultado, em que pese a decisão se dar com base em um conjunto impreciso de normas, os agricultores buscam adotar um comportamento racional na tomada de decisão. A própria incerteza é um fator considerado. Não por acaso, a cultura da soja dificilmente é financiada, pois as possibilidades de receber indenização são pequenas. Isso se deve ao fato do seu preço estar elevado, geralmente cobrindo os custos de produção com a produtividade auferida inclusive em anos de escassez hídrica. Outro exemplo nessa direção é a redução do custeio agrícola para milho silagem, que ocorre só em locais onde os índices de perda se aproximam do valor pago como prêmio.

Um olhar geral sobre o funcionamento do Pronaf e do SEAF permite apontar que, ao tentar evitar o desvio de recursos públicos, a criação de normas restritivas se choca com a diversidade da agricultura familiar, contrariando interesses que estavam presentes como motivações para a criação da própria política pública. Tal condição não é uma exclusividade da ação pública analisada, pois pode ser verificada no conjunto das definições legais, existindo grande dificuldade para dar conta das especificidades. Embora as normas sejam orientadas por concepções legítimas, é comum verificar contradições específicas que poderiam ser classificadas como um comportamento irracional. Um exemplo clássico disso, encontrado na gestão de compras públicas, é a dificuldade de criar normas para o sistema de compras governamentais com vistas e diminuir as fraudes, as quais criam morosidade e custos adicionais que podem reverter os efeitos de seu objetivo inicial. Ao que pode se conceber, o caminho está em ampliar gradativamente as definições legais com vistas a contemplar tais especificidades, pois as normas genéricas tendem a favorecer o comportamento oportunista. Nesse caso, além de mais estudos desta natureza e do diálogo com as organizações representativas dos interesses dos agricultores, é extremamente relevante reforçar os mecanismos de comunicação e aprendizagem, para que as normas não fiquem confusas e distantes da

prática operacional, como no caso da norma de insumos próprios. Em síntese, institucionalizar seu funcionamento para oferecer maior segurança ao cálculo racional dos agricultores.

#### 5.4 RESUMO E CONCLUSÕES

A análise dos dados operacionais do Pronaf e SEAF permite verificar um elevado índice de acesso a essas políticas públicas na região de estudo, com número de contrato superior ao de agricultores. Todavia, ao adotar como indicador de acesso o número de CPF de beneficiários, verifica-se que existe elevada sobreposição de contratos em alguns EF, enquanto outros têm acessos pontuais ou não utilizam os Programas. Esses dados permitem concluir que o desequilíbrio no número de acesso ao crédito rural público também ocorre no Sul do país, concentrando-se nos EF mais consolidados. Nessa direção, verifica-se que a adoção do número de CPF de beneficiários é um indicador mais preciso do alcance de acesso que o número de contratos.

Embora registre-se crescimento no acesso às linhas de investimento, a grande maioria dos contratos regionais concentra-se nas linhas de custeio. O predomínio do custeio agrícola em uma região em que a atividade leiteira tem forte expressão tem relação direta com a possibilidade de acesso ao SEAF, visto que a linha pecuária não conta com seguro agrícola. Para buscar essa segurança, a maior parte dos agricultores financia o milho para silagem na linha agrícola - enquanto a norma prevê o enquadramento no pecuário. Contudo, como as normas são concebidas segundo a finalidade agrícola, muitos agricultores pagam o seguro e não conseguem acessar as indenizações em alguns casos de sinistro. Essa perda de cobertura do SEAF faz com que EF situados em regiões com menores índices de perda deixem o custeio agrícola e migrem para o pecuário. Embora esse fenômeno represente uma seleção adversa de EF com maiores índices de perda, o valor das indenizações regionais fica abaixo da média nacional.

Entre os muitos elementos operacionais, o principal fator relacionado com a sustentabilidade refere-se à relação do Pronaf e SEAF com a ATER. No caso do custeio, mesmo nas organizações que adotam projetos técnicos, a elaboração desses geralmente segue os pacotes tecnológicos e/ou a recomendação dificilmente é seguida pelos agricultores. No caso dos investimentos, em que os projetos são obrigatórios, a agregação de interesses resulta em exagerada facilidade nas liberações, pois a negativa contraria: a) o agente financeiro, que quer vender serviços; b) o agricultor, que quer acessar; e c) o elaborador do



projeto, que quer ganhar o percentual com a elaboração. Nesses termos, a principal diferença refere-se aos projetos elaborados pela Epagri, em que o profissional responsável por essa atividade não tem sua remuneração atrelada à negativa ou aprovação do projeto e os recursos públicos viabilizam a dedicação do tempo necessário para análise e acompanhamento dos EF. Conclui-se que a principal ação a ser promovida com vistas à sustentabilidade da ampla maioria de EF refere-se à necessidade de apoio do Estado para capacitação e fortalecimento da extensão rural.

Em termos de papel institucional do SEAF na orientação de modelo produtivo, verifica-se que a dificuldade operacional para descrever insumos próprios resulta na impossibilidade de acesso a essa política para produção orgânica. Para contar com essa segurança, muitos agricultores deixam de se orientar pela agroecologia, adotando o pacote convencional. Essa constatação permite concluir que o Estado não tem adotado uma postura diferenciada com vistas a viabilizar a operacionalização dessas políticas junto à produção orgânica. Por sua vez, entre os EF convencionais, verifica-se que muitos agricultores encontram no SEAF uma forma de mutualização dos riscos. Ou seja, adotam sistemas intensivos de alto custo em que somente parte do risco é coberto pelo seguro agrícola – visto que tais agricultores aplicam mais capital do que financiam. Nesses termos, o SEAF não resulta na eliminação do risco, mas em sua mitigação frente à elevação das possibilidades de perda relacionadas à intensificação.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa se propôs a analisar em que medida as ideias, interesses e instituições presentes no interior da ação pública do SEAF e do Pronaf têm estimulado ou coibido a adoção dos preceitos da sustentabilidade. À luz do referencial teórico dos Três Is pode-se afirmar que a prioridade dessas políticas públicas é atender interesses sociais, concebidos segundo a proposta de ampliar o grupo de agricultores integrados ao processo modernizante. Nesses termos, o Pronaf e o SEAF, pela dependência de trajetória operacional, são concebidos e operacionalizados segundo o referencial produtivista em que preceitos sociais e ambientais são relegados ao segundo plano. As contradições desse modelo produtivo poderiam ser inicialmente desconhecidas, reflexo da falta de controle sobre os impactos das tecnologias adotadas (CUPANI, 2011). Contudo, na medida em que efeitos deletérios de sua aplicação são revelados, surgem diferentes propostas quanto aos caminhos a trilhar. De um lado situam-se grupos que propõe alterações profundas no modelo tecnológico, buscando a aproximação com a natureza. De outro, encontram-se grupos que buscam soluções no interior do modelo estabelecido. Nesse segundo caso, verificam-se ainda ações voltadas ocultar as externalidades negativas para atender interesses comerciais em detrimento da saúde pública e da preservação ambiental.

Segundo Palier e Surel (2005), ao cruzar os Três Is com a grade temporal de políticas públicas, as instituições representariam a mediação entre interesses volúveis e ideias de grande estabilidade e duração. Essa diferenciação parece relevante quando se trata de mudanças de interesses diante de um referencial, em que os indivíduos (ou suas organizações) buscam adaptar suas decisões ao contexto em que se inserem. Junto à busca dos atores por seus interesses, no caso do setor agropecuário brasileiro, outro relevante elemento explicativo está associado à disputa de referenciais setoriais (MÜLLER, 2000; 2013). Embora um tenha assumido papel hegemônico, verifica-se a coexistência conflituosa entre um referencial produtivista, baseado na integração crescente ao mercado de insumos industriais, e outro agroecológico, que se propõe a valorizar a autonomia com integração parcial aos mercados. Tendo por base a grade temporal, verifica-se que as ideias de modelo produtivo tendem a se institucionalizar nas esferas do Estado, tornando-se muito estáveis. A isso se soma a atuação dos atores que são beneficiados com sua aplicação na ação pública, ferrenhos defensores dos interesses atendidos por tal modelo. No caso

das políticas públicas analisadas, entre esses grupos estariam os produtores e vendedores de insumos, elaboradores de projetos e agentes financeiros. Nesse caso, como defende Muller (2000), verifica-se que a operacionalização conceitual de referencial pode articular os Três Is, tendo as ideias, interesses e instituições como parte dos quadros cognitivos.

Em termos de ideias, a agroecologia não trata a integração ao mercado de insumos como nefasta por natureza. O que esse referencial propõe é buscar compatibilizá-la ao uso de insumos próprios e de baixo custo com vistas a aumentar a eficiência global do sistema produtivo. Além de aumento na quantidade produzida, a sua aplicação busca compatibilizar rentabilidade com conservação dos recursos naturais. Como exemplificado no caso da cultura do milho, insumos externos tendem a contribuir com a ampliação da escala, especialmente, ao reduzir a necessidade de trabalho, e a aumentar a produtividade por trabalhador e por área. Ao considerarmos o contexto de forte autonomia entre os agricultores brasileiros até meados do Século XX, a criação de políticas públicas que promovem o acesso a alguns insumos não se choca com o referencial agroecológico. A crítica ao produtivismo se deve à exacerbação dessa integração, via extrema intensificação no uso de insumos e máquinas, e às falhas no seu emprego, que comprometem seu retorno econômico, a preservação ambiental e a saúde dos trabalhadores e consumidores.

Nesse aspecto, se questiona quanto a agricultura familiar é realmente o “lócus ideal” (DO CARMO, 2008) da sustentabilidade. Por um lado, ao utilizar o estabelecimento como espaço econômico e de vida, os agricultores familiares expressam ao menos alguma preocupação ambiental. Embora não seja unanimidade, tal interesse se expressa no discurso dos entrevistados, especialmente, em questões com a preservação da água, manutenção das matas previstas no novo código florestal, crítica à prática da caça, conservação do solo em plantio direto e pastagens perenes, abandono da queimada e na tentativa de minimizar o uso de agrotóxicos. Por outro, verificam-se elevados volumes de agrotóxicos e fertilizantes nitrogenados aplicados, bem como a forte presença de pastagens anuais cultivadas com revolvimento do solo e, conseqüentemente, erosão. Ou seja, embora exista preocupação com a sustentabilidade, seus resultados estão longe de que poderíamos considerar “ideal” para garantir a saúde do agricultor e do consumidor ao longo do tempo.

A maior incompatibilidade entre os referenciais de agricultura se deve a um conflito de racionalidade técnico-produtiva. A produção

convencional tende a empregar tecnologias concebidas com base em elevado volume de conhecimentos exógenos, os quais são transformados em tecnologias prontas e de fácil aplicação nos sistemas de produção, constituindo-se em uma espécie de caixa preta na qual o agricultor, geralmente, não conhece os elementos que explicam a relação de causa e efeito. Sua viabilidade exige a articulação de várias tecnologias (pacote tecnológico) com vistas a controlar ao máximo as oscilações da natureza, reduzindo a expressão de seus componentes. Contudo, diante dessas contingências, a natureza tem apresentado capacidade de selecionar os mais adaptados (ex. seleção de pragas e plantas resistentes), o que alimenta a necessidade de constantes inovações. Já a agroecologia tende a se aproximar da natureza ao valorizar as múltiplas interações dos componentes do agroecossistema, o que amplia sua diversidade e complexidade, bem como a necessidade de conhecimento para operar tal sistema produtivo. Como exemplo, em vez de controlar uma praga aplicando um agrotóxico que a mata, o agricultor pode manejar esse inseto articulando várias técnicas que a prejudiquem em termos de interações ecológicas (manejo integrado). Entre essas técnicas pode estar a liberação massal de um inimigo natural produzido em laboratório, o que não exclui a integração ao mercado. Por esse motivo, a agroecologia também é chamada de produção intensiva em conhecimento local, contrapondo-se à produção convencional, intensiva em capital (GLIESSMAN, 2000; ALTIERI, 2001).

No que se refere ao Pronaf e ao SEAF, políticas concebidas inicialmente com base em ideias produtivistas, foram recentemente incorporadas normas compatíveis com a autonomia e a produção orgânica. Contudo, persistem entraves operacionais para esse avanço, os quais são explicados por um conjunto de fatores. Em primeiro lugar verifica-se a adoção de referenciais distintos entre os mediadores profissionais e administrativos, mas também entre os próprios mediadores profissionais. O mais comum é que os profissionais técnicos e agentes de crédito sigam o referencial de que “produzir mais é melhor”, o que geralmente não é compatível com um projeto de desenvolvimento coerente com os preceitos da sustentabilidade. A sua hegemonia facilita a criação de estruturas que dão base à viabilidade prática e contribuem para a estruturação desse modelo, a exemplo da facilidade em se conseguir tecnologias para esse modelo nas agropecuárias locais, em detrimento de alternativas orientadas pela agroecologia. Em seguida, mas não menos importante, o contexto local institucionaliza um conjunto de interesses quanto à adoção de modelos produtivos mais intensivos, visto que vários agentes são beneficiados

com sua comercialização. Como resultado, embora a agroecologia mostre força na conquista de mudanças normativas nacionais, sua distribuição pulverizada dificulta a representação de interesses na abrangência local. Dada à assimetria de poder, frente à prática institucionalizada, a sua orientação é tratada como marginal pela ampla maioria dos operadores.

Embora a região se caracterize pela presença de uma agricultura familiar dinâmica, verifica-se que as concepções produtivistas são incorporadas de forma parcial no interior dessa categoria social. Como destaca Wanderley (1999), existem continuidades do modo camponês que restringem a crescente integração aos mercados, a especialização produtiva e a profissionalização gerencial. Ao concentrar no estabelecimento familiar a condição de meio de produção associada ao local de vida, as decisões gerenciais tendem a incorporar elementos extraeconômicos, deixados de lado pelos gestores profissionais. Isso não quer dizer que o agricultor familiar conhece os danos das tecnologias que emprega, nem que deixe de adotá-las frente à ausência de conhecimentos sobre alternativas operacionalmente viáveis. Pelo contrário, a racionalidade incompleta, que não é uma especificidade da agricultura familiar, é uma das explicações para a intensificação do produtivismo em atividades e/ou segmentos dessa categoria social. As decisões com base em informações parciais são agravadas pela carência de mecanismos de aprendizagem, o baixo acesso aos meios de comunicação (ex. internet) e a níveis de educação formais mais avançados<sup>190</sup>, bem como carências organizativas. Como exemplo, o desconhecimento das normas é apontado como importante causa de negativa ou redução no valor das indenizações do SEAF. A mudança recorrente das regras com vistas a evitar desvios morais somente agravou os efeitos dos já limitados mecanismos de aprendizagem.

Os outros dois elementos de conflito com a tradição camponesa se referem à diversificação e à autonomia, elementos que foram essenciais para a reprodução social de gerações de camponeses no setor. A especialização crescente associada à integração aos mercados competitivos globais representa a perda de resiliência socioeconômica

---

<sup>190</sup> O acesso à formação técnica de nível médio ou superior, verificada em integrantes de vários estabelecimentos, contribui para ampliar os conhecimentos do agricultor. Contudo, ainda que essa formação amplie as bases para orientar sua decisão, isso não significa dizer que sejam superadas todas as limitações racionais. As falhas continuam a ocorrer em virtude do referencial adotado, riscos e incertezas ambientais e de mercados etc.

frente às oscilações econômicas, o que explica o reduzido número de agricultores que a conduzam a níveis mais exacerbados. Mesmo ocorrendo em alguns sistemas de produção (ex. aves, suínos e grãos), a integração tende a contrastar com a manutenção da autonomia em outras atividades produtivas (ex. leite, autoconsumo). Já em termos de especialização, embora as famílias geralmente possuam uma atividade como “carro chefe”, que se destaca pela maior expressão econômica (semelhante ao campesinato), geralmente o estabelecimento possui outras atividades com menor expressão. Esse fenômeno é encontrado inclusive no caso da avicultura, em que a pressão das integradoras por escala tende a reduzir as possibilidades para manter alternativas, registram-se rendas em outras atividades.

Se, por um lado, a tradição camponesa contribui para evitar a exacerbação das contradições produtivistas promovidas pelo SEAF e o Pronaf, por outro, ela é pouco valorizada pela ação pública. Como já destacado, isso é reflexo da cristalização institucional de interesses que orientaram a modernização conservadora, os quais passam a ser protegidos frente à possibilidade de mudanças. Nesses termos, embora os mediadores administrativos abram possibilidade para a autonomia, há carência de estímulos efetivos do Estado para a sua adoção entre os mediadores profissionais. Não por acaso, agricultores orgânicos recebem a negativa de contratos dessa natureza junto às agências financeiras, ficando excluídos também do SEAF. Sistemas de produção considerados mais resilientes e capazes de atender um conjunto mais amplo de preceitos da sustentabilidade tornam-se mais inseguros quando comprados à produção convencional amparada pela ação pública. Nesses termos, se o agricultor deixar de considerar os interesses extraeconômicos que o orientam a adotar sistemas e técnicas de produção orientados pela agroecologia, a exemplo da não exposição a agrotóxicos, a operacionalização da ação pública específica tende a orientar a agricultura familiar a adotar o modelo convencional.

Há aqui um conflito entre a concepção normativa do SEAF (ideias e instituições) e os interesses ligados a sua prática operacional. Enquanto os mediadores administrativos defendem a sinergia dessa política pública com mecanismos destinados a reduzir os níveis de perda, sistemas e técnicas que ampliam a resiliência são desconsiderados pelos operadores. Por exemplo, não se faz menção à cobertura de solo com palha, o que permitiria reduzir os impactos da escassez hídrica nas lavouras, nem à rotação de culturas. Projetos técnicos para custeio não são obrigatórios e, quando elaborados, têm cumprido mais a finalidade burocrática do que de planejamento produtivo. Além disso, a

obrigatoriedade de análises de solo geralmente não passa de um “papel para o banco”, um pré-requisito para a liberação do financiamento, pois o vendedor de insumos recebe comissão e geralmente recomenda o pacote padrão para cada tipo de semente, independente do solo e demais especificidades locais. Embora sem atuar em projetos de custeio, verifica-se uma postura diferenciada dos técnicos de agências públicas da região. Nesses termos, pode-se afirmar que os elaboradores do SEAF concebem de forma pertinente a sua articulação com a assistência técnica e extensão rural. A falha geralmente decorre de uma ATER escamoteada por interesses de vendas e da falta de fiscalização mais efetiva quando ao cumprimento das normas.

Na observação do comportamento dos EF frente ao SEAF fica evidente a importância de considerar os interesses dos atores. Como destacado, na parte Sul da região Extremo Oeste catarinense, a importância dessa política pública é reduzida devido às menores perdas resultantes da possibilidade de semeadura antecipada. Já no restante da região, onde o Zoneamento Agroclimático exige semeadura mais tardia em decorrência das geadas tardias, são maiores as possibilidades de perda ligadas à recorrente escassez hídrica de dezembro/janeiro, o que aumenta o interesse pelo SEAF. Dado essa importância, os próprios agentes financeiros adaptam algumas de suas práticas, a exemplo da pressão moral junto aos peritos para que a avaliação do milho silagem ocorra em tempo para tal finalidade.

Em termos teórico-metodológicos, verifica-se que a mobilização dos Três Is na análise operacional de políticas públicas incorpora novos elementos. Quando da sua aplicação na análise da concepção da política pública, o recorte busca captar as ideias, interesses e instituições que explicam seu surgimento e suas normas. De forma mais pontual, neste estudo os Três Is foram mobilizados para delimitar os referenciais e apontar a dependência de trajetória presente no Pronaf e SEAF. A sua aplicação na análise operacional de políticas públicas permite apontar três campos: a) os efeitos das normas, buscando correlacionar ideias, interesses que lhe deram origem com os possíveis efeitos práticos, assumindo papel de instituição ao orientar o comportamento dos atores; b) o vácuo da norma, que se refere aos espaços de funcionamento da política em que as normas deixam margem de manobra para os interesses locais, bem como as possíveis razões para tal flexibilidade; e c) o desrespeito às normas, que consiste em entender os acontecimentos operacionais que burlam as regras, especialmente, à luz das ideias e interesses dos operadores e demandantes. No caso do segundo item, pode-se questionar em que medida a disciplina de análise de políticas



públicas tem dado conta de estudar a falta de ação pública, visto que as ausências são resultado de decisões políticas.

Os elementos acima nos apontam para a necessidade de alterações nas políticas públicas do Pronaf e SEAF. A agricultura familiar passou a contar com políticas públicas específicas só na década de 1990, contexto que foi justificado pelo apelo social. Ao analisar as políticas sociais assistenciais para o contexto europeu, Castell (2009) aponta para a necessidade de criar sistemas de contrapartida pelos beneficiários com vistas a evitar sua automatização e estimular a sua reinserção social. No caso da agricultura familiar, pode-se apontar que as políticas públicas não se reduzem a uma proposta assistencial, na medida em que tem base na produção. Contudo, como propõe o autor, a continuidade dos subsídios pode ser negociada à luz da contratualização de políticas públicas, em que o acesso fica condicionado ao atendimento de contrapartidas com vistas a garantir a sustentabilidade ambiental no médio e longo prazo. Como exemplo, pode-se condicionar o acesso ao Pronaf à adoção de um plano de recuperação do passivo ambiental definida pelo novo código florestal. Embora a adoção de indicadores operacionais seja difícil, a adoção de subsídios poderia ser diferenciada (estímulos) e relacionada ao potencial de impacto ambiental do sistema produtivo adotado. Contudo, deve-se atentar para a possível implicação social dessa decisão, na medida em que a exigência ambiental possa restringir o acesso às políticas públicas pelos segmentos menos capitalizados, gerando mais exclusão. Para evitar que, nesse papel de Estado social ativo, a promoção da sustentabilidade ambiental se choque com a social, há a possibilidade de repassar exigibilidades normativas aos operadores das políticas públicas com a finalidade de favorecer uma abordagem mais agroecológica, a tornando uma possibilidade real aos agricultores.

Inscrevendo-se na perspectiva da Agroecologia Política (PETERSEN, 2013), de apresentar propostas com vistas a adequar o desenho de políticas públicas, se destacam a seguir alguns entraves a serem solucionados para contemplar a produção sustentável. O primeiro fator é adequar a norma para elaborar projetos de custeio para o conjunto da propriedade e não só por atividade, o que permite planejar as conexões entre os elementos do agroecossistemas em busca de sinergias e valorização da diversificação produtiva. Um segundo elemento refere-se à possibilidade de subsidiar a elaboração de projetos, o que pode contribuir para viabilizar operacionalmente a norma de insumos próprios e o tratamento das especificidades produtivas. Dessa forma, se colocaria em prática as adequações do SEAF e Pronaf que

vêm sendo realizadas pelos elaboradores por meio de iniciativas voltadas a apressar sua adoção pelos operadores (mediadores profissionais), especialmente, com vistas a reduzir ruídos de comunicação e incertezas, bem como contornar conflitos e diferenças de referenciais produtivos. De forma mais contundente, e que foge da alçada desse estudo, um terceiro elemento refere-se à possibilidade de viabilizar assistência técnica efetiva para os agricultores que objetivam produzir alimentos orgânicos, como propõe o Planapo. Tal condição permitiria otimizar o emprego de insumos industriais adquiridos no mercado ao associá-los com técnicas e insumos tradicionais. Ao estimular o uso daquilo que o agricultor produz (autonomia), o pagamento de indenizações pelo SEAF amplia o montante de recursos que fica com o agricultor, pois se converte em garantia de pagamento do trabalho realizado pela família.

Entendendo que a sustentabilidade não deve restringir-se à produção certificada com a conformidade orgânica, defende-se a criação de estímulos à adoção de técnicas de caráter mais sustentável para o conjunto dessas políticas. Nesse caso, poderiam ser adotados diferentes percentuais de prêmio pago pelo agricultor, sendo que o atendimento de técnicas voltadas a ampliar a resiliência do sistema produtivo representaria redução no valor pago, pela redução na taxa de juros e rebates, enquanto outras representam a ampliação. Entre as técnicas a serem estimuladas podem ser citadas a cobertura de solo com palha e a rotação de culturas, bem como a aplicação efetiva da análise de solos, devendo-se criar um rol de recomendações técnicas a partir de análises de cada sistema de produção e região. Se, por um lado, esse é um desafio significativo diante da diversidade da agricultura familiar, especialmente, junto aos segmentos menos capitalizados. Por outro, cabe destacar que o país possui uma organização pública de pesquisa (Embrapa) e, recentemente, criou a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater), às quais somam pesquisas realizadas, especialmente, por organizações públicas. Como tem sido prática do MDA lançar editais específicos de fomento à pesquisa junto ao CNPq, o aumento da resiliência dos sistemas de produção ganha relevo como linha de pesquisa, especialmente, diante da necessidade de adaptação às mudanças climáticas e da crise ocasionada pela deficiência hídrica que assola algumas regiões brasileiras.

A necessidade de recursos para viabilizar tal mudança pode contar com o apoio de experiências pilotos, em que seriam avaliados seus resultados em comparação com a destinação dos subsídios atuais ao modelo convencional de produção. Como destacam Conti e Roitman

(2011), o subsídio governamental pode representar um adicional de 52,7% do valor financiado em um contrato de Pronaf investimento. A isso se soma o baixo impacto no orçamento, pois a produção orgânica tem reduzida expressão e tende a se ampliar de forma gradativa, situação que permite distribuir o investimento ao longo dos anos. Nessa direção, um operador entrevistado destaca a importância de destinar recursos para apoiar a transição agroecológica com vistas a compensar a queda de renda de curto prazo, para não comprometer a reprodução social da família. Em sua concepção, a operacionalização deveria ocorrer articulada a um projeto técnico de conversão do sistema de produção, em que o Estado oferecesse garantia de uma renda mínima à família. Sendo esse auxílio “não reembolsável”, esse apoio atual seria compensado pela redução na necessidade de subsídios futuros, dada a maior resiliência desses sistemas de produção, e pelos efeitos positivos sobre outras políticas públicas.



## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. (1992) **Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão**. 3.ed. São Paulo: Edusp, 2007, 296p.

ADRIANO, J. **Rumo ao ecodesenvolvimento na zona costeira catarinense**: estudo de caso sobre a experiência do Fórum da Agenda 21 local da Lagoa de Ibiraquera, no período de 2001 a 2010. 2011, 238f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política). Centro de Filosofia e Ciências Humanas, UFSC.

ALMEIDA, J. **A construção social de uma nova agricultura**: tecnologia agrícola e movimentos sociais no sul do Brasil. Porto Alegre: Ed.UFRGS,1999.

ALMEIDA, J. Agroecologia: paradigma para tempos futuros ou resistência para o tempo presente? **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 6, p. 29-40, Jul./Dez. 2002. Doi: <http://dx.doi.org/10.5380/dma.v6i0.22126>

ALTIERI, M. A. **Agroecologia**: a dinâmica produtiva da agricultura sustentável. 3.ed. Porto Alegre: UFRGS. 2001.

ALTIERI, M. A. Agroecology: the science of natural resource management for poor farmers in marginal environments, **Agriculture, Ecosystems & Environment**, v. 93 n. 1-3, p. 1-24, 2002. Doi: [http://dx.doi.org/10.1016/S0167-8809\(02\)00085-3](http://dx.doi.org/10.1016/S0167-8809(02)00085-3)

ALTIERI, M.; NICHOLLS, C.. **Agroecología**: única esperanza para la soberanía alimentaria y la resiliencia socioecológica: Una contribución a las discusiones de Rio+20 sobre temas en la interface del hambre, la agricultura, y la justicia ambiental y social. SOCLA, Junio de 2012. Disponível em: <http://rio20.net/wp-content/uploads/2012/06/final2.pdf>. Acesso em: 10/16/2015

ALVES. E.; ROCHA. D. P. Ganhar tempo é possível? In: GASQUES. J.G; VIEIRA FILHO. J. E.; NAVARRO. Z. (orgs.). **A agricultura brasileira**: desempenho, desafios e perspectivas. Brasília: IPEA. 2010. Cap. 11, p. 275-290.

ANDRADE, D. C. **A preservação do capital natural e dos serviços ecossistêmicos: uma proposta de contribuição teórica e metodológica da Economia Ecológica.** Campinas: IE-UNICAMP (Tese de Doutorado), 2009.

ANJOS, F. S. dos. **Agricultura familiar, pluriatividade e desenvolvimento rural no sul do Brasil.** Pelotas: ADUFPEL, 2003.

AQUINO, J. R. de; BASTOS, F. Dez anos do Programa Agroamigo na região Nordeste: evolução, resultados e limites para o fortalecimento da agricultura familiar. **Rev. Econ. NE, Fortaleza**, v. 46, suplemento especial, p. 137-158, jul., 2015. Disponível em: [http://www.bnb.gov.br/documents/80223/205365/Art-9\\_2015\\_ESP.pdf/256905e8-c550-42ab-aad8-84237e7dbb2e](http://www.bnb.gov.br/documents/80223/205365/Art-9_2015_ESP.pdf/256905e8-c550-42ab-aad8-84237e7dbb2e). Acesso em: 09/09/2015.

AQUINO, J. R. de; LACERDA, M. A. D. de. Magnitude e condições de reprodução econômica dos agricultores familiares pobres no semiárido brasileiro: evidências a partir do Rio Grande do Norte. **RESR**, v.52, suppl.1, p. 167-188, 2014. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032014000600009>.

ARONSON, J.; CLEWELL, A. F.; BLIGNAUT, J. N.; AND MILTON, S. J. Ecological restoration: A new frontier for nature conservation and economics. **Journal for Nature Conservation**, v. 14, n. 3-4, p. 135-139, 2006. Doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jnc.2006.05.005>

ARONSON, J.; MILTON, S. and BLIGNAUT, J. (Eds). **Restoring Natural Capital: Science, Business and Practice.** Washington, DC: Island Press, 2007.

AZADI, Hossein; HO, Peter, Genetically modified and organic crops in developing countries: A review of options for food security. **Biotechnology Advances**, v. 28, n. 1, p. 160-168, 2010. Doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.biotechadv.2009.11.003>.

BADGLEY, C. et al. Organic agriculture and the global food supply. **Renewable Agriculture and Food Systems**, v. 22, n. 2, p. 86-108, 2007. Doi: <http://dx.doi.org/10.1017/S1742170507001640>.

BANKS-LEITE, C. et al. Using ecological thresholds to evaluate the costs and benefits of set-asides in a biodiversity hotspot. **Science**, v. 345, n. 6200, p. 1041-1045, 2014. Doi: <http://dx.doi.org/10.1126/science.1255768>

BAQUERO, R. V. A. Empoderamento: instrumento de emancipação social? - Uma discussão conceitual. **Revista Debates**, v. 6, n. 1, p. 173-187, 2012. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/26722/17099>. Acesso em: 03/07/2014.

BAVARESCO, P. R. Colonização do extremo oeste catarinense: Contribuições para a história campestre da América Latina. In: **VII Congresso da Associação Latino Americana de Sociologia Rural**, Quito – Peru. Anais..., 2006.

BAVARESCO, P. R.; FRANZEN, D. O.; FRANZEN, T. E. Políticas de colonização no extremo oeste catarinense e seus reflexos na formação da sociedade regional. **Revista Trilhas da História**. Três Lagoas, v.3, n. 5, p.86-104, jul-dez, 2013. Disponível em: <http://seer.ufms.br/index.php/RevTH/article/download/445/245>. Acesso em: 10/04/2014.

BCB. **Anuário estatístico do crédito rural – 2012**. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Estado, município – atividade e finalidade, 2013. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/ftp/defin/creditorural/creditorural2012.zip> Acesso em: 05/12/2013.

BCB. **Manual do Crédito Rural**. Atualização MCR nº 597, de 31 de agosto de 2015. Disponível em: <http://www3.bcb.gov.br/mcr/Manual/MCR.pdf>. Acesso em: 04/09/2015.

BCB. **Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO)**. Relatório Circunstanciado 2004 a 2012. BCB – DIORF – GEROP, Brasília (DF), 2014. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/proagro/PROAGRO-RelatorioCircunstanciado2004a2012.pdf>. Acesso em: 29/01/2015.

BCB. **Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO)**. Relatório Circunstanciado 1999 a 2010. BCB – DIORF

– GEROP, Brasília (DF), 2011. Disponível em: [http://www.bcb.gov.br/htms/proagro/PROAGRO\\_Relatorio\\_Circunstanciado\\_1999-2010.pdf](http://www.bcb.gov.br/htms/proagro/PROAGRO_Relatorio_Circunstanciado_1999-2010.pdf). Acesso em: 24/10/2013.

**BCB. Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO).** Relatório Circunstanciado 1991 a 1996. s/d. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/proagro/1996/rel01.asp#sintese>. Acesso em: 24/10/2013.

BÉLIÈRES, J-F. et al. **Les agricultures familiales du monde:** définitions, contributions e politiques publiques. Montpellier, 2013. 281p. Disponível em: <http://www.cirad.fr/media/import-dossiers/images-et-fichiers-agriculture-familiale/les-agricultures-familiales-du-monde2>. Acesso em: 10/07/2014.

BELIK, W. O financiamento da agropecuária brasileira no período recente. In.: CALIXTRE, B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro.** Brasília: IPEA, 2014. p. 329-374.

BERDEGUÉ, J. A. et al. **Territorios em movimento:** dinâmicas territoriales rurales em América Latina. Documento de trabajo nº 110. Santiago do Chile: Rimisp, 2012. 117p. Disponível em: [http://www.rimisp.org/wp-content/files\\_mf/13720872631366233526N1102012TerritoriosenMovimientoBerdegueBebbingtonEscobalFavaretoetal.pdf](http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/13720872631366233526N1102012TerritoriosenMovimientoBerdegueBebbingtonEscobalFavaretoetal.pdf) Acesso em: 10/08/2013.

BERLIN, I. Ainda existe a teoria política? In: Hardy, Henry e Hausheer, Roger (orgs.). **Estudos sobre a Humanidade,** São Paulo, Cia. das Letras, 2002.

BIANCHINI, S. **O futuro das propriedades familiares sem sucessores:** o caso do município de Paraíso/SC. 2010. 105p. Dissertação (Mestrado em Sistemas de Produção Agrícola Familiar). Universidade Federal de Pelotas. Pelotas, 2010.

BNDES. **Pronaf B:** evolução e metodologias. Informativo técnico AGRIS, n. 2, p. 1-16, 2012. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2470/1/InformativoAGRIS\\_02\\_2012\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2470/1/InformativoAGRIS_02_2012_P.pdf). Acesso em: 09/10/2013.



BONILLA, J. A. **Fundamentos da Agricultura Ecológica**. São Paulo: Nobel. 1992. 260p.

BONNAL, P. et al. A trajetória histórica das políticas agrícolas e rurais: o nível nacional. In: BONNAL, Philippe (Org.). **Construção do Estado e trajetória de evolução das políticas agrícolas no Brasil (1889-2009)**. Document de travail du projet Production des Politiques Autours du Développement Durable - N° 03/08. 2008. p. 4-99.

BRASIL. Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. **Diário Oficial da União**, nº 162, 21 de agosto de 2012. Seção 1, p. 4-5.

BRASIL. Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a agricultura orgânica e dá outras providências. 2003. **Diário Oficial da União**, nº 250, 24 de dezembro de 2003, Seção 1, p 8-9.

BRASIL. Lei nº 11.326, de 26 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário oficial da União**, nº 141, 25 de julho de 2006, Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. 2011. **Diário Oficial da União**, nº 199, 17 de outubro de 2011, Seção 1, p. 1-3.

BRASIL. Portaria nº 26, de 9 de maio de 2014. Dispõe sobre as competências, condições e procedimentos específicos para a emissão, validação, cancelamento e exercício do controle social da DAP. **Diário oficial da União**, nº 90, 14 de maio de 2014, Seção 1, p. 77-81.

BRUNO, R. “Com a boca torta pelo uso do cachimbo”. Estado e empresários agroindustriais no Brasil. In: COSTA, L.F.C; FLEXOR, G; SANTOS, R. (orgs.) **Mundo Rural Brasileiro**. Ensaios interdisciplinares. Mauad X/EDUR, Rio de Janeiro - Seropédica, 2008. p. 271-282.

BUAINAIN, A. M.; VIEIRA, P. A. Seguro Agrícola no Brasil: desafios e potencialidades. **Revista Brasileira Risco e Seguro**, v. 7, n. 13, p. 39-68, abr./set. 2011. Disponível em:

[http://www.esns.org.br/rbrs/arquivos/rbrs\\_13\\_2.pdf](http://www.esns.org.br/rbrs/arquivos/rbrs_13_2.pdf). Acesso em: 24 de março de 2015.

BÚRIGO, F. L. **Cooperativa de crédito rural**: agente de desenvolvimento local ou banco comercial de pequeno porte? Chapecó: Argos, 2007.

\_\_\_\_\_. **Finanças e Solidariedade**: cooperativismo de crédito rural solidário no Brasil. Chapecó: Argos, 2010. 454p.

BÚRIGO, F. L.; CAPELLESSO, A. J.; CAZELLA, A. A. Evolução do Pronaf crédito no período 1996-2013: redimensionando o acesso pelos cadastros de pessoa física. In: **53º Congresso da Sober**, João Pessoa, PB. Anais ... 2015.

BYERLEE, Derek; FISCHER, Ken. Accessing Modern Science: Policy and Institutional Options for Agricultural Biotechnology in Developing Countries. **World Development**, n. 30, v.6, p. 931-948, 2002. Doi: [http://dx.doi.org/10.1016/S0305-750X\(02\)00013-X](http://dx.doi.org/10.1016/S0305-750X(02)00013-X).

CAILLE, Alain. Nem holismo nem individualismo metodológicos: Marcel Mauss e o paradigma da dádiva. **Rev. Brasileira Ciências Sociais** [online], v.13, n.38, p. 5-38. 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v13n38/38caille.pdf>. Acesso em: 20/03/2015.

CAMPOS, I. História econômica da colonização do Extremo Oeste Catarinense 1920/1980. **Paper do NAEA**, n° 319, Belém, dezembro de 2013. 24 p. Disponível em: [www.naea.ufpa.br/naea/novosite/index.php?action=Publicacao.arquivo&id=342](http://www.naea.ufpa.br/naea/novosite/index.php?action=Publicacao.arquivo&id=342). Acesso em: 15/04/2015.

CAPELLESSO, A. J. et al. Economic and environmental impacts of production intensification in agriculture: comparing transgenic, conventional and agroecological maize crops. **Agroecology and sustainable food Systems**. v. 40, i.3, p. 215-236. 2016. Doi: <http://dx.doi.org/10.1080/21683565.2015.1128508>

CAPELLESSO, A. J.; CAZELLA, A. A. Entre a especialização produtiva e a agroecologia: estratégias de reprodução social de agricultores familiares da Região Extremo Oeste Catarinense. **Revista Sustentabilidade em Debate**, v. 6, n. 2, p. 33-50, 2015. Doi: <http://dx.doi.org/10.18472%2FSustDeb.v6n2.2015.15492>

CAPELLESSO, A. J.; CAZELLA, A. A. Indicador de sustentabilidade dos agroecossistemas: estudo de caso em áreas de cultivo de milho. **Ciência Rural**, v. 43, n. 12, p. 2297-2303, 2013a. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-84782013005000130>

CAPELLESSO, A. J.; CAZELLA, A. A.; STROPASOLAS, V. L. Políticas públicas: o rural é mais do que produzir! **47 ° Congresso da Sober**, Porto Alegre. Anais... 2009.

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. **Agroecologia e Extensão Rural**: Contribuições para a promoção do Desenvolvimento Rural Sustentável. Brasília: MDA/SAF/DATER - IICA, 2004.

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. Análise Multidimensional da Sustentabilidade: Uma proposta metodológica a partir da Agroecologia. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, Porto Alegre, v.3, n.3, Jul/Set 2002

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A.; PAULUS, G. **Agroecologia**: matriz disciplinar ou novo paradigma para o desenvolvimento rural sustentável. Brasília - DF, abril de 2006. 25p. Disponível em: <http://www.seaambu.org/docs/agroecologia2.pdf>. Acesso em: 01/12/2013.

CARSON, R. **Silent Spring**. Boston: Houghton Mifflin, 1962.

CASTELL, R. **La montée des incertitudes**: travail, protections, statut de l'individu. Paris, Seuil, 2009.

CAZELLA, A. A. CAPELLESSO, A. J. As políticas públicas de apoio à agricultura familiar frente aos desafios da inclusão socioprodutiva: análise da experiência brasileira recente. **CONLAB**, Lisboa, 2015, Anais..., 2015.

CAZELLA, A. A.; BÚRIGO, F. L. Inclusão financeira e desenvolvimento rural: a importância das organizações territoriais. **Rev. Política & Sociedade**, v. 8, n. 14, p.301-331, 2009. Doi: <http://dx.doi.org/10.5007/2175-7984.2009v8n14p301>.

CAZELLA, A. A.; BÚRIGO, F. L. O Plano Brasil Sem Miséria não contempla as especificidades da pobreza rural. **Carta Maior**. 2011. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Opinio/O-Plano-Brasil-Sem-Miseria-nao-contempla-as-especificidades-da-pobreza-rural/22473>. Acesso em: 20/03/2013.

CAZELLA, A. A.; CAPELLESSO, A. J.; MEDEIROS, M.; TECCHIO, A.; SENCEBE, Y. Politiques publiques de développement rural au Brésil: le dilemme entre l'inclusion productive et l'aide sociale. **52ème colloque ASRDLF**, Montpellier, 7-9 juillet 2015. Anais..., 2015.

CAZELLA, A. A.; SENCÉBÉ, Y.; RÉMY, J. Transformações no modelo francês de agricultura familiar: lições para o caso brasileiro? **Novos Cadernos NAEA**, v.18, n.1, p.13-32, 2015. Doi: <http://dx.doi.org/10.5801/ncn.v18i1.2069>

CAZELLA, A. A.; ZIMMERMANN, S. A.; LEITE, S. P. A gestão do Programa Territórios da Cidadania no Brasil: análise das ações e políticas implementadas. **Perspectivas rurales**, Nueva época, Año 11, n. 22, p. 71-107, 2013. Disponível em: <http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales/article/view/5213/4971>. Acesso em: 09/09/2015.

CHABOUSSOU, F. **Plantas doentes pelo uso de agrotóxicos**: novas bases de uma prevenção contra doenças e parasitas: a teoria da trofobiose. Tradução [de] Maria José Guazzelli. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2006. 320p.

CHAYANOV, A. V. Los principios básicos de la organización de la unidad económica campesina. In: \_\_\_\_\_. **La organización de la unidade económica campesina**. Buenos Aires, Nueva Visión, 1974, pp. 96-131.

COASE, R. H. The nature of the firm. **Economica Review**, v. 04, n. 16, pp. 386-405, 1937.. Disponível na Internet: <http://www.colorado.edu/ibs/es/alston/econ4504/readings/The%20Natur>

[e%20of%20the%20Firm%20by%20Coase.pdf](#)]. Acesso em: 05 de fevereiro de 2016.

COMISSÃO DE QUÍMICA E FERTILIDADE DO SOLO - CQFSRS/SC. **Manual de adubação e calagem para os Estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina**. 10.ed. Porto Alegre, SBRS - Núcleo Regional Sul/UFRGS, 2004. 400p.

CONCEIÇÃO, O. A. C. Além da Transação: uma comparação do pensamento dos institucionalistas com os evolucionários e pós-keynesianos. **Economia**, v. 7, n. 3, p. 621-642, 2007. Disponível em: [http://www.anpec.org.br/revista/vol8/vol8n3p621\\_642.pdf](http://www.anpec.org.br/revista/vol8/vol8n3p621_642.pdf). Acesso em: 18/03/2015.

CONNOR, D. J. Organically grown crops do not a cropping system make and nor can organic agriculture nearly feed the world. **Field Crops Research**, v. 144, p. 145-147, 2013. Doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.fcr.2012.12.013>.

CONTI, B. M. de; ROITMAN, F. B. Pronaf: uma análise da evolução das fontes de recursos utilizadas. **Revista do BNDES**, n.35, p. 131-168, 2011. Disponível em: [http://www.bndespar.com.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev3504.pdf](http://www.bndespar.com.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev3504.pdf). Acesso em: 03/12/2014.

CORDELL, D.; DRANGERT, J.-O.; WHITE, S. The story of phosphorus: Global food security and food for thought. **Global Environmental Change**, 19 (2):292-305, 2009. Doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2008.10.009>.

COSTABEBER, J. A.; CAPORAL, F. R. Possibilidades e alternativas do desenvolvimento rural sustentável. In: VELA, H. (Org.) **Agricultura familiar e desenvolvimento rural sustentável no Mercosul**. Santa Maria: Editora da UFSM/Pallotti, 2003. p.157-194.

CUNHA, M. das G. C. Campesinato brasileiro: origens e ressignificações de um modo de vida tradicional. In.: **XXI Encontro Nacional de Geografia Agrária**. Anais... Montes Claros, 2012.

CUPANI, A. O. *Filosofia da Ciência*. Florianópolis: Filosofia/Ead/UFSC, 2009, 206p.

CUPANI, A. O. *Filosofia da tecnologia: um convite*. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2011.

DAWSON, C. J.; HILTON, J. Fertiliser availability in a resource-limited world: Production and recycling of nitrogen and phosphorus. **Food Policy**, v. 36, Supplement 1 (0), p. S14-S22, 2011. Doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.foodpol.2010.11.012>

DE PONTI, T.; RIJK, B.; VAN ITTERSUM, M. K. The crop yield gap between organic and conventional agriculture. **Agricultural Systems**, v. 108 (0), p.1-9, 2012. Doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.agsy.2011.12.004>.

DE SCHUTTER, Olivier. **Report submitted by the Special Rapporteur on the right to food**. NY: United Nations Human Right Council, 2010. Disponível em: <http://www2.ohchr.org/english/issues/food/docs/A-HRC-16-49.pdf>. Acesso em: 07/07/2014.

DELGADO, G. C. **Capital financeiro e agricultura no Brasil: 1965-1985**. São Paulo, Editora da Unicamp, 1985.

DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. O Pronat e o PTC: possibilidades, limites e desafios das políticas territoriais para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C. SCHNEIDER, S. (Org.) **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**, Porto Alegre: Editora UFRGS, 2015, p. 239-260.

DIBDEN, J.; GIBBS, D.; COCKLIN, C. Framing GM crops as a food security solution. **Journal of Rural Studies**, v. 29 (0), p. 59-70, 2013. Doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jrurstud.2011.11.001>.

DO CARMO, M. S. A produção familiar como locus ideal da agricultura sustentável. In: FERREIRA, A.D.D. e BRANDENBURG, A. (org.) **Para pensar outra agricultura**. Curitiba, Ed. UFPR, 1998, pp. 215-238.

EAGLETON, T. Visões de cultura. In: \_\_\_\_\_ **A idéia de cultura**. São Paulo: Editora UNESP, 2005. pp. 9-50.

ENSERINK, M. et al., The Pesticide Paradox. **Science**, v. 341, n. 6147, p. 728-729, 2013. Doi: <http://dx.doi.org/10.1126/science.341.6147.728>

EPAGRI-CEPA. **Custo direto de produção por hectare de milho:** safra 2014/15. Agosto de 2014. Disponível em: [http://www.epagri.sc.gov.br/?page\\_id=2696](http://www.epagri.sc.gov.br/?page_id=2696). Acesso em: 05/03/2015.

EPAGRI-CEPA. **Preços diários de produtos agrícolas, segundo as principais praças de Santa Catarina.** Em 05/03/2015b. Disponível em: [http://www.epagri.sc.gov.br/?page\\_id=2711](http://www.epagri.sc.gov.br/?page_id=2711). Acesso em: 05/03/2015.

EPAGRI-CEPA. **Preços Médios Mensais dos Produtos no Mercado Produtor em Santa Catarina - 2009/2015a.** Disponível em: [http://www.epagri.sc.gov.br/?page\\_id=2711](http://www.epagri.sc.gov.br/?page_id=2711). Acesso em: 05 de março de 2015.

ESPÍNDOLA, M. A.; NODARI, E. S. As estiagens no oeste catarinense sob a perspectiva da história ambiental. In: **Simpósio Internacional de História Ambiental e Migrações. 2º**, 2012, Florianópolis. Anais ... Florianópolis, 2012. p. 2691-2715.

ESTEVAM, D. de O.; MIOR, L.C. (Org.). **Inovação na agricultura familiar:** as cooperativas descentralizadas em Santa Catarina. Florianópolis, SC: Insular, 2014. 296p.

EWERS, R. M.; SCHARLEMANN, J. P. W.; BALMFORD, A.; GREEN, R. E. Do increases in agricultural yield spare land for nature? **Global Change Biology**, v. 15, n. 7, p. 1716-1726, 2009. doi: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1365-2486.2009.01849.x>

FAO. 2000 World Census of Agriculture. Main Results and Metadata by Country (1996-2005). Rome, FAO, **FAO Statistical Development Series**, 12, 2010. 246 p. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/013/i1595e/i1595e.pdf>. Acesso em: 13/03/2014.

FAO. **Statistical Yearbook 2013:** World food and agriculture. Rome: FAO, 2013. Disponível em:

<http://www.fao.org/docrep/018/i3107e/i3107e.PDF>. Acesso em: 10/09/2014.

FAO/INCRA. **Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável**. Brasília, DF: FAO/INCRA, 1994, 24p. Versão resumida do Relatório Final do Projeto UTF/BRA/036.

FARLEY, J.; PERKINS, S. Economics of Information in a Green Economy. In: (Ed.) ROBERTSON, R.; LANSING, E.. **Building a Green Economy**. Michigan: Michigan State University Press, 2013.

FISCHER, J. et al. Conservation: Limits of Land Sparing. **Science**, v. 334, n. 6056, p. 593-593, 2011. Doi: <http://dx.doi.org/10.1126/science.334.6056.593-a>

FOLEY, J. A. et al. Amazonia revealed: forest degradation and loss of ecosystem goods and services in the Amazon Basin. **Frontiers in Ecology**, v. 5, n. 1, p. 25-32, 2007. Doi: [http://dx.doi.org/10.1890/1540-9295\(2007\)5\[25:ARFDAL\]2.0.CO;2](http://dx.doi.org/10.1890/1540-9295(2007)5[25:ARFDAL]2.0.CO;2)

FOLEY, J. A. et al., 2011. Solutions for a cultivated planet. **Nature**, v. 478, n. 7369, p. 337-342, 2011. Doi: <http://dx.doi.org/10.1038/nature10452>.

FONSECA, P. C. D.; CUNHA, A. M.; BICHARA, J. da S. O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimentismo? **Nova economia**, v.23, n.2, Belo Horizonte, 2013, Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-63512013000200006>

FONTANELA, B. J. B.; RICAS, J.; TURATO, E. R. Amostragem por saturação em pesquisas qualitativas em saúde: contribuições teóricas. **Cad. Saúde Pública**, v. 24, n. 1, p. 17-27, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v24n1/02.pdf>. Acesso em: 18/03/ 2015.

FOX, J. E.; GULLEDGE, J.; ENGELHAUPT, E.; BUROW, M. E.; MCLACHLAN, J. A. Pesticides reduce symbiotic efficiency of nitrogen-fixing rhizobia and host plants. **Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America**, v. 104, n. 24, p. 10282-10287, 2007. Doi: <http://dx.doi.org/10.1073/pnas.0611710104>.



FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n.21, jun., 2000. Disponível em: <http://www.pgedf.ufpr.br/downloads/Artigos%20PS%20Mest%202015/ELS/FM-KLAUS%20FREY%20%20FM%202.pdf>. Acesso em: 03/04/2012.

FUKUOKA, M. **Agricultura Natural**: teoria e prática da filosofia verde. 1. ed. São Paulo: Nobel. 1995. 300p.

GARCIA, A. R.; HEREDIA, B. A. Campesinato, família e diversidade de explorações agrícolas no Brasil. In: GODOI, E. P.; MENEZES, M. A.; MARIN, R. A. **Diversidade do campesinato**: expressões e categorias – Volume 2: estratégias de reprodução social. São Paulo, Editora UNESP, 2009. p. 213-243.

GARMESTANI, A. S. et al. Social-Ecological Resilience and Law. In: GARMESTANI, A. S.; ALLEN, C. R. (Orgs.) **Social-Ecological Resilience and Law**. Columbia University Press, 2014.

GERMER, C. A irrelevância prática da agricultura “familiar” para o emprego agrícola. Reforma Agrária. Campinas, **ABRA**, n.1, p. 47-62, 2002. Disponível em:

[http://www.abrareformaagraria.org/sites/default/files/1\\_jan\\_abr2002.pdf](http://www.abrareformaagraria.org/sites/default/files/1_jan_abr2002.pdf). Acesso em: 10/04/2014.

GIDDENS, A. (1984). **A Constituição da Sociedade**. (Tradução: Álvaro Cabral). 2ª Edição. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GLIESSMAN, S. R. **Agroecologia**: processos ecológicos em agricultura sustentável. Tradução de Maria José Guazzelli. Porto Alegre: UFRGS, 2000. 653p.

GLIESSMAN, S. R. et al. Agroecologia: promoviendo una transición hacia la sostenibilidad. **Ecossistemas**. v. 16, n. 1. p. 12-23, 2007.

Disponível em:

<http://www.revistaecosistemas.net/index.php/ecosistemas/article/download/134/131>. Acesso em: 03/10/2014.

GODFRAY, H. C. J. et al. Food Security: The Challenge of Feeding 9 Billion People. **Science**, v. 327, n. 5967, p. 812-818, 2010. Doi: <http://dx.doi.org/10.1126/science.1185383>.

GODFRAY, H. C. J. Food and Biodiversity. **Science**, v. 333, n. 6047, p. 1231-1232, 2011. Doi: <http://dx.doi.org/10.1126/science.1211815>.

GOMES, C. M. P.; CAZELLA, A. A.; BÚRIGO, F. L.; SENCÉBÉ, Y. Crédito fundiário no Brasil: instrumento de ordenamento fundiário? In.: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org.) **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**, Porto Alegre: Editora UFRGS, 2015. p. 361-380.

GONÇALVES, C. V. P. Possibilidades e limites da ciência e da técnica diante da questão ambiental. **Revista Geosul**, v. 3, n. 5, 1988, p. 07-40. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/viewFile/12681/1184>  
1. Acesso em: 05/07/2014.

GOODMAN, D.; SORJ, B.; WILKINSON, J.. **Da lavoura às biotecnologias**: agricultura e indústria no sistema internacional. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

GRAZIANO DA SILVA, J. **A modernização dolorosa**: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

GRAZIANO DA SILVA, J. **Velhos e novos mitos do rural brasileiro**. Estudos avançados. v. 14, n° 43, p. 37-50, 2001. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142001000300005>

GRISA, C. Diferentes olhares na análise de políticas públicas: considerações sobre o papel do Estado, das instituições, das ideias e dos atores sociais. **Sociedade e Desenvolvimento Rural** (on line) v.4, n. 1, p. 96-116, 2010. Disponível em: <http://www.inagrodf.com.br/revista/index.php/SDR/article/viewFile/76/77>. Acesso em: 03/07/2013.

GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil**: produção e institucionalização das ideias. 2012. 280 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2012. Disponível em: <http://r1.ufrrj.br/cpda/wp-content/uploads/2012/07/Tese-Catia-Grisa.pdf>. Acesso em: 05/07/2013.

GRISA, C.; WESZ JUNIOR, V. J.; BUCHWEITZ, V. D. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. **RESR**, Vol. 52, n. 02, 2014, p. 323-345. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032014000200007>.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Rev. Econ. Sociol. Rural** [online]. 2014, vol.52, suppl.1, pp. 125-146. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032014000600007>.

GUANZIROLI, C. E.; DI SABBATO, A. Existe na agricultura brasileira um setor que corresponde ao "family farming" americano? **Rev. Econ. Sociol. Rural** Vol.52, suppl.1, Brasília, 2014, p. S085-S104. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032014000600005>

GUNNELL, J. **Teoria Política**, capítulo 1, Brasília, Ed. UnB, 1981.

GUYTON, K. Z. et al. Carcinogenicity of tetrachlorvinphos, parathion, malathion, diazinon, and glyphosate. **IARC Monographs**, nº 112, 2015. Doi: [http://dx.doi.org/10.1016/S1470-2045\(15\)70134-8](http://dx.doi.org/10.1016/S1470-2045(15)70134-8)

HALL, Peter A. TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua nova**. Nº 58, 2003. p. 193-224. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>

HALL, Peter A. The role of interests, institutions and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations. In: LICHBACH, Mark I.; ZUCKERMAN, Alan S. **Comparative politics: rationality, culture and structure**. Cambridge University Press, 1997, p. 174-207.

HECLO, Hugo. Ideas, Interests, and Institutions. In.: DODD, Lawrence; JILLSON, Calvin (eds), **The Dynamics of American Politics. Approaches and Interpretations**, Boulder, Westview Press, 1994. pp. 374-383.

HEGEL, G. W. F. **Principios de la filosofía el derecho ou derecho natural y ciencia política**. Trad. Juan Luis Vermal. Barcelona: Edhasa, 1988.

HOMANS, G. C. Behaviorismo e pós-behaviorismo. In.: GIDDENS, A. TURNER, J. (Orgs.), 1987. **Teoria social hoje**. São Paulo: Editora Unesp (FEU), 1999, p. 91-126.

HOWARD, Sir A. (1943) **Um testamento Agrícola**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

IAASTD. **Executive Summary of the Synthesis Report of the International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development**, 2008. Disponível em: [http://www.unep.org/dewa/agassessment/docs/IAASTD\\_EXEC\\_SUMMARY\\_JAN\\_2008.pdf](http://www.unep.org/dewa/agassessment/docs/IAASTD_EXEC_SUMMARY_JAN_2008.pdf). Acesso em: 07/09/2014.

IBGE. **Censo Agropecuário 2006**: Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. 777p. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/brasil\\_2006/Brasil\\_censoagro2006.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/brasil_2006/Brasil_censoagro2006.pdf). Acesso em: 03/07/2013.

IBGE. **Indicadores de Desenvolvimento Sustentável**. Brasil 2012. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: [ftp://geofitp.ibge.gov.br/documentos/recursos\\_naturais/indicadores\\_desenvolvimento\\_sustentavel/2012/ids2012.pdf](ftp://geofitp.ibge.gov.br/documentos/recursos_naturais/indicadores_desenvolvimento_sustentavel/2012/ids2012.pdf). Acesso em: 03/07/2014.

IPCC. **Climate Change 2013**. The Physical Science Basis. Summary for Policymakers, United Nations, 2013. Disponível em: [https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg1/WGIAR5\\_SPM\\_brochure\\_en.pdf](https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg1/WGIAR5_SPM_brochure_en.pdf). Acesso em: 07/03/2015.

JEAN, B. A forma social da agricultura familiar contemporânea: sobrevivência ou criação da economia moderna. Porto Alegre, **Cadernos de Sociologia**, v.6, p. 51-75, 1994.

JEAN, B. Du développement regional au développemant territorial durable: vers um développement territorial solidaire pour réussir lê développement des territoires ruraux. **I Colóquio Internacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável**. UFSC. Florianópolis. 2007. Disponível em: <http://www.cidts.ufsc.br/?page=publication>. Acesso em: 04/11/2009.

JONES, C. O. **An introduction to the Study of Public Policy**. Belmont: Duxbury Press, 1970.

LAMARCHE, H. Por uma teoria da agricultura familiar. In: LAMARCHE, H. (coord.) **Agricultura Familiar: comparação internacional – do mito à realidade**. Campinas. Ed. Unicamp, 1998, p.303-336.

LANDAU, E. C. et al. **Variação geográfica do tamanho dos módulos fiscais no Brasil**. Documentos 146, Sete Lagoas: Embrapa Milho e Sorgo, Novembro de 2012. 199 p. Disponível em: <http://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/infoteca/bitstream/doc/949260/1/doc146.pdf>. Acesso em: 03/10/2014.

LEITE, S. P. Análise do financiamento da política de crédito rural no Brasil (1980-1996). **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**, nº 16, p. 129-163, abril 2001. Disponível em: <http://r1.ufrj.br/esa/V2/ojs/index.php/esa/article/download/190/186>. Acesso em: 10/04/2009.

LOHN, Reinaldo Lindolfo. Mitologias do desenvolvimento: extensão rural e modernização: o caso de Santa Catarina (décadas de 1950 e 1960). Dossiê Campo e Cidade. **Espaço Rural**, Ano IX, nº 18, Set 2008. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/espacoplural/article/download/1630/1319>. Acesso em: 01/04/2014.

LONDRES, F. **Agrotóxicos no Brasil: um guia em defesa da vida**. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2011.

LONG, N. **Development Sociology: Actor Perspectives**, Routledge, 2001.

MACEDO, M. N. et al. Decoupling of deforestation and soy production in the southern Amazon during the late 2000s. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, 109 (4), p. 1341-1346, 2012. Doi: <http://dx.doi.org/10.1073/pnas.1111374109>

MAIA, G. B. da S. et al. O Pronaf B e o financiamento agropecuário nos Territórios da Cidadania do semiárido. **Rev. do BNDES**, 37, p. 177-216, junho de 2012. Disponível em:

[https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/3366/1/RB%2037%200%20Pronaf%20B%20e%20o%20financiamento%20agropecuario\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/3366/1/RB%2037%200%20Pronaf%20B%20e%20o%20financiamento%20agropecuario_P.pdf). Acesso em: 03/04/2015.

MAPA. **Secretaria de Política Agrícola**. Portaria 118, de 22 de julho de 2014. Disponível em: <http://sistemasweb.agricultura.gov.br/sislegis/action/detalhaAto.do?metod=visualizarAtoPortalMapa&chave=1231047508>. Acesso em: 2 de fevereiro de 2015.

MARQUES, M. I. M. A atualidade do uso do conceito de camponês. **Revista NERA**. Ano 11, n°. 12. Presidente Prudente, jan.-jun., p. 57-67, 2008. Disponível em: [http://www2.fct.unesp.br/nera/revistas/12/9\\_marques\\_12.pdf](http://www2.fct.unesp.br/nera/revistas/12/9_marques_12.pdf). Acesso em: 10/07/2014.

MAZOYER, M.; ROUDART, L. **História das agriculturas no mundo: do neolítico à crise contemporânea**. [tradução de Cláudia F. Falluh Balduino Ferreira]. – São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: NEAD, 2010. 568p. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/790.pdf>. Acesso em: 20/08/2015.

MENDRAS, H. **Sociedades Camponesas**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978. 265p.

METZGER, J. P. Conservation issues in the Brazilian Atlantic forest. **Biological Conservation**, v. 142, n. 6, p. 1138-1140, 2009. Doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.biocon.2008.10.012>

MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT. **Ecosystems and Human Well-being: Synthesis**. Washington, DC: Island Press, 2005.

MIRANDA, C. R. de. Agricultura Familiar e Suinocultura em Santa Catarina. In: **Seminário "Contexto atual, novos desafios e perspectivas para a agricultura familiar em Santa Catarina"**. Apresentação de slide, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

MMA. **Pesquisa nacional das agendas 21 locais**. Sumário executivo. 16 p. Disponível em:

[http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/arquivos/sumario\\_executivo\\_18.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/arquivos/sumario_executivo_18.pdf). Acesso em: 17/03/2015.

MOLLISSON, B. **Introdução à permacultura**. Panfleto I da Serie Curso de Design em Permacultura. Publicado por Yankee Permaculture, 1981.

MST. **MST: Lutas e conquistas**. Secretaria do MST. 2º ed. 2010. Disponível em:

<http://www.mst.org.br/sites/default/files/MST%20Lutas%20e%20Conquistas%20PDF.pdf>. Acesso em: 21/03/2014.

MULLER, P. L'analyse cognitive de politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. **Revue française de science politique**. 50º année, n° 2, p. 189-208. 2000. Doi: <http://dx.doi.org/10.3406/rfsp.2000.395464>

MULLER, P. **Les politiques publiques**. 10<sup>e</sup> édition, Paris: PUF, 2013.

MYERS, N.; KENT, J. **Perverse subsidies: how tax dollars can undercut the environment and the economy**. Washington, DC: Island Press, 2001.

NAVARRO, Z. Agroecologia: as coisas em seu lugar (A agronomia brasileira visita a terra dos duendes). **COLÓQUIO - Revista do Desenvolvimento Regional** - Faccat - v. 10, n. 1, jan./jun. 2013. p. 11-45. Disponível em: [http://seer.faccat.br/index.php/coloquio/article/view/23/pdf\\_11](http://seer.faccat.br/index.php/coloquio/article/view/23/pdf_11). Acesso em: 10/07/2014.

NEPSTAD, D. C. et al. Interactions among Amazon land use, forests and climate: prospects for a near-term forest tipping point. **Philosophical Transactions of the Royal Society B-Biological Sciences**, v. 363, n. 1498, p. 1737-1746, 2008. Doi: <http://dx.doi.org/10.1098/rstb.2007.0036>.

NEPSTAD, D. C. et al. Slowing Amazon deforestation through public policy and interventions in beef and soy supply chains. **Science**, v. 344, n. 6188, p. 1118-1123, 2014. Doi: <http://dx.doi.org/10.1126/science.1248525>

NERI, M. C. (Coord.). **Microcrédito, o mistério nordestino e o Grammem brasileiro**. Rio de Janeiro, FGV/IBRE/CPS, 2008.

NOBRE, C. A.; BORMA, L. D. 'Tipping points' for the Amazon forest. **Current Opinion in Environmental Sustainability**, v. 1, n. 1, p. 28-36, 2009. Doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.cosust.2009.07.003>

ODUM, E. P. **Ecologia**. Rio de Janeiro: Guanabara Coogan S.A., 1988.

OLIVEIRA, L. Z. **Políticas públicas de desenvolvimento territorial e o enfrentamento da pobreza no território Meio Oeste Contestado em Santa Catarina**. 2011. 78 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Agronomia)-Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

OLIVEIRA, V. L. de. Liberdade e Poder em Amartya Sen: Uma leitura crítica. **Revista Desenvolvimento em Questão**. Editora Unijuí, ano 5, n. 9, p.09-31, 2007. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/135/91>. Acesso em: 15/08/2014.

ORTIZ, R. A procura de uma sociologia da prática. In: ORTIZ, R. **Bourdieu: sociologia**. SP, Ática, 1983.

PALIER, B.; SUREL, Y. Les “trois i”et l’analyse de l’état em action. **Revue française de science politique**. v. 55. n. 1, février 2005, p.7-32. Doi: <http://dx.doi.org/10.3917/rfsp.551.0007>.

PERES, P. S. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neoinstitucionalismo da ciência política. **Rev. Brasileira de Ciências Sociais** [on line], v. 23, n. 68, p. 53-71, 2008. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092008000300005>.

PERFECTO, I.; VANDERMEER, John. **Coffee Agroecology: A New Approach to Understanding Agricultural Biodiversity, Ecosystem Services and Sustainable Development** New York: Routledge, 2015.

PETERSEN, P. Agroecologia e a superação do paradigma da modernização. IN: NIEDERLE, P. A. et al. **Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura**. Curitiba: Kairós, 2013. p. 69-103.



PHALAN, B.; ONIAL, M.; BALMFORD, A.; GREEN, R. E. Reconciling Food Production and Biodiversity Conservation: Land Sharing and Land Sparing Compared. **Science**, v. 333, n. 6047, p. 1289-1291, 2011. Doi: <http://dx.doi.org/10.1126/science.1208742>

PICOLOTTO, E. L.; BRANDENBURG, A. Sindicalismo da agricultura familiar, modelos de desenvolvimento e o tema ambiental. IN: NIEDERLE, P. A. et al. **Agroecologia**: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura. Curitiba: Kairós, 2013. pp. 105-136.

PICOLOTTO, E. L.; BRANDEMBRUG, A. Uma grande oportunidade: o sindicalismo e seus projetos de ecologização da agricultura familiar. **Ambiente e sociedade**, v. XVIII, n. 3, p. 1-18, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v18n3/1809-4422-asoc-18-03-00001.pdf>.

PIMENTEL, D. et al. Environmental, energetic, and economic comparisons of organic and conventional farming systems. **BioScience**, v.55, n.7, p.573-582, 2005. Doi: [http://dx.doi.org/10.1641/0006-3568\(2005\)055%5B0573:EEAECO%5D2.0.CO;2](http://dx.doi.org/10.1641/0006-3568(2005)055%5B0573:EEAECO%5D2.0.CO;2).

PIMENTEL, D.; PIMENTEL, M. Comment: Adverse Environmental Consequences of the Green Revolution. **Population and Development Review**, v. 16, p. 329-332, 1990.. Doi: <http://dx.doi.org/10.2307/2808081>.

PIMENTEL, D.; PIMENTEL, M. **Food, energy, and society**. Boca Raton, Florida: CRC Press, 2008.

PINGALI, P. L.; TRAXLER, G. Changing locus of agricultural research: will the poor benefit from biotechnology and privatization trends? **Food Policy**, v. 27, n.3, p. 223-238, 2002, Doi: [http://dx.doi.org/10.1016/S0306-9192\(02\)00012-X](http://dx.doi.org/10.1016/S0306-9192(02)00012-X).

PINGALI, Prabhu L. Green Revolution: Impacts, limits, and the path ahead. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 109, n. 31, p. 2302-2308, 2012. Doi: <http://dx.doi.org/10.1073/pnas.0912953109>.

PINHEIRO MACHADO, L. C. **Pastoreio racional voisin**: tecnologia agroecológica para o terceiro milênio. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010. 376p

PIRES, M. J. de S.; Ramos, P. O termo modernização conservadora: sua origem e utilização no Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 40, n. 3, 2009, p. 411-424. Disponível em: [http://www.bnb.gov.br/projwebren/exec/artigoRenPDF.aspx?cd\\_artigo\\_ren=1140](http://www.bnb.gov.br/projwebren/exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=1140). Acesso em: 10/07/2015.

PLOEG, J. D. V. der. O modo de produção camponês revisitado. In: SCHNEIDER, S. **A diversidade da agricultura familiar**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2006. p. 13-54.

PLOEG, J. D. van der. **Camponeses e impérios alimentares**: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

PNUD/IPEA/FJP. **Atlas de desenvolvimento humano no Brasil 2013**. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/home/>. Acesso em: 04/12/2013.

POLLAN, Michael. **The Omnivore's Dilemma**: A Natural History of Four Meals. New York: Penguin Press, 2006.

PONISIO, L. C. et al. 2014. Diversification practices reduce organic to conventional yield gap. **Proceedings of the Royal Society of London B: Biological Sciences**, v. 282, n. 1799, 2015. Doi: <http://dx.doi.org/10.1098/rspb.2014.1396>.

POWER, A. G. Ecosystem services and agriculture: trade offs and synergies. Review Phil. Trans. **R. Soc. B**, v. 365, n. 1554, p. 2959–2971, 2010. Doi: <http://dx.doi.org/10.1098/rstb.2010.0143>.

PRETTY, J. N. et al. Resource-Conserving Agriculture Increases Yields in Developing Countries. **Environmental Science & Technology**, v. 40, n. 4, p. 1114-1119, 2006. Doi: <http://dx.doi.org/10.1021/es051670d>

PRIMAVESI, A. **Agroecologia**: Ecosfera, tecnosfera e agricultura. São Paulo: Nobel, 1997. 199p.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

QUARESMA, S. J. L. **Estado e dominação nos pressupostos de Marx, Weber e Durkheim**. www.achegas.net, n. 42, 2009. Disponível em: [http://www.achegas.net/numero/42/silvia\\_jurema\\_42.pdf](http://www.achegas.net/numero/42/silvia_jurema_42.pdf). Acesso em: 08/04/2015.

QUIVY, R. e CAMPENHOUDT, L. V. **Manual de investigação em ciências sociais**. Lisboa: Gradiva, 1988.

RADA, N. Assessing Brazil's Cerrado agricultural miracle. **Food Policy**, n. 38, p. 146-155, 2013. Doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.foodpol.2012.11.002>

REIS, J. Diferenciação e mudança: do rural ao território. IN: \_\_\_\_\_. **Ensaio de economia impura**. Coimbra: Ed. Almedina, 2007. pp. 193-209

RENK, A. **A luta da erva**: um ofício étnico no Oeste Catarinense. Chapecó, Editora Grifos, 1997. 226p.

REZENDE, G. C. de. **Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (PROCERA)**: institucionalidade, subsídio e eficácia. Texto para discussão n° 648. 2009. 17p. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0648.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0648.pdf). Acesso em 14 de março de 2014.

ROCKSTROM, J. et al. A safe operating space for humanity. **Nature**, v. 461, n. 7263, p. 472-475, 2009. Doi: <http://dx.doi.org/10.1038/461472a>

ROMANO, J. O. 'Empoderamento' e poder no enfrentamento da pobreza. In: COSTA, L.F.C; FLEXOR, G; SANTOS, R. (orgs.) **Mundo Rural Brasileiro**. Ensaio interdisciplinares. Mauad X-EDUR, Rio de Janeiro - Seropédica, 2008. pp.239-254.

ROSANVALLON, P. Por uma história conceitual do político (nota de trabalho). **Revista Brasileira de História**, vol. 15, n. 30, 1995. Disponível em: [http://www.anpuh.org/arquivo/download?ID\\_ARQUIVO=3782](http://www.anpuh.org/arquivo/download?ID_ARQUIVO=3782). Acesso em: 10/07/2008.

ROUSSEAU, J.-J. **Do contrato social**: ensaio sobre a origem das línguas. (Os pensadores) São Paulo: Nova Cultural, c1999 (1762). 336p.

RUA, M. d. G. **Análise de políticas públicas**: conceitos básicos. Programa de Apoio a Gerência Social no Brasil. Brasília: BID, 1997.

SACHS, I. **Stratégies de l'écodéveloppement**. Paris: Les Editions Ouvrières, 1980.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil**. Território e sociedade no início do Século XXI. São Paulo: Editora Record, 2003.

SCHNEIDER, S. **A pluriatividade na agricultura familiar**. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2003.

SCHNEIDER, S.; MATTEI, L.; CAZELLA, A. A. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Org.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre, 2004. pp. 21-50.

SCHNEIDER, Sérgio. A pluriatividade e o desenvolvimento brasileiro. Cadernos do Ceam, Brasília, UnB/Ceam/Neagri, n°17, 2005, pp.23-42.

SCHULTZ, Theodore W. (tradução de J. C. Teixeira Rocha) **A transformação da agricultura tradicional**. Rio de Janeiro: Zahar, 1965. 207p.

SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. **Caderno de Indicadores: Santa Catarina e suas regiões, 2013**. Diretoria de Planejamento Orçamentário. Florianópolis, 2013, 189p. Disponível em: [http://www.sef.sc.gov.br/sites/default/files/Caderno%20de%20Indicadores%20de%202013\\_site\\_marcadores%2008.10.2013.pdf](http://www.sef.sc.gov.br/sites/default/files/Caderno%20de%20Indicadores%20de%202013_site_marcadores%2008.10.2013.pdf). Acesso em: 15/07/2014.

SEUFERT, V.; RAMANKUTTY, N.; FOLEY, J. A. Comparing the yields of organic and conventional agriculture. **Nature**, v. 485, n. 7397, p. 229-232, 2012. Doi: <http://dx.doi.org/10.1038/nature11069>

SILVA, J. A. A. et al. **O Código Florestal e a Ciência**. São Paulo: Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, SPBC; Academia Brasileira de Ciências, 2011.

SILVA, V. L. da. Perspectivas teóricas no institucionalismo clássico. **Revista de Ciências Humanas**, v. 12, n. 1, p. 145-164, 2012.  
Disponível em: <http://www.cch.ufv.br/revista/pdfs/artigo2evol12-1.pdf>.  
Acesso em: 20/03/2015.

SILVESTRO, M. L. (et.al.). **Os impasses sociais da sucessão hereditária na agricultura familiar**. Florianópolis: EPAGRI; Brasília: NEAD/Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2001.

SIMMEL, G. O dinheiro na cultura moderna. SOUZA, J; ÖELZE, B. (orgs.). **Simmel e a modernidade**. Brasília: Unb, 1998, pp.23-40.

SINGH, R. B. Environmental consequences of agricultural development: a case study from the Green Revolution state of Haryana, India. **Agriculture Ecosystems & Environment** v. 82, n. 1-3, p. 97-103, 2000. Doi: [http://dx.doi.org/10.1016/S0167-8809\(00\)00219-X](http://dx.doi.org/10.1016/S0167-8809(00)00219-X).

SKINNER, Q. Significação e compreensão na história das idéias. In: \_\_\_\_\_. **Visões da Política**, Algés, Difel, 2005.

SOUZA, P. M. et al. Análise da Evolução do Valor dos Financiamentos do Pronaf-Crédito (1999-2010): número, valor médio e localização geográfica dos contratos. **RESR**, Piracicaba – SP, v. 51, n. 2, p. 237-254, 2013. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032013000200002>

SPIELMAN, D. J. 2007. Pro-poor agricultural biotechnology: Can the international research system deliver the goods? **Food Policy**, v. 32, n. 2, p. 189-204. Doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.foodpol.2006.05.002>.

STEINER, R. (1924) **Fundamentos da Agricultura Biodinâmica**: vida nova para a terra. Tradução [de] Gerard Bannwart. 3. ed. São Paulo: Antroposófica; Botucatu, SP: Associação Biodinâmica; Instituto Social Micael, Aracaju, SE, 2010. 240p.

STOPPELLI, I. M. B. S. **Agricultura, ambiente e saúde**: uma abordagem sobre o risco do contato com os agrotóxicos a partir de um registro hospitalar de referência regional. Tese de doutorado. Centro de

Recursos Hídricos e Ecologia Aplicada, Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, 2005.

STROPASOLAS, V. L. **O mundo rural no horizonte dos jovens**. Florianópolis, SC: Ed. UFSC, 2006, 346p.

SUREL, Y. Chronique - Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques, **Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques**, n°87 - L'extrême droite en Europe, p.161-178, 1998. Disponível em: <http://www.revue-pouvoirs.fr/Chronique-Idees-interets.html> Acesso em: 04/11/2013.

TEEB. **The Economics of Ecosystems and Biodiversity**. Brussels: European Communities, 2008.

THÉRET, B. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova**. n. 58. p. 225-255. 2003. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452003000100011>

TONNEAU, J. P.; AQUINO, J. R.; TEIXEIRA, O. A. Modernização da agricultura familiar e exclusão social: o dilema das políticas agrícolas. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**. Brasília, v. 22, n. 1, p. 67-82, jan./abr. 2005.

TONNEAU, J. P.; SABOURIN, E. Société civile et politiques publiques pour le développement territorial durable au Brésil. In: **XLIII ème Colloque de l'ASRDLF**, Grenoble et Chambéry, Anais... Grenoble, 2007.

TREWAVAS, A. The cult of the amateur in agriculture threatens food security. **Trends in Biotechnology**, v. 26, n. 9, p. 475-478, 2008. Doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.tibtech.2008.06.002>

UZOGARA, S. G. The impact of genetic modification of human foods in the 21st century: A review. **Biotechnology Advances**, v. 18, n. 3, p. 179-206, 2000. Doi: [http://dx.doi.org/10.1016/S0734-9750\(00\)00033-1](http://dx.doi.org/10.1016/S0734-9750(00)00033-1)

VARNIER, C. HIRATA, R. Conataminação de água subterrânea por nitrato no parque ecológico do Tietê - São Paulo, Brasil. **Rev. Águas Subterrâneas**. n. 16, 2002. Disponível em:

<http://aguassubterraneas.abas.org/asubterraneas/article/download/1303/1081>. Acesso em: 18/09/2013.

VASCONCELOS, J. M. M. **Seguro da agricultura familiar (SEAF):** História, implementação e desafios em Francisco Beltrão (PR). Programa de Pós Graduação em Agronegócios (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária em UNB, Brasília, 2012. 136p.

VEIGA, J. E. da. **Cidades Imaginárias.** O Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Editora Autores Associados, 2002.

VEIGA, J. E. da. **Desenvolvimento sustentável:** o desafio do Século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. 220p.

VERAS, M. M. **Agroecologia em assentamentos do MST no Rio Grande do Sul:** entre as virtudes do discurso e os desafios da prática. 2004, 114f. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

VIEIRA, P. F. Rumo ao desenvolvimento territorial sustentável: esboço de roteiro metodológico participativo. **Revista Eisorfia.** v. 4, n. Especial – Desenvolvimento Territorial Sustentável, conceitos, experiências e desafios teórico-metodológicos, p.249-309, 2006.

VIEIRA, Paulo F. Políticas ambientais no Brasil: do preservacionismo ao desenvolvimento territorial sustentável. **Rev. Política & Sociedade.** v. 8, n. 14, p. 27-75, 2009. Doi: <http://dx.doi.org/10.5007/2175-7984.2009v8n14p27>

VILLA VERDE, Valéria. Territórios, Ruralidade e Desenvolvimento. In: \_\_\_\_\_. **IPAREDES 01.** Curitiba, maio de 2004, 35p.

WANDERLEY, M. de N. B. O campesinato brasileiro: uma história de resistência. **Rev. Econ. Sociol. Rural** [online]. 2014, vol.52, S.1, pp. 25-44. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032014000600002>

WANDERLEY, M. N. B. Raízes históricas do campesinato brasileiro. In: TEDESCO, J.C. **Agricultura familiar:** realidades e perspectivas. Passo Fundo, EdUPF, 1999. pp.23-56.

WEISS, C.; BONVILLIAN, W. B. Legacy sectors: Barriers to global innovation in agriculture and energy. **Technology Analysis and Strategic Management**, v. 25, n. 10, p. 1189-1208, 2013. Doi: <http://dx.doi.org/10.1080/09537325.2013.843658>

WHITE Jr. L. T. **Medieval Technology and Social Change**. Oxford: University Press, 1964.

WILLIAMSON, O. E. The Vertical Integration of Production: market failure considerations. **American Economic Review**, n. 61, pp. 112-123. Disponível em: [http://people.stern.nyu.edu/wgreene/entertainmentandmedia/Williamson\\_vertint.pdf](http://people.stern.nyu.edu/wgreene/entertainmentandmedia/Williamson_vertint.pdf). Acesso em: 05 de fevereiro de 2016.

WILKINSON, J. **Mercados, redes e valores: o novo mundo da agricultura familiar**. Porto Alegre: EDUFRGS, 2008.

WISNIEWSKI, J.-P.; FRANGNE, N.; MASSONNEAU, A.; DUMAS, C. Between myth and reality: genetically modified maize, an example of a sizeable scientific controversy. **Biochimie**, v. 84, n. 11, p. 1095-1103, 2002. Doi: [http://dx.doi.org/10.1016/S0300-9084\(02\)00014-7](http://dx.doi.org/10.1016/S0300-9084(02)00014-7)

WOLIN, S. Political theory as a vocation. **American Political Science Review**, vol. 63, n. 4, 1969. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1955072>. Acesso em: 10/07/2008.

WOORTMAN, E. F. Herdeiros parentes e compadres. Brasília: Hucitec/UNB, 1994, 336p.

WRIGHT, B. D.; PARDEY, P. G. The evolving rights to intellectual property protection in the agricultural biosciences. **International Journal of Technology and Globalisation**, v. 2, n. 1, p. 12-29, 2006. Disponível em: [http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/wrightpardey2006ijgt\\_iprs\\_in\\_the\\_biosciences.pdf](http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/wrightpardey2006ijgt_iprs_in_the_biosciences.pdf). Acesso em: 10/10/2015.

YUNUS, M.; JOLIS, A. E. **O banqueiro dos Pobres**. Ed. Ática, 1ª edição, 2000, p. 344.

ZANI, F. B.; COSTA, F. L. da. Avaliação da implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – novas



perspectivas de análise. **Rev. Adm. Pública**, v. 48, n. 4, p. 889-912, 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121555>.

ZHANG, H. Animal Manure Can Raise Soil pH. **Production Technology**, Department of Plant and Soil Sciences, v. 10, n° 7, 1998

ZOLDAN, P. C.; MIOR, L. C. **Produção orgânica na agricultura familiar de Santa Catarina em 2010**. Florianópolis: Epagri. 2012. 97p. (Epagri. Documentos, 239). Disponível em: <http://cepa.epagri.sc.gov.br/Publicacoes/agricultura%20organica.pdf>. Acesso em: 04/12/2013.

ZUKOWSKI, J. C. **Gestão de Riscos na agricultura familiar – Integração entre o SEAF e o Sistema de ATER**. 2005. Disponível em: [http://www.territoriosdacidadania.gov.br/portal/saf/arquivos/view/seaf/ater\\_gestao\\_e\\_riscos.pdf](http://www.territoriosdacidadania.gov.br/portal/saf/arquivos/view/seaf/ater_gestao_e_riscos.pdf). Acesso em: 12/07/2013.

ZUKOWSKI, J. C. Seguro da Agricultura Familiar. Palestra com apresentação eletrônica do Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Reunião técnica sobre o Seguro da Agricultura Familiar**. Chapecó. 28 de novembro de 2012.

ZUKOWSKI, J. C. Seguro agrícola e desenvolvimento rural – contribuições e desafios do SEAF. In.: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 83-106.



## APÊNDICES E ANEXOS

### APÊNDICE I - Roteiro de entrevistas semiestruturadas com agentes financeiros

#### 1. Dados de identificação

Instituição: \_\_\_\_\_ Entrevistado: \_\_\_\_\_

Posição que ocupa: \_\_\_\_\_ Tempo de atuação: \_\_\_\_\_

Local da entrevista: \_\_\_\_\_ Contato: \_\_\_\_\_

Endereço: \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Demais pessoas que acompanharam a entrevista: \_\_\_\_\_

Obs: \_\_\_\_\_

#### 2. Olhar geral sobre a agricultura

Quais as principais atividades econômicas desenvolvidas pelos agricultores familiares?

Quais as principais mudanças na agricultura nos últimos dez anos?

Diferenças entre agricultores?

Quais os diferentes tipos de agricultores da região? E entre os familiares?

O que será a agricultura familiar daqui a dez anos (inclui modelo produtivo)? E o dever ser?

Quais os principais problemas enfrentados pelos agricultores familiares atualmente? Para todos?

Quais os papéis/funções da agricultura familiar? O que se diferencia da não familiar?

Quais as políticas públicas operadas pela instituição para a agricultura familiar (com DAP)?

#### 3. Crédito Rural

Qual a importância relativa do crédito rural para a agência?

Especialmente Pronaf?

Em quais atividades ele é mais importante? Ou tem sido mais acessado?

Quais as exigências?

Qual a principal finalidade dos recursos acessados via Pronaf?

Cultura/criação/máquinas etc.?

Qual o tempo de liberação dos contratos? Em que época normalmente ocorre a liberação dos recursos? Fazem contratos rotativos?

Precisa notas para investimento?

Quais os principais problemas na operacionalização do crédito para agricultores familiares?

Há agricultores que não usam o crédito rural? Se isso ocorre, sabes por quê?

Há elaboração de projetos para acessar o crédito rural? Quem tem feito? Ou é planilha?

Há famílias que possuem mais de um contrato? Qual a sobreposição: custeio e investimento; agrícola e pecuário; comercialização.

Qual o nível de endividamento dos agricultores? Há problemas de inadimplência?

#### 4. Seguro agrícola

Há muitos casos de perda de cobertura? Quais as causas?

Os agricultores conhecem as normas do seguro agrícola? Como eles as apreendem?

Como a instituição tem divulgado entre os agricultores os benefícios do seguro agrícola?

A existência do seguro agrícola altera a forma dos agricultores plantarem? Uso de tecnologias?

Há incompatibilidade do seguro agrícola com alguma atividade desenvolvida na região?

Há necessidade de mudanças? Quais?

Vocês têm dificuldades para conhecer as normas das políticas públicas para agricultura familiar? Qual a forma de acesso à informação? Têm conseguido operacionalizá-las?

Como se faz para superar os entraves das normas que limitam o acesso a agricultores?

Como tem ocorrido a inclusão do seguro agrícola para investimento?

Há projetos em que os agricultores especificam os recursos próprios para cobertura do SEAF?

Vocês têm operado o Pronaf Agroecologia? Há projetos para agricultores orgânicos?

Se o senhor pudesse fazer melhorias nas políticas públicas, quais realizaria?

Os agricultores expressam preocupação com a preservação ambiental?

Você acha que o Pronaf e o SEAF contribuem para a sustentabilidade da agricultura? Como?

## APÊNDICE II - Roteiro de entrevistas semiestruturadas com representantes sindicais

### 1. Dados de identificação

Organização: \_\_\_\_\_ Quantidade de associados: \_\_\_\_\_  
 Abrangência: \_\_\_\_\_ Entrevistado: \_\_\_\_\_  
 Posição que ocupa: \_\_\_\_\_ Quanto tempo: \_\_\_\_\_  
 Gênero: \_\_\_\_\_ Idade aparente: \_\_\_\_\_  
 Local da entrevista: \_\_\_\_\_ Tempo de entrevista: \_\_\_\_\_  
 Endereço: \_\_\_\_\_ Telefone: \_\_\_\_\_  
 Demais pessoas que acompanharam a entrevista: \_\_\_\_\_  
 Quais as entidades parceiras? \_\_\_\_\_

### 2. Aspectos gerais do setor

Quais são os principais objetivos que têm orientado a ação da organização?

Quais as principais ações que vocês desenvolveram nos últimos anos?

Quais as maiores dificuldades para vocês conseguirem alcançar os objetivos/realizar ações?

Qual é o nível de organização dos agricultores fora o STR? Cite exemplos.

Existem **diferenças entre os tipos de agricultores** da região de abrangência do sindicato?

Quais as principais atividades econômicas desenvolvidas pelos agricultores familiares?

Quais as principais mudanças na agricultura familiar nos últimos dez anos? Isso ocorreu com todos os agricultores?

Quais os principais problemas enfrentados pelos agricultores familiares atualmente? Para todos?

Como ocorre o processo de comercialização? Diferenças entre atividades? Problemas?

Quais as principais formas de acesso às informações técnicas pelos agricultores? Há diferenças?

Há falta de assistência técnica? Como ela tem sido prestada?

Há muitos agricultores pluriativos? Quais as diferenças entre os tipos de agricultores?

Êxodo. Muitos agricultores têm saído do espaço rural nos últimos anos? E os jovens? Há situações de famílias sem sucessores? Representa um problema futuro?

Fundiário: Há muitos arrendatários/parceiros, posseiros ou casos propriedades com problemas de documentação (inventário não realizado, por exemplo)? Os minifúndios são um problema? O que será a agricultura familiar daqui a dez anos? E no dever ser, esse é o melhor caminho?

### 3. Crédito rural

Vocês têm emitido DAP? Há agricultores que não se enquadram? Quais os principais motivos? Daria para quantificar quantos são esses por motivo?

A obtenção de rendas fora da atividade agrícola limita muitos de conseguir a DAP?

Qual a avaliação do STR em relação ao crédito rural (Pronaf)? Tem cumprido seu papel?

Qual o percentual de agricultores que tem acesso ao Pronaf? Há sobreposição de contratos?

Em quais atividades ele é mais importante? Quais os principais destinos dos recursos?

Há agricultores que não usam? Isso ocorre por quê?

Os agricultores relatam algum tipo de problema no acesso junto às instituições financeiras?

Há elaboração de projetos para acessar o crédito?

Qual o nível de endividamento dos agricultores?

Há necessidade de mudanças? Quais?

### 4. Seguro Agrícola

Qual a avaliação em relação ao seguro agrícola? Tem cumprido seu papel?

Os agricultores relatam muitos problemas de perda de cobertura? Quais?

Os agricultores conhecem as normas do seguro agrícola? Como eles as apreendem?

Como o sindicato tem divulgado entre os agricultores o benefício do seguro agrícola?

Há incompatibilidade do seguro agrícola com alguma atividade desenvolvida pelos agricultores familiares? E com a agroecologia?

A existência do seguro agrícola alterou a forma dos agricultores decidirem o que e como plantar?

Há necessidade de mudanças? Quais?

### 5. Outras políticas públicas

Quais as outras políticas públicas que vocês ajudam a operacionalizar?

Nº agricultores? Importância? Problemas? Papel do STR?

- [ ] PAA: \_\_\_\_\_
- [ ] PNAE: \_\_\_\_\_
- ] Habitação: \_\_\_\_\_
- [ ] bolsa-família: \_\_\_\_\_
- [ ] PNAPO: \_\_\_\_\_
- [ ] ATER: \_\_\_\_\_
- [ ] Crédito fundiário: \_\_\_\_\_
- [ ] Aposentadoria: \_\_\_\_\_
- [ ] \_\_\_\_\_

Vocês têm dificuldades para conhecer as normas de todas as políticas públicas? Qual a forma de acesso à informação? Têm conseguido operacionalizá-las?

Qual o nível de conhecimento dos agricultores em relação às normas das PP?

Como se faz para superar os entraves das normas que limitam o acesso a agricultores?

Quais políticas públicas são mais importantes para os agricultores familiares? Por quê?

Qual política o senhor acha que falta?

Se o senhor pudesse fazer melhorias nas políticas públicas, qual faria?

Os agricultores têm se preocupado com a preservação ambiental?

Qual a presença da: Autonomia? Diversificação? Agroecologia?

Quais os papéis/funções da agricultura familiar? O que pode trazer de bom para a sociedade?

Você acha que o Pronaf e o SEAF contribuem para a sustentabilidade da agricultura? Como?

### APÊNDICE III - Roteiro de entrevistas semiestruturadas com profissionais de ATER

#### 1. Dados de identificação

Entrevistado: \_\_\_\_\_ Organização: \_\_\_\_\_

A quantidade de agricultores que atende: \_\_\_\_\_

Abrangência: \_\_\_\_\_

Tempo de atuação: \_\_\_\_\_ Contato: \_\_\_\_\_

Demais pessoas que acompanharam a entrevista: \_\_\_\_\_

Quais as entidades parceiras? \_\_\_\_\_

#### 2. Aspectos gerais

Quais as principais atividades econômicas desenvolvidas pelos agricultores familiares?

Quais as principais mudanças na agricultura nos últimos dez anos? É igual para todos?

Existem diferentes tipos de agricultores familiares na área de abrangência do trabalho? Se sim, quais seriam as principais categorias de agricultores familiares?

Quais os principais problemas enfrentados pelos agricultores familiares atualmente? P/ todos?

Como ocorre o processo de comercialização? Há diferenças entre as atividades? Problemas?

Quais as principais formas de acesso às informações técnicas pelos agricultores?

Se Epagri: Conseguem atender todos os agricultores? Como ela tem sido prestada? Suficiente?

Êxodo: Muitos agricultores têm saído do espaço rural nos últimos anos?

E os jovens? Há famílias sem sucessores? Isso representa um problema futuro?

Se Epagri: Quais são os principais objetivos que têm orientado a ação da organização?

Quais as principais ações que vocês desenvolveram nos últimos anos?

Quais as maiores dificuldades para vocês conseguirem alcançar os objetivos/realizar ações?

Qual é o nível de organização dos agricultores? Sindicatos, associações e cooperativas.

O que será a agricultura familiar daqui a dez anos? E no dever ser, qual deveria se o caminho?



Há muitos agricultores que adotam a pluriatividade? E os próximos a sede do município?

Fundiário: Há muitos arrendatários/parceiros, posseiros ou casos propriedades com problemas de documentação (inventário não realizado, por exemplo)? Os minifúndios são um problema?

### 3. Crédito rural

Há agricultores familiares que não conseguem DAP? Quais os principais motivos?

Qual a avaliação que o(a) senhor(a) faz sobre o papel do crédito rural (Pronaf)?

Há elaboração de projetos para acessar o crédito? Qual é vossa participação?

Qual o percentual de agricultores que tem acesso ao Pronaf? Há sobreposições de contratos?

Em quais atividades ele é mais importante? Quais os principais destinos dos recursos?

Há agricultores que não usam? Isso ocorre por quê?

Os agricultores relatam algum tipo de problema no acesso junto às instituições financeiras?

Qual o nível de endividamento dos agricultores?

Há necessidade de mudanças? Quais?

### 4. Seguro Agrícola

Qual a avaliação em relação ao seguro agrícola? Tem cumprido sua função?

Os agricultores relatam muitos problemas de perda de cobertura? Quais? Se já fez laudo, quais os principais problemas observados?

Os agricultores conhecem as normas do seguro agrícola? Como eles apreendem?

Como sua instituição tem divulgado os benefícios do seguro agrícola para os agricultores?

Há incompatibilidade do seguro agrícola com alguma atividade desenvolvida pelos agricultores?

A existência do seguro agrícola alterou a forma dos agricultores decidirem o que e como plantar?

Há necessidade de mudanças? Quais?

### 5. Outras políticas públicas

Quais as outras políticas públicas que vocês ajudam a operacionalizar?

	Nº agricultores?	Importância?	Problemas?
[ ] PAA:	_____	_____	_____
[ ] PNAE:	_____	_____	_____
[ ] Habitação:	_____	_____	_____
[ ] bolsa-família:	_____	_____	_____
[ ] PNAPO:	_____	_____	_____
[ ] ATER:	_____	_____	_____
[ ] Crédito Fundiário:	_____	_____	_____
[ ] Aposentadoria:	_____	_____	_____
[ ] _____	_____	_____	_____

Quais políticas públicas são mais importantes para os agricultores familiares? Por quê?

Vocês têm dificuldades para conhecer as normas de todas as políticas públicas? Qual a forma de acesso à informação? Têm conseguido operacionalizá-las?

Qual o nível de conhecimento dos agricultores em relação às normas das políticas públicas?

Como se faz para superar os entraves das normas que limitam o acesso a agricultores?

Qual política o senhor acha que falta?

Se o senhor pudesse fazer melhorias nas políticas públicas, qual faria?

Os agricultores têm se preocupado com a preservação ambiental?

Qual a presença da: Autonomia? Diversificação? Agroecologia?

Quais os papéis/funções da agricultura familiar? É diferente da não familiar?

Você acha que o Pronaf e o SEAF contribuem para a sustentabilidade da agricultura? Como?



## 02 – Quadro de utilização das terras nos últimos 12 meses

Atenção: - em caso de áreas descontínuas, considerar o total das áreas exploradas e especificar o número de parcelas (ou glebas). - em exploração coletiva, considerar a área total explorada pelo grupo e especificar o número de famílias

Utilização	Hectares	Utilização	Hectares
Lavoura		Sede e outras construções	
Pastagem		Área de recreação para turistas	
Horta ou roça para auto-consumo		Açude	
Mata nativa, plantada e capoeira (total)		Outra _____	
Área de preservação ambiental		Área total	
Reflorestamento (nativa ou exótica)		Número de parcelas ou glebas	

## 03 – Quadro de composição e ocupação dos membros da unidade familiar

Nome de referência	a. Parentes-com o responsável	b. Se-xo	c. Ida-de	d. Escola-ridade	e. Ocupação principal	f. Renda na ocupação principal	g. Ocupação se-cundária	h. Renda na ocupação secundária	i. Dedicacão à agricultura (%)
	Responsável								
Obs:									

## 04.1 – Quadro de produção, consumo e comercialização de produtos vegetais

Principais produtos	Produção anual (kg)		Venda (%)	Alim. animais %	Consumo próprio %	Transf. Estabel %	Forma de Comercialização (a)	Valor no último ano R\$
	Ano anterior	Ano atual						

## 04.2 – Quadro de produção, consumo e comercialização de produtos animais

Principais produtos	Rebanho (cabeças)	Produção anual		Venda (%)	Consumo próprio %	Transf. Estabel %	Forma de Comercialização	Valor no último ano R\$
		Ano ant.	Atual					
Bovinos								
Leite								
Aves								
Ovos								
Suínos								
Ovino/caprino								
Peixes								
Mel								
OBS:								

## 04.3 – Quadro de produção, consumo e comercialização de produtos extrativos

Principais produtos	Produção anual		Venda (%)	Transf. Estabel	Consumo próprio %	Forma de comercialização	Valor no ano R\$
	Ano ant.	Atual					
Lenha-carvão							
OBS:							

**Análise da renda dessas atividades (4.1 a 4.3):** Qual a renda mensal proveniente dessas atividades, descontando os custos de produção. \_\_\_\_\_

Quais as dificuldades na comercialização? \_\_\_\_\_

Já se utilizou de outras formas? \_\_\_\_\_

O senhor adota alguma conduta **técnica particular** visando a dar uma qualidade diferenciada para os produtos que comercializa (produtos orgânicos, coloniais, artesanais, saudáveis, etc.)? 01. Sim [ ] 02. Não [ ]

.Se sim, quais condutas e porque adotou? \_\_\_\_\_

Contou com algum estímulo ou apoio? \_\_\_\_\_

Se não adota, por que não? \_\_\_\_\_

## 04.4 – Quadro de atividades exclusivas para autoconsumo

Atividades p/ autoconsumo	Principais produtos	Quem cuida	OBS sobre agrotóxicos
Pomar			
Roça			
Horta			
Criação animal			

Análise da renda de autoconsumo:

Se tivesse que comprar os alimentos de autoconsumo no último ano, quanto gastaria por mês? \_\_\_\_\_

## 5 – Quadro relativo a atividade agroindustrial rural – agregação de valor

Realiza processamento regular de matéria-prima? 01. Sim [ ] 02. Não [ ] **Se não industrializa, por quê? _____
Principais produtos e quantidades vendidas: _____
Unidade de processamento: 01. Individual [ ]; 02. Associativa rural [ ]; 03. Associativa urbana [ ];
Origem da matéria prima: 01. Própria [ ]; 02. Terceiros [ ]; 03. Ambos [ ];
Renda líquida total: R\$ _____ Não sabe informar: [ ]
O(s) produto(s) que vende é(são) inspecionado(s) ou registrado(s)? 01. Sim [ ] 02. Não [ ] Se não registrado, por quê? _____
Obs: _____

(\*) Exemplos: farinha, queijo, requeijão, iogurte, embutidos de carne, conservas, doces, polpa de frutas, açúcar, cachaça, rapadura, etc.

## 6 – Quadro de fontes de receitas e auxílios da família – último ano

Tipos de receitas monetárias	Valor bruto recebido
	(R\$)
1.	
2.	
3.	
4. Autoconsumo	
5. Total de outras receitas monetárias	

Exemplos: Exemplos: renda fundiária (arrendamento, parcerias), aluguel de pasto, **aluguel/serviços de máquinas e equipamentos, aposentadoria**, aluguel de casa de farinha e engenho, venda de esterco, aluguel de casa em área urbana, aluguel de alojamento para turismo rural, pesque-e-pague, bolsa-família, cesta básica, etc.

## 7 – Quadro de gestão financeira e poupança

<p>Quem administra o dinheiro: pai [ ]; mãe [ ]; filhos [ ]; individual [ ]; Outro [ ] _____</p> <p>Os ganhos se concentram no período: Atividade: _____ Época: _____ Atividade: _____ Época: _____</p> <p>Como faz para poupar: Banco [ ]; Investindo em outra atividade [ ]; Outro [ ] _____</p> <p>Como decide em que investir: _____</p> <p>Pega dinheiro emprestado: não [ ]; sim [ ] - banco [ ]; comerciante [ ]; familiar [ ]; visinho [ ];          Outro: _____ Obs: _____</p> <p>Por que nessa modalidade: _____</p>
---

## 8. Crédito informal:

Detalhar sistemas informais de crédito: \_\_\_\_\_

## II. POLÍTICAS PÚBLICAS

## 09 – Quadro de uso do crédito oficial.

Finalidade	Utiliza	Fonte (a)	Valor (R\$) nas safras			Total a pagar?	Obs: Linha
			11/12	12/13	13/14		
Custeio agrícola							
Custeio pecuário							
Invest. Agrícola							
Invest. Pecuário							
Comercialização							
Total							



## 10. CRÉDITO RURAL (Pronaf)

10.1 Qual a sua avaliação do Pronaf? \_\_\_\_\_

10.2 Em quais atividades ele é mais importante? \_\_\_\_\_

10.3 Se não usa, por quê? \_\_\_\_\_

10.4 Em que instituição financeira faz o acesso? \_\_\_\_\_

Como é o atendimento que recebe? \_\_\_\_\_

10.5 Na família, vocês têm mais de uma pessoa com Pronaf? Ou mais de um Pronaf para uma pessoa?

10.6 Há elaboração de projetos para acessar o crédito? \_\_\_\_\_

Quem elabora? \_\_\_\_\_

10.7 Como é a assistência técnica durante o projeto? Com quem o senhor busca informações? \_\_\_\_\_

## 11. SEGURO AGRÍCOLA

11.1 O senhor já contratou seguro agrícola (Proagro/Seaf)? \_\_\_\_\_

11.2 Recebeu alguma indenização? \_\_\_\_\_ Com que frequência? \_\_\_\_\_

11.3 Houve problemas para conseguir a cobertura em algum ano? \_\_\_\_\_ Qual? \_\_\_\_\_

11.4 Já participou de algum curso ou palestra sobre o SEAF? \_\_\_\_\_

11.5 Conhece as normas e as opções do seguro agrícola? Quais são? Explique. \_\_\_\_\_

11.6 Quais os gastos cobertos? \_\_\_\_\_

11.7 Em que culturas pode ser usado? \_\_\_\_\_

11.8 Já contratou seguro para investimento? \_\_\_\_\_

11.9 Já recebeu auxílio emergencial em anos de seca ou outro desastre natural? \_\_\_\_\_

11.10 Com o seguro, o que muda na hora de plantar? \_\_\_\_\_

## 12. OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- 12.1 Quais as outras políticas públicas que o senhor já acessou ? [ ] PAA; [ ] PNAE; [ ] Habitação; [ ] bolsa-família; [ ] Mais alimentos; [ ] PNAPO; [ ] ATER; [ ] preço mínimo
- 12.2 Qual delas possui maior importância para a família? \_\_\_\_\_
- 12.3 Qual política o senhor acha que falta? \_\_\_\_\_
- 12.4 Se o senhor pudesse fazer melhorias nas políticas públicas, quais faria? \_\_\_\_\_

## III. RECURSOS NATURAIS, TÉCNICAS E MEIO AMBIENTE

13. [Qual(is) o(s) sistema(s) de manejo de solo que o(a) senhor(a) adota?] \_\_\_\_\_

## 14. Quadro de uso de máquinas e equipamentos

Máquina/equipamento	Utiliza (s/n)	Condição: próprio, alugado, prefeitura, sociedade
Trator		
Semeadora		
Arado		
Carreta agrícola		
Ensiladeira		
Pulverizador		
Tração animal		
Carroça		
Ordenhadeira		
Resfriador		

## 15. Quadro de uso de insumos e outras técnicas

Insumos e técnicas	Usa?	Condição
15.1. Adubos químicos		
Esterco		
Composto orgânico		
15.2. Semente certificada		
Semente transgênica		
Semente própria		
15.3. Agrotóxicos (litros)		
Herbicidas		
Inseticidas		
Fungicidas		
Controle biológico		
15.4. Técnicas de conservação de solo		
Descanso do solo – pousio		
Adubo verde (cobertura)		
Rotação de culturas		
Consórcio de culturas		
Curva de nível		
Cordão vegetado		
15.5. Queimada		
15.6. Captação d'água de chuva		
Depósitos de água		

Irrigação		
15.7. Silagem		
Pastagem rotativa		
Sombra no pasto		
Água no pasto		
Sobresemeadura		
Integração agric./pecuária		
15.8. Endo e ectoparasitas		
Antibióticos		

## 16. NOS ÚLTIMOS 10 ANOS

Quais as principais mudanças técnicas ocorridas? (transgênicos, intensificação etc.)

na sua propriedade: \_\_\_\_\_

nas propriedades vizinhas: \_\_\_\_\_

Nos últimos 10 anos, a produtividade das culturas (quantidade por área):

01. aumentou [ ] 02. diminuiu [ ] 03. permaneceu igual [ ] Por quê? \_\_\_\_\_

O uso de agrotóxicos (venenos) na região:

01. aumentou [ ] 02. diminuiu [ ] 03. não sabe opinar [ ] Por quê? \_\_\_\_\_

As pragas e doenças nas lavouras da região:

01. aumentaram [ ] 02. diminuíram [ ] 03. não sabe opinar [ ] Por quê? \_\_\_\_\_

As matas na região (de proteção às margens dos rios e nascentes e de topos de morro ou chapadas):

01. aumentaram [ ] 02. diminuíram [ ] 03. não se alteraram [ ] Por quê? \_\_\_\_\_

Os tipos de animais silvestres que são vistos com frequência:

01. aumentaram [ ]; 02. diminuíram [ ]; 03. permaneceram iguais [ ]. Explicar: \_\_\_\_\_

Quadro 17 - Abastecimento de água e saneamento

Qual sistema de abastecimento de água utilizado?				Qual o destino dado aos dejetos humanos?	
<input type="checkbox"/>	01. Poço com proteção	<input type="checkbox"/>	05. Poço s/ proteção	<input type="checkbox"/>	01. Privada
<input type="checkbox"/>	02. Mina/fonte c/ proteção	<input type="checkbox"/>	06. Fonte s/ proteção	<input type="checkbox"/>	02. Privada com fossa negra/séptica
<input type="checkbox"/>	03. Poço profundo-artesiano	<input type="checkbox"/>	07. Direto do rio	<input type="checkbox"/>	03. Descarregado no rio
<input type="checkbox"/>	04. Rede pública	<input type="checkbox"/>	08. Outro _____	<input type="checkbox"/>	04. Outro _____
Qual o destino dos dejetos animais?				Qual o destino das águas usadas?	
<input type="checkbox"/>	Céu aberto	<input type="checkbox"/>	Esterqueira	<input type="checkbox"/>	Sumidouro
<input type="checkbox"/>	Buraco no chão	<input type="checkbox"/>	Outro _____	<input type="checkbox"/>	Céu aberto
Usa água para irrigação?				Outro	
<input type="checkbox"/>	sim	<input type="checkbox"/>	não	Fonte de captação?	

17.1 Existe nascente ou rio que passa na propriedade? 01. Sim  02. Não

Caso sim, o volume nos últimos 10 anos: 01. aumentou  02. diminuiu  03. permaneceu igual

17.2 Existe um período de escassez de água? 01. Sim  02. Não

Se sim, em que época normalmente ocorre? \_\_\_\_\_

### 18. DECISÃO TÉCNICA

De onde o senhor tira ideias para mudar a forma de produzir? \_\_\_\_\_

O senhor faz o cálculo do custo de produção para orientar a escolha de qual é o melhor sistema de produção?

Quando um vendedor oferece um novo produto, como o senhor decide se vale a pena? Ex. nova variedade.

O senhor confia nos vendedores e técnicos? \_\_\_\_\_

Se nem sempre, como faz para saber se dá para confiar? \_\_\_\_\_

Como a existência das políticas (SEAF e Pronaf) pesam na sua decisão? \_\_\_\_\_

## 19. USO DE AGROTÓXICOS:

Equipamento: 01. Pulverizador manual [ ] 02. Pulverizador motorizado [ ] 03. Tratorizado [ ] 04. Outros \_\_\_\_\_

Usa equipamento de proteção durante a aplicação? 01. Sim [ ] 02. Não [ ] 03. Às vezes [ ]

Caso sim, quais equipamentos utiliza? \_\_\_\_\_

Caso não, por quê? \_\_\_\_\_

Onde lava o equipamento?

01. No rio [ ] 02. Perto do poço [ ] 03. Lagoa [ ] 04. Outros [ ] - especificar: \_\_\_\_\_

Já teve problemas de intoxicação com os produtos utilizados? 01. Sim [ ] 02. Não [ ]

Caso sim, como se tratou? \_\_\_\_\_

Qual o destino dado ao lixo tóxico (embalagem de agrotóxico)? \_\_\_\_\_

01. Lixeira tóxica [ ] 02. Queima [ ] 03. Reutiliza [ ] 04. Deixa no campo [ ] 05. Faz tríplice lavagem [ ] 06. Devolve para a revenda [ ] 07. Outro [ ]

## 20. Força de trabalho utilizada nas parcelas

[Usa mão de obra contratada?] \_\_\_\_\_ Quanto por ano? \_\_\_\_\_

## IV. IDENTIDADE, SOCIABILIDADE E CULTURA

21. Qual é (ou era) a profissão de seus pais? 20.1- Pai: \_\_\_\_\_ 20.2- Mãe: \_\_\_\_\_

21.1 Se alguém lhe perguntar o que o senhor é, como responde? \_\_\_\_\_

22. Em relação a seus pais, o(a) senhor(a) considera que vive, hoje :

22.1. [ ] Melhor - Em quais aspectos? \_\_\_\_\_

22.2. [ ] Pior - Em quais aspectos? \_\_\_\_\_

23. Vê possibilidade de melhorar a sua situação, em relação a como ela se encontra hoje? 01. sim [ ] 02. não [ ]  
23.1. Se sim, como? Se não, porquê? \_\_\_\_\_

24. Muitos agricultores estão largando a atividade agropecuária para se dedicar a outras atividades? Isso acontece na sua comunidade e no seu município? 01. sim [ ] 02. não [ ] 03. não sabe [ ]

Por que? \_\_\_\_\_

24.1. De um modo geral, o que acontece com os jovens daqui, eles saem ou permanecem na comunidade?  
\_\_\_\_\_

24.2 Tem algum filho que não reside com o(a) senhor(a)? 01. Sim [ ]; 02. [ ] Não; solteiros [ ]; casados [ ];

24.3. Se sim, quantos? \_\_\_\_\_ 25.2. Desde quando? \_\_\_\_\_

24.4. Por quê saíram? \_\_\_\_\_ 25.4. Para onde foram? \_\_\_\_\_

24.5. Têm intenção de voltar? \_\_\_\_\_

24.6. Gostaria que seus filhos viessem a ser agricultores? 01. Sim [ ]; 02. Não [ ]; 03. Não tem opinião [ ];

24.7. Por quê? \_\_\_\_\_

24.8. Se não, que profissão gostaria que seus filhos sigam (ou seguissem)? \_\_\_\_\_

25. Na sua opinião:

25.1 Em quê a vida de agricultor é melhor que as demais? \_\_\_\_\_

25.2. Em quê a vida de agricultor é pior que as demais? \_\_\_\_\_

25.3 O(a) senhor(a) gostaria de deixar a agricultura? 01. Sim [ ] 02. Não [ ] 03. Não tem opinião a respeito [ ]

Por quê? \_\_\_\_\_

25.4. Que atividade gostaria de exercer? \_\_\_\_\_

26. Na sua opinião, quais são as três coisas mais importantes para que sua família possa viver bem? Por quê?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**Atenção:** se necessário, citar os exemplos a seguir, porém, cuidando para não induzir a resposta: ser proprietário de área maior; ser proprietário do barco e instrumentos de captura; número de filhos; existência de associação ou cooperativa; preços dos produtos; crédito; tecnologia; capacitação ou recursos para desenvolver atividades não-pesqueiras, etc.

27. O(a) senhor(a) considera que sua família:

a) Possui hábitos alimentares saudáveis? 01. Sim [ ]; 02. Não [ ];

b) Por quê? \_\_\_\_\_

28. Com quem são as pessoas que sua família mais convive? \_\_\_\_\_

28.1. Se não morar na cidade: o (a) senhor(a) vai regularmente à cidade mais próxima? 01. sim [ ] 02. não [ ]

28.1.1. Com que frequência? \_\_\_\_\_

29. Quais as atividades de lazer são mais importantes para sua família? (ordem de importância: 1, 2, 3, etc.)



Quadro 30: Participação da família na vida da comunidade e do município

Discriminação	Participa	Obs:
Sindicato dos trabalhadores rurais	Sim ( ) Não ( )	
Associação de agricultores	Sim ( ) Não ( )	
Cooperativas	Sim ( ) Não ( )	
Associação de mulheres/clube de mães	Sim ( ) Não ( )	
Associação/clube de jovens	Sim ( ) Não ( )	
Associação de igreja (pastorais, etc.)	Sim ( ) Não ( )	
Associação de pais e mestres da escola	Sim ( ) Não ( )	
Associação comunitária	Sim ( ) Não ( )	
Partido político	Sim ( ) Não ( )	
Fórum?	Sim ( ) Não ( )	
Conselhos?	Sim ( ) Não ( )	
Entidade ambientalista	Sim ( ) Não ( )	
Outro – especificar:	Sim ( ) Não ( )	
Movimento social	Sim ( ) Não ( )	

30.1. Ocupa ou ocupou cargo(s) diretivo(s) em alguma(s) das entidades listadas no quadro anterior? Sim [ ] Não [ ]

Se sim, \_\_\_\_\_

30.2. Em sua comunidade, existe algum tipo de conflito entre agricultores vizinhos? 01. sim [ ] 02. não [ ]

Se sim, de que tipo? \_\_\_\_\_

30.3. Você gosta do lugar onde mora? \_\_\_\_\_

Por quê? \_\_\_\_\_

30.4. A sua comunidade tem alguma característica que a distingue das demais? 01. Sim [ ] 02. Não [ ]

Se sim, qual? \_\_\_\_\_

30.5. Na sua opinião, quais são as principais mudanças para melhor e para pior que ocorreram na sua comunidade nos últimos dez anos?

Para melhor: \_\_\_\_\_

Para pior: \_\_\_\_\_

## V. RELAÇÕES COM O TERRITÓRIO E A NATUREZA (PAISAGEM)

31. Liste os cultivos e demais atividades produtivas mais importantes na região:

- Há 20 anos atrás: \_\_\_\_\_

- Atualmente: \_\_\_\_\_

31.1. Se fosse tirarmos uma foto aérea de 20 anos atrás e uma de hoje, o que mudaria na paisagem?

\_\_\_\_\_

32. O(a) senhor(a) acha que a agricultura que o(a) senhor(a) pratica, ajuda a cuidar da natureza?

01. Sim [ ] 02. Não [ ] 03. não tem opinião [ ] 50.1. Por quê? \_\_\_\_\_

32.1 O(a) senhor(a) participa de alguma atividade (individual ou coletiva) ou projeto relacionado com a proteção da natureza? 01. Sim [ ] 02. Não [ ]

32.2. Em caso afirmativo, qual? \_\_\_\_\_

33. Algum órgão para proteção da natureza atua aqui em sua comunidade ou no município? 01. sim [ ] 02. não [ ]

33.1. Especificar órgão e tipo de atuação: \_\_\_\_\_

33.2 Gostaria de receber uma ajuda do governo para o(a) senhor(a) cuidar da natureza em sua área?

01. Sim [ ] 02. Não [ ] 03. não tem opinião [ ]

33.3. Em caso afirmativo, em que sentido? \_\_\_\_\_

33.4. Em caso negativo, porque não? \_\_\_\_\_

### Apêndice V - Condição do produtor quanto ao acesso à terra na Região Extremo Oeste Catarinense.

	Total	Proprietário	Assentado s/ titulação definitiva	Arren- datário	Parceiro	Ocupante	Produtor sem área
Anchieta	935	875	1	14	9	25	11
Bandeirante	540	492	3	11	4	30	-
Barra Bonita	426	404	2	13	-	6	1
Belmonte	393	379	3	5	-	1	5
Descanso	1.148	1.098	2	10	9	21	8
Dionísio Cerqueira	1.354	1.167	5	85	25	45	27
Guaraciaba	1.500	1.374	7	65	3	28	23
Guarujá do Sul	558	482	1	31	14	25	5
Iporã do Oeste	1.032	974	2	15	4	29	8
Itapiranga	1.455	1.348	1	37	10	49	10
Mondaí	1.077	977	4	41	11	41	3
Palma Sola	839	714	39	20	3	17	46
Paraíso	750	650	12	21	5	26	36
Princesa	470	425	-	33	7	4	1
Riqueza	872	803	-	37	9	16	7
Romelândia	1.014	953	1	30	2	26	2
Santa Helena	378	342	20	13	1	2	-
São João do Oeste	873	844	13	9	3	1	3
São José do Cedro	1.480	1.345	35	61	5	5	29
São Miguel do Oeste	1.101	950	74	53	4	16	4
Tunápolis	687	632	-	22	9	24	-
Extremo Oeste	18.882	17.228	225	626	137	437	229
		91,24%	1,19%	3,32%	0,73%	2,31%	1,21%

FONTE: IBGE – Censo Agropecuário 2006.

**APÊNDICE VI – Módulo fiscal, número e área (ha) dos estabelecimentos familiares e não familiares dos municípios da região Extremo Oeste Catarinense segundo dados do Censo Agropecuário de 2006.**

Município	Agricultura familiar (Lei 11.326)					Não familiar (Lei 11.326)				
	Estabelecimentos		Área		Média	Estabelecimentos		Área		Média
	nº	%	ha	%		nº	%	ha	%	
Anchieta	850	90,91	14.824	71,76	17,4	85	9,09	5.833	28,24	68,6
Bandeirante	487	90,19	7.608	73,18	15,6	53	9,81	2.788	26,82	52,6
Barra Bonita	419	98,36	7.265	91,41	17,3	7	1,64	683	8,59	97,6
Belmonte	345	87,79	5.894	69,72	17,1	48	12,21	2.560	30,28	53,3
Descanso	1.066	92,86	18.242	72,77	17,1	82	7,14	6.824	27,23	83,2
Dionísio Cerqueira	1.245	91,95	17.881	53,34	14,4	109	8,05	15.642	46,66	143,5
Guaraciaba	1.416	94,40	22.410	83,73	15,8	84	5,60	4.356	16,27	51,9
Guarujá do Sul	453	81,18	5.701	60,90	12,6	105	18,82	3.659	39,10	34,8
Iporã do Oeste	975	94,48	15.132	91,05	15,5	57	5,52	1.487	8,95	26,1
Itapiranga	1.295	89,00	18.402	81,55	14,2	160	11,00	4.164	18,45	26,0
Mondaí	1.015	94,24	14.061	88,27	13,9	62	5,76	1.869	11,73	30,1
Palma Sola	737	87,84	10.677	40,45	14,5	102	12,16	15.719	59,55	154,1
Paraíso	714	95,20	10.334	75,45	14,5	36	4,80	3.362	24,55	93,4
Princesa	441	93,83	6.371	84,93	14,4	29	6,17	1.131	15,07	39,0

**continua...**

## continuação...

Município	Agricultura familiar (Lei 11.326)					Não familiar (Lei 11.326)				
	Estabelecimentos		Área		Média	Estabelecimentos		Área		Média
	nº	%	ha	%		nº	%	ha	%	
Riqueza	849	97,36	12.519	86,50	14,7	23	2,64	1.954	13,50	84,9
Romelândia	969	95,56	14.558	79,69	15,0	45	4,44	3.709	20,31	82,4
Santa Helena	357	94,44	5.869	87,47	16,4	21	5,56	840	12,53	40,0
São João do Oeste	816	93,47	13.173	91,21	16,1	57	6,53	1.269	8,79	22,3
São José do Cedro	1.391	93,99	20.329	82,63	14,6	89	6,01	4.273	17,37	48,0
São Miguel do Oeste	984	89,37	13.042	75,90	13,3	117	10,63	4.142	24,10	35,4
Tunápolis	642	93,45	10.040	89,76	15,6	45	6,55	1.145	10,24	25,5
Extremo Oeste	17.466	92,50	264.330	75,15	15,1	1.416	7,50	87.410	24,85	61,7
Santa Catarina		83,70		43,79			12,97		56,21	
Brasil		84,40		24,32			15,60		75,68	

FONTE: Elaborada com base no Censo Agropecuário de 2006. NOTA: Módulo fiscal regional é de 18 a 20 ha.

**APÊNDICE VII – População e densidade demográfica no ano 2000 e 2010 – região Extremo Oeste Catarinense.**

Municípios	População classificada pelo IBGE									Área total km <sup>2</sup>	DD em 2010 hab.km <sup>-2</sup>
	Urbana			Rural			Total				
	2000	2010	≠ %	2000	2010	≠ %	2000	2010	≠ %		
Anchieta	2443	2.588	0,06	4.690	3.790	-0,19	7.133	6.320	-0,11	229	27,6
Bandeirante	741	932	0,26	2436	1.974	-0,19	3.177	2.898	-0,09	146	19,85
Barra Bonita	256	279	0,09	1862	1.599	-0,14	2.118	1.878	-0,11	93	20,19
Belmonte	952	1273	0,34	1636	1.362	-0,17	2.588	2.635	0,02	94	28,03
Descanso	3885	4297	0,11	5244	4.341	-0,17	9.129	8.627	-0,05	286	30,16
Dionísio Cerqueira	8610	10.182	0,18	5640	4.619	-0,18	14.250	15.141	0,06	378	40,06
Guaraciaba	4365	4.919	0,13	6673	5.579	-0,16	11.038	10.472	-0,05	331	31,64
Guarujá do Sul	2271	2.655	0,17	2425	2.253	-0,07	4.696	4.907	0,04	101	48,58
Iporã do Oeste	2851	4.126	0,45	5026	4.287	-0,15	7.877	8.401	0,07	202	41,59
Itapiranga	5382	7.635	0,42	8616	7.795	-0,10	13.998	15.346	0,10	280	54,81
Mondai	4049	6.305	0,56	4679	3.926	-0,16	8.728	10.230	0,17	201	50,9
Palma Sola	3192	4.468	0,40	5014	3.297	-0,34	8.206	7.732	-0,06	332	23,29
Paraíso	1302	1.451	0,11	3494	2.629	-0,25	4.796	4.078	-0,15	179	22,78
Princesa	568	1.004	0,77	2045	1.754	-0,14	2.613	2.758	0,06	86	32,07

continua...

**continuação...**

Municípios	População classificada pelo IBGE									Área total km <sup>2</sup>	DD em 2010 hab.km <sup>-2</sup>
	Urbana			Rural			Total				
	2000	2010	≠ %	2000	2010	≠ %	2000	2010	≠ %		
Riqueza	1277	2154	0,69	3.889	2.684	-0,31	5.166	4.838	-0,06	192	25,25
Romelândia	2120	2.008	-0,05	4371	3.543	-0,19	6.491	5.551	-0,14	238	23,35
Santa Helena	740	882	0,19	1848	1.500	-0,19	2.588	2.382	-0,08	81	29,41
São João do Oeste	1494	2.118	0,42	4295	3.917	-0,09	5.789	6.034	0,04	164	36,79
São José do Cedro	6559	8.431	0,29	7019	5.241	-0,25	13.578	13.620	0,00	280	48,64
São Miguel do Oeste	27392	32.052	0,17	4932	4.243	-0,14	32.324	36.212	0,12	234	154,75
Tunápolis	1217	1.418	0,17	3.560	3.215	-0,10	4.777	4.630	-0,03	133	34,81
Extremo Oeste	81.666	101.177	0,24	89.394	73.548	-0,18	171.060	174.690	0,02	4.259	41,01

LEGENDA: DD = densidade demográfica. FONTE: Censos demográficos de 2000 e 2010.

**APÊNDICE VIII – Estabelecimentos com produção de leite cru, aves de corte e suínos na região Extremo Oeste Catarinense nas categorias agricultura familiar, não familiar e total, bem como a participação relativa de cada categoria social na referida atividade econômica.**

	Agricultura familiar		Agricultura Não-familiar		Total		
Nº de estabelecimentos	17.746	%	1.416	%	18.882	%	
Nº de estab. que produzem	13.156	74,0	402	28,4	13.558	71,8	
Volume produzido (litros)	277.435.000		12.836.000		290.271.000		
Vacas ordenhadas	104.070		7.115		111.185		
Valor da produção (R\$)	107.727.000,00		9.363.000,00		117.190.000,00		
Nº de estab. que vendem	11.695	65,9	325	23,0	12.020	63,7	
Valor da prod. vendida (R\$)	104.040.000,00		9.259.000,00		113.299.000,00		
Leite cru	Nº estab. c/ + de 5 bovinos	12.176	68,6	672	47,5	12.849	68,0
	Valor da prod. vendida (R\$)	103.589.000,00		9.192.000,00		112.782.000,00	
	Nº estab. c/ + de 9 bovinos	10.422	58,7	564	39,8	10.987	58,2
	Valor da prod. vendida (R\$)	100.690.000,00		9.014.000,00		109.705.000,00	
	Nº estab. c/ + de 20 bovinos	5.817	32,8	385	27,2	6.202	32,8
	Valor da prod. vendida (R\$)	80.305.000,00		8.311.000,00		88.616.000,00	
	Nº estab. c/ + de 50 bovinos	639	3,6	181	12,7	820	4,4
	Valor da prod. vendida (R\$)	17.876.000,00		5.399.000,00		23.276.000,00	

**continua...**



## continuação...

		Agricultura familiar		Agricultura Não-familiar		Total	
Nº de estabelecimentos		17.746	%	1.416	%	18.882	%
Nº de estab. que produzem		14.180	79,9	555	39,2	14.735	78,0
Nº de estab. que vendem		1.362	7,7	83	5,7	1.445	7,7
Aves de corte	Cabeças vendidas	35.991.000		4.626.000		40.617.000	
	Valor (R\$) da venda	50.649.000,00		6.951.000,00		57.600.000,00	
	Estab. c/ venda >1000 aves *	340	1,9	32	2,3	372	2,0
	Cabeças vendidas (>1000/est.)*	33.833.000	94,0	4.476.000	96,8	38.309.000	94,3
	Valor (R\$) venda (>1000/est.)*	48.618.000,00	96,0	6.229.000,00	89,6	55.547.000,00	96,4
Nº de estab. que produzem		10.630	59,9	711	50,2	11.341	60,1
Nº de estab. que vendem		2.743	15,5	251	17,7	2.994	15,9
Suínos	Cabeças nos estabelecimentos	497.464		198.725		696.189	
	Cabeças vendidas**	1.367.795		507.940		1.875.735	
	Valor da venda (R\$)	112.234.000,00		32.805.000,00		145.039.000,00	

LEGENDA: estab. = estabelecimento.

FONTE: Elaborado pelo autor a partir de IBGE – Censo Agropecuário 2006.

NOTAS: \* indicador de criação comercial. \*\* Na integração há três fases, ocorrendo em geral três vendas do mesmo suíno para as empresas (há dois repasses de leitão a agricultores antes do abate).

**APÊNDICE IX – Número e percentual de estabelecimentos e de animais segundo os grupos de suínos totais por estabelecimento na região Extremo Oeste Catarinense (2006).**

Estabelecimentos com:	n° de estabelecimentos	% estabelecimentos totais	N° de animais totais	% de animais nos estabelecimentos
Ao menos um suínos	11.341	60,09	696.189	100,00
Mais de 20 suínos	1.760	9,32	643012	92,36
Mais de 100 suínos	1.108	5,87	619615	89,00
Mais de 500 suínos	340	1,80	421891	60,60

FONTE: Elaborado pelo autor a partir de IBGE – Censo Agropecuário 2006.

**APÊNDICE X – Percentual de estabelecimentos familiares, não familiares e totais na região Extremo Oeste Catarinense que, em 2006: a) desenvolveram e venderam as cinco atividades agropecuárias de maior expressão econômica; e b) recorte de estabelecimentos com maior escala e sua participação no valor das vendas (ou da produção\*).**

a)	Agricultura familiar		Não familiar		Total	
	% produz	% vende	% produz	% vende	% produz	% vende
Leite cru de vaca	74,0	65,9	28,4	1,7	71,8	63,7
Aves de corte	75,1	7,2	2,9	0,4	78,0	7,7
Suínos	56,3	14,5	3,8	1,3	60,1	15,9
Milho	82,3		32,6		78,5	
Fumo	34,2		5,2		31,3	
b)	% estabel.	% vendas	% estabel.	% vendas	% estabel.	% vendas
Leite cru (c/ posse $\geq 50$ bovinos)	3,6	17,2	12,7	58,3	4,4	20,5
Aves corte (venda $\geq 1000$ aves)	1,9	96,0	2,3	89,6	2,0	96,4
Suínos (c/ posse $\geq 100$ cabeças)					5,9	89,0*
Fumo (c/ área colhida $\geq 2$ ha)					35,5	53,3**
Milho (c/ área colhida $\geq 10$ ha)					16,0	60,9**

FONTE: IBGE – Censo Agropecuário 2006.

**NOTA: APÊNDICE XI – Número de estabelecimentos, quantidade produzida (toneladas) e valor (R\$) da produção em lavouras temporárias para a agricultura familiar e não familiar na região Extremo Oeste Catarinense (2006). (R\$) da produção em lavouras temporárias para a agricultura familiar e não familiar na região Extremo Oeste Catarinense (2006).**

Cultura	Indicador	Familiar	Não familiar	Total
Algodão	Nº de estab. que produzem	1	-	1
	Quantidade produzida (ton.)	-	-	-
	Valor da produção (R\$)	1,00	-	1,00
Arroz casca	Nº de estab. que produzem	371	10	381
	Quantidade produzida (ton.)	769	11	780
	Valor da produção (R\$)	329.210,00	4.115,00	333.325,00
Cana de açúcar	Nº de estab. que produzem	1.446	59	1.505
	Quantidade produzida (ton.)	18.914	1112	20.026
	Valor da produção (R\$)	2.612.951,00	84.411,00	2.697.362,00
Cebola	Nº de estab. que produzem	751	53	804
	Quantidade produzida (ton.)	85	4	89
	Valor da produção (R\$)	129.775	3238	133.013
	Nº de estab. que produzem	4.542	128	4.670
	Quantidade produzida (ton.)	7.372	194	7.566
	Valor da produção (R\$)	4.471.626,00	127.944,00	4.599.570,00

**continua...**

**continuação...**

Cultura	Indicador	Familiar	Não familiar	Total
Fumo	Nº de estab. que produzem	5.977	74	6.051
	Quantidade produzida (ton.)	25.373	300	25.673
	Valor da produção (R\$)	73.984.640,00	917.309,00	74.901.949,00
Mandioca	Nº de estab. que produzem	5656	247	5.903
	Quantidade produzida (ton.)	59.121	1.169	60.390
	Valor da produção (R\$)	17.529.023,00	347.008,00	17.876.031,00
Milho (grão)	Nº de estab. que produzem	14.369	462	14.831
	Quantidade produzida (ton.)	638.774	56.379	695.153
	Valor da produção (R\$)	154.463.579,00	14.589.282,00	169.052.861,00
Soja (grão)	Nº de estab. que produzem	1.090	80	1.170
	Quantidade produzida (ton.)	40.985	19.841	60.826
	Valor da produção (R\$)	17.694.550,00	8.719.072,00	26.413.622,00
Trigo (grão)	Nº de estab. que produzem	86	12	98
	Quantidade produzida (ton.)	2.083	1.625	3708
	Valor da produção (R\$)	928.702,00	733.417,00	1.662.119,00

FONTE: IBGE – Censo Agropecuário 2006.

LEGENDA: estab. = estabelecimento; ton. = tonelada.

**APÊNDICE XII - Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) Municipal e seus principais componentes explicativos para os municípios da região Extremo Oeste Catarinense (2010).**

	IDH 2010				% ≥ 25	% ≥ 25
	Muni- cipal	Rend- a	Educa- ção	Longe- vidade	anos com E. F. C.	anos analfa- betos
Anchieta	0,699	0,703	0,608	0,800	31,50	8,95
Bandeirante	0,672	0,675	0,565	0,795	22,24	10,61
Barra Bonita	0,701	0,692	0,599	0,830	22,16	16,58
Belmonte	0,705	0,699	0,611	0,820	28,94	11,23
Descanso	0,743	0,741	0,647	0,854	33,48	6,51
Dionísio Cerqueira	0,706	0,703	0,610	0,820	35,70	12,68
Guaraciaba	0,751	0,754	0,646	0,871	33,40	7,93
Guarujá do Sul	0,730	0,732	0,639	0,833	33,63	8,00
Iporã do Oeste	0,759	0,743	0,695	0,847	37,13	4,06
Itapiranga	0,775	0,766	0,723	0,842	48,67	4,13
Mondaí	0,748	0,728	0,657	0,875	43,68	5,67
Palma Sola	0,704	0,700	0,622	0,800	33,80	11,69
Paraíso	0,700	0,728	0,565	0,833	23,66	13,58
Princesa	0,706	0,701	0,611	0,820	30,32	13,19
Riqueza	0,714	0,702	0,624	0,830	27,78	10,47
Romelândia	0,692	0,738	0,561	0,800	25,21	13,33
Santa Helena	0,727	0,705	0,653	0,833	32,41	11,96
São João do Oeste	0,761	0,756	0,668	0,873	39,51	1,21
São José do Cedro	0,731	0,753	0,625	0,830	37,34	7,44
São Miguel do Oeste	0,801	0,787	0,739	0,884	55,71	5,85
Tunápolis	0,752	0,728	0,704	0,830	38,70	4,56
Santa Catarina	0,774	0,773	0,697	0,860	53,78	5,11
Brasil	0,727	0,739	0,637	0,816	50,75	11,82

**continua...**

continuação...

	% ≥18 anos ocupados no(a)			População vulnerável à pobreza (%)	Índice Gini
	Agropecuária	indústria e construção	Comércio e serviços		
Anchieta	52,66	13,94	30,48	23,73	0,44
Bandeirante	60,00	11,35	24,38	26,60	0,40
Barra Bonita	69,52	4,71	24,43	21,56	0,40
Belmonte	58,37	14,89	24,89	26,96	0,45
Descanso	52,06	11,09	32,29	14,98	0,43
Dionísio Cerqueira	34,55	13,32	47,72	33,63	0,53
Guaraciaba	48,78	20,27	28,62	13,54	0,47
Guarujá do Sul	32,35	23,18	41,41	12,01	0,40
Iporã do Oeste	49,92	15,72	32,69	13,34	0,43
Itapiranga	32,95	24,05	41,9	9,95	0,45
Mondaí	33,20	33,06	30,79	12,98	0,40
Palma Sola	38,32	20,33	35,76	30,21	0,50
Paraíso	64,98	7,55	25,29	23,08	0,50
Princesa	60,39	21,48	17,19	21,98	0,42
Riqueza	57,72	16,29	24,68	23,45	0,44
Romelândia	64,83	7,59	27,13	21,18	0,47
Santa Helena	63,50	13,8	22,54	18,75	0,38
São João do Oeste	57,86	15,58	25,02	7,00	0,40
São José do Cedro	33,06	20,72	40,1	17,26	0,48
São Miguel do Oeste	12,17	22,82	57,13	10,97	0,50
Tunápolis	62,21	12,37	24,26	16,33	0,41
Santa Catarina	12,96			12,36	0,49
Brasil	13,55	19,32	59,67	32,56	0,60

FONTE: Elaborado a partir de PNUD/IPEA/FJP (2013).

LEGENDA: E.F.C = ensino fundamental completo.

**APÊNDICE XIII - Número de contratos e valores (R\$) do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) por finalidade e atividade acessados pelos agricultores familiares (AF) nos municípios da Região Extremo Oeste Catarinense (2012).**

	Custeio			
	Agrícola		Pecuário	
	Nº	Valor (R\$)	Nº	Valor (R\$)
Anchieta	477	4.104.608,18	372	4.522.597,23
Bandeirante	219	2.019.383,10	93	1.006.142,74
Barra Bonita	171	1.517.192,69	63	895.444,82
Belmonte	247	3.391.347,56	76	1.053.741,42
Descanso	717	9.050.550,26	201	3.140.530,91
Dionísio Cerqueira	582	6.386.982,08	412	5.163.265,56
Guaraciaba	1.151	14.285.127,61	545	8.549.482,42
Guarujá do Sul	196	2.861.776,45	147	2.250.438,74
Iporã do Oeste	208	2.158.844,32	408	4.638.371,81
Itapiranga	359	5.988.278,92	524	6.522.182,81
Mondaí	292	2.042.596,44	157	1.337.805,83
Palma Sola	336	3.382.847,97	108	1.218.282,78
Paraíso	388	4.360.955,10	85	1.193.048,47
Princesa	311	3.955.010,97	154	2.226.646,33
Riqueza	180	1.489.531,61	143	1.318.453,62
Romelândia	508	3.981.931,65	379	3.411.067,40
Santa Helena	192	1.798.587,30	46	492.877,02
São João do Oeste	237	1.846.798,64	406	5.325.236,66
São José do Cedro	856	10.768.282,46	441	7.026.902,83
São Miguel do Oeste	413	10.640.776,42	131	1.725.131,42
Tunápolis	142	1.205.602,41	328	3.887.132,49
Extremo Oeste	8.182	97.237.012,16	5.219	66.904.783,28
Média regional		11.884,26		12.819,46
Média SC		12.993,65		13.479,60

continua...



continuação...

	Investimento			
	Agrícola		Pecuário	
	Nº	Valor (R\$)	Nº	Valor (R\$)
Anchieta	626	3.174.630,19	408	3.178.960,74
Bandeirante	99	1.074.800,21	218	1.936.814,21
Barra Bonita	62	872.623,47	187	2.147.206,55
Belmonte	239	2.365.597,97	127	1.700.994,85
Descanso	400	6.369.115,89	630	8.372.911,86
Dionísio Cerqueira	171	1.315.379,62	329	3.345.865,24
Guaraciaba	781	6.404.262,27	939	7.361.146,83
Guarujá do Sul	186	1.419.826,80	157	1.682.309,16
Iporã do Oeste	290	2.671.309,06	521	5.608.248,52
Itapiranga	329	4.969.767,83	1095	11.139.233,66
Mondaí	108	1.798.749,96	335	3.179.669,96
Palma Sola	285	2.236.954,34	390	3.851.583,30
Paraíso	70	1.420.518,08	203	2.602.898,70
Princesa	201	2.025.068,73	168	1.719.400,72
Riqueza	179	1.399.549,92	147	2.781.409,37
Romelândia	164	1.456.979,04	612	4.467.033,84
Santa Helena	92	1.849.076,37	182	2.399.937,85
São João do Oeste	224	3.520.994,84	728	8.077.905,75
São José do Cedro	700	6.703.714,59	566	6.439.700,42
São Miguel do Oeste	153	3.872.496,33	281	2.712.095,80
Tunápolis	146	1.759.305,17	676	5.890.782,46
Extremo Oeste	5.505	58.680.720,70	8.899	90.596.109,80
Média regional		10.659,53		10.180,48
Média SC		17.306,47		13.641,32

continua...

## continuação...

	Total		Nº de AF*
	Nº	Valor (R\$)	
Anchieta	1.883	14.980.796,34	850
Bandeirante	629	6.037.140,26	487
Barra Bonita	483	5.432.467,53	419
Belmonte	689	8.511.681,80	345
Descanso	1.948	26.933.108,92	1.066
Dionísio Cerqueira	1.494	16.211.492,40	1.245
Guaraciaba	3.416	36.600.019,13	1.416
Guarujá do Sul	686	8.214.351,15	453
Iporã do Oeste	1.427	15.076.773,71	975
Itapiranga	2.307	28.619.463,22	1.295
Mondaí	892	8.358.822,19	1.015
Palma Sola	1.119	10.689.668,39	737
Paraíso	746	9.577.420,35	714
Princesa	834	9.926.126,75	441
Riqueza	649	6.988.944,52	849
Romelândia	1.663	13.317.011,93	969
Santa Helena	512	6.540.478,54	357
São João do Oeste	1.595	18.770.935,89	816
São José do Cedro	2.563	30.938.600,30	1.391
São Miguel do Oeste	978	18.950.499,97	984
Tunápolis	1.292	12.742.822,53	642
Extremo Oeste	27.805	313.418.628,80	17.466
Média regional		11.272,02	
Média SC	142.301	14.044,79	168.544

FONTE: Adaptado de BCB, 2013 e \* Censo Agropecuário de 2006.



**ANEXO A – Histórico de juros e principais alterações no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.**

Safr	IGP-DI ano	RENDA POR GRUPO				CUSTEIO	
		B	C	D	E	LIMITE	JUROS
		PROVAPE					
94/95	28,7%	Critérios do Provape				5 mil	16% a.a
95/96	11,1%	Critérios do Provape				5 mil	9% a.a
96/97	7,6%	8.000				5 mil	5,75% a.a
97/98	4,1%	8.000				5 mil	5,75% a.a
98/99	8,7%	8.000				5 mil	5,75% a.a
99/00	14,1%	1.500	8.000	27.500	-	5 mil	5,75% a.a
00/01	11,5%	1.500	8.000	27.500	-	5 mil	5,75% a.a
01/02	9,7%	1.500	8.000	27.500	-	5 mil	4% a. a.
02/03	26,9%	1.500	10.000	30.000	-	5 mil	4% a. a.
03/04	10,1%	2.000	14.000	40.000	-	6 mil	2 a 4% a.a.
04/05	6,5%	2.000	14.000	40.000	60.000	28 mil	2 a 4% a.a.
05/06	0,98%	2.000	14.000	40.000	60.000	28 mil	2 a 4% a.a.
06/07	4,0%	3.000	16.000	45.000	80.000	28 mil	2 a 4% a.a.
07/08	14,0%	4.000	18.000	60.000	110.000	28 mil	1,5 a 3% a.a.
08/09	0,7%	5.000	110.000			30 mil	1,5-5,5% a.a.
09/10	5,1%	6.000	110.000			40 mil	1,5-5,5% a.a.
10/11	8,7%	6.000	110.000			50 mil	1,5-4,5%
11/12	5,7%	6.000	110.000			50 mil	1,5 a 4,5%
12/13	6,3%	10.000	160.000			80 mil	1,5 a 4,0%
13/14	5,8%	20.000	360.000 (Sem os rebates)			100 mil	1,5 a 4,0%
14/15		20.000	360.000 (Sem os rebates)			100 mil	1,5 a 4,0%

continua...

**continuação...**

Safra	INVESTIMENTO		LINHAS ESPECIAIS
	LIMITE	JUROS	
94/95	Só custeio, até 5 ha, valor p/ VBC, encargos = equivalência-produto		
95/96	10 mil	16% a.a	
96/97	15 mil	(TJLP+6%)/ 2	Agroindústria com limite - 600 mil
97/98	15 mil		
98/99	15 mil		
99/00	15 mil	1% aa até (TJLP+6%)/ 2	Criação dos grupos; Abertura do MCR 10; Agregar de até 600 mil
00/01	15 mil		
01/02	15 mil	1 a 3% aa	
02/03	15 mil	1 a 3% aa	Floresta
03/04	27 mil	1 a 3% aa	Semiárido
04/05	54 mil	1 a 7,25%	Agroecologia, Cota-Parte, Mulher, Custeio Agroindústria, Jovem
05/06	54 mil	1 a 7,25%	
06/07	54 mil	1 a 7,25%	
07/08	54 mil	1 a 6,25%	Eco, PGPAF
08/09	100 mil	0,5 a 5%	Mais Alimentos, Recuperação dívidas com Coop. Crédito, Recuperação por catástrofe (SC)
09/10	100 mil	0,5 a 2%	
10/11	130 mil	0,5 a 2%	
11/12	130 mil	0,5 a 2%	
12/13	130 mil	0,5 a 2%	
13/14	150 mil (300 mil para avicultura, suinocultura e fruticultura)	0,5 a 2%	
14/15	150 mil (300 mil para avicultura, suinocultura e fruticultura)	0,5 a 2%	Pronaf Produtivo Orientado

