XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

DIREITO AGRÁRIO E AGROAMBIENTAL

LUIZ ERNANI BONESSO DE ARAUJO

MARIA CLAUDIA S. ANTUNES DE SOUZA

NIVALDO DOS SANTOS

Copyright © 2015 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP
Secretário Executivo -Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR
Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches - UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)
Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias
Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC
Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU
Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC
Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC
Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM
Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA
Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladmir Oliveira da Silveira – UNINOVE

D598

Direito Agrário e Agroambiental [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS;
Coordenadores: Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza, Luiz Ernani Bonesso de Araújo, Nivaldo dos Santos – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-033-6
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direito Agrário. 3. Direito Agroambiental I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

DIREITO AGRÁRIO E AGROAMBIENTAL

Apresentação

O Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito CONPEDI realizou o seu XXIV Encontro Nacional na Universidade Federal de Sergipe UFS, em Aracaju, sob o tema DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio., neste contexto o presente livro apresenta os artigos selecionados para o Grupo de Trabalho de Direito Agrário e Agroambiental, destacando que a área de Direito Agrário e Ambiental tem demonstrado crescente e relevante interesse nas pesquisas da pós-graduação em Direito no país, cuja amostra significativa tem se revelado nos Congressos do CONPEDI nos últimos anos.

O Grupo de Trabalho de Direito Agrário e Agroambiental, que tivemos a honra de coordenar, congrega os artigos ora publicados, que apresenta pesquisas de excelente nível acadêmico e jurídico, por meio do trabalho criterioso de docentes e discentes da pós-graduação em Direito de todas as regiões do País, que se dedicaram a debater, investigar, refletir e analisar os complexos desafios da proteção jurídica do direito ao meio ambiente e suas intrincadas relações multidisciplinares que perpassam a seara do econômico, do político, do social, do filosófico, do institucional, além do conhecimento científico de inúmeras outras ciências, mais afinadas com o estudo da abrangência multifacetada do meio ambiente nas suas diversas acepções.

Neste contexto, no primeiro capítulo com o titulo o Código Florestal dois anos após a entrada em vigor: uma análise para além dos interesses contrapostos de autoria de Marlene de Paula Pereira reflete a respeito do referido código, especialmente no que se refere aos agricultores familiares, destacando que faltam políticas públicas de assistência rural que efetivamente fortaleçam o pequeno agricultor e o ajudem a produzir com sustentabilidade.

Na sequência, o segundo capítulo intitulado a luta pela terra e o poder judiciário: um estudo sobre o massacre de Corumbiara, do Estado de Rondônia, de autoria Roniery Rodrigues Machado, abordando acontecimentos de Corumbiara não são um caso isolado e descontextualizado, são, na verdade, uma constante. Alertando que, enquanto, a terra não for distribuída ainda continuará existindo.

No terceiro capítulo intitulado desenvolvimento sustentável, modernização e tecnologias sociais no meio agrário brasileiro de Diego Guimarães de Oliveira e Nivaldo Dos Santos,

discutem a modernização agrária e seus reflexos no meio rural brasileiro, realizando-se uma discussão acerca do termo e os impactos decorrentes dos processos modernizantes na estrutura agrícola do país relacionados ao princípio do desenvolvimento sustentável.

O capítulo quarto com o titulo o trabalhador rural e os agrotóxicos de autoria Mauê Ângela Romeiro Martins, discorre sobre os trabalhadores rurais alertando que estes, são alvos imediatos dos agrotóxicos, porque lidam diretamente e diariamente com os compostos químicos. Analisa bibliograficamente a relação entre o trabalhador rural e os agrotóxicos, ora que aqueles são os menos visualizados quando se trata de assistência e reconhecimento de direitos e, não obstante isso, impõem-lhes a culpa sobre sua própria degradação.

O quinto capítulo cujo tema é um estudo de caso sobre a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária e a propriedade produtiva de autoria de Flavia Trentini e Danielle Zoega Rosim, analisam o tratamento constitucional destinado à função social da propriedade rural, o que abrange o estudo sobre os requisitos para seu cumprimento (requisitos econômico, ambiental e social), bem como a investigação sobre a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, instrumento que visa efetivar a funcionalização da terra pela punição do proprietário que não observa os preceitos legais.

Em continua caminhada, o sexto capítulo intitulado dever de produzir e função socioambiental na propriedade rural: contradição ou equilíbrio? de autoria Adriano Stanley Rocha Souza e Isabela Maria Marques Thebaldi, discutem por meio de uma revisão bibliográfica e pesquisa jurídico-teórica a possibilidade de coexistência das limitações de ordem ambiental e ainda assim, garantir a produtividade agrária.

No sétimo capítulo com o titulo agricultura familiar: políticas públicas para um novo modelo de desenvolvimento rural de autoria Bruna Nogueira Almeida Ratke destaca que as políticas públicas têm como papel primordial promover as transformações econômicas e sociais com o fim de inserir a agricultura familiar como titular da política de desenvolvimento rural capaz de contribuir para resolver alguns desafios do Brasil, como fome, segurança alimentar, violência, desigualdade social, falta de empregos e renda, desmatamento, poluição e manejo dos recursos naturais.

Prosseguindo, o oitavo capítulo intitulado direito agrário: a financeirização das terras brasileiras decorrente da aquisição das terras por estrangeiros como nova vertente da questão agrária à luz dos princípios constitucionais agrários de autoria Caroline Vargas Barbosa e de Luciana Ramos Jordão que estabelece relação com os eventos que conduziram à formação da estrutura fundiária do país, apresentando as características atinentes ao modelo de agricultura

camponesa e ao agronegócio, a fim de verificar se há influência advinda da compra de terras por estrangeiros na questão agrária suficiente a aprofundar a concentração fundiária e piorar as condições de vida dos trabalhadores rurais.

O nono capítulo intitulado a observância da função social da propriedade rural e o imposto sobre propriedade territorial rural no Brasil de autoria Ana Rita Nascimento Cabral e Carlos Araújo Leonetti apresenta uma pesquisa, bibliográfica, exploratória e explicativa, sob o aspecto interdisciplinar das questões constitucional, agrária e tributária, têm por objetivo tratar sobre a propriedade rural e sua função social a partir da análise do ITR.

O décimo capítulo intitulado a avaliação dos impactos na agricultura familiar pela atividade mineraria no município de americano do Brasil- GO de Arlete Gomes Do Nascimento Vieira analisa os conflitos socioambientais entre a mineração e agricultura familiar no município de Americano do Brasil na hipótese de que há problemas na produção agrária por conta de danos ambientais decorrentes da produção mineral, danos esses não saneados ou minimizados pela correta aplicação dos recursos financeiros obtidos com a CFEM (Compensação Financeira pela Exploração Mineral) pelo poder público.

O décimo primeiro capítulo intitulado direito agrário ao direito agroalimentar: a segurança alimentar como fim da atividade agrária de Joaquim Basso busca, a partir de pesquisa bibliográfica e documental, sobre legislação nacional, estrangeira e internacional, verificar se o Direito Agrário brasileiro tem sido útil para a solução da questão da segurança alimentar.

O décimo segundo capítulo intitulado desconcentração fundiária versus reforma agrária de mercado: o atual processo de incorporação de terras na Amazônia Legal de Kennia Dias Lino realiza um breve estudo sobre como se deu a política de ocupação da Amazônia Legal a partir do período da Ditadura Militar, bem como as recentes políticas para o acesso à terra com a atual incorporação das terras dessa região a estrutura fundiária brasileira.

O décimo terceiro capítulo intitulado o estado da arte do direito agrário: passado e futuro de uma disciplina jurídica necessária para a concretização de direitos humanos de Roberto De Paula discorre sobre a insuficiência dos institutos e categorias do Direito Civil para julgar as questões agrárias, especialmente os conflitos agrários, devido sua natureza patrimonialista, daí a necessidade de uma especialização da Justiça e dos magistrados na disciplina do Direito Agrário.

O décimo quarto capítulo intitulado influxos do paradigma do desenvolvimento sustentável na função sócio-ambiental como princípio norteador do direito agrário contemporâneo de

William Paiva Marques Júnior que atento a essa problemática, o legislador constitucional foi sábio ao exigir que a função socioambiental da propriedade agrária esteja eivada de aspectos multidisciplinares, tais como: níveis satisfatórios de produtividade, preservação do meio ambiente, respeito à legislação trabalhista e bem estar de proprietários e trabalhadores. Ainda que a regra não existisse, entretanto, surgiria tal obrigatoriedade do núcleo de princípios reitores e fundamentais das relações privadas agrárias cada vez mais sensíveis ao equilíbrio ecológico da Mãe Natureza, tão sensível ao Direito Agrário informado pelo paradigma da sustentabilidade.

O décimo quinto capítulo intitulado empresa agrária e empresa rural: expressões de um mesmo sujeito? de Eduardo Silveira Frade e Hertha Urquiza Baracho se propõem a debater estas distinções, analisando a legislação pertinente ao tema, e tecendo considerações quando necessário, utilizando-se, pois, de uma abordagem analítico-descritiva, possibilitando uma melhor compreensão empírica acerca de qual das espécies empresárias se estaria diante.

No décimo sexto capítulo agrotóxicos: modelo produtivo como fonte de violência de Bartira Macedo Miranda Santos e Ellen Adeliane Fernandes Magni Dunck que analisam a poluição ambiental e a contaminação humana pelo uso excessivo de agrotóxicos uma vez que ambas podem ser tratadas como fonte de violência e exclusão social.

No décimo sétimo capitulo uma análise da política agrícola comum sob a perspectiva da multifuncionalidade da agricultura e da liberalização comercial dos produtos agrícolas de Celso Lucas Fernandes Oliveira e Rabah Belaidi que fazem uma análise da política da política agrícola comum sob a perspectiva da multifuncionalidade da agricultura e da liberalização comercial dos produtos agrícolas, discutindo acerca da justificação da existência de tal política no contexto de liberalização comercial dos produtos agrícolas defendido pela (OMC).

No décimo oitavo capítulo a questão indígena e as políticas de desenvolvimento no Brasil: da formação da questão agrária em 1930 à positivação dos direitos na constituição de 1988 de Leonilson Rocha dos Santos e Vilma de Fátima Machado buscam discutir a relação que se consolidou, a partir da década de 1930, entre a construção de direitos indígenas à terra e a noção de desenvolvimento empreendida pelas sociedades brasileiras em seus respectivos períodos. Para tanto analisam a produção dos discursos desenvolvimentistas e a questão da luta para construção dos direitos indígenas.

No décimo nono capítulo política agrícola e a proteção dos recursos naturais: a trajetória simbólica de sua normatividade no Brasil de Flavia Donini Rossito verifica que a política

agrícola como atuação estatal voltada ao âmbito rural deverá ser planejada e executada respeitando a proteção dos recursos naturais. No entanto vê-se que a expansão da agricultura e da pecuária pelo território brasileiro se dá em detrimento da proteção dos recursos naturais. Assim, a autora analisa a relação da política agrícola com a proteção ambiental no plano legislativo.

No vigésimo capítulo a função social da propriedade da terra, o cerne da reorganização da propriedade absoluta fundiária e as contradições da sua aplicação de Gilda Diniz Dos Santos discute a efetiva aplicação da função social da propriedade rural instituída na Constituição Federal, a partir do confronto entre o caráter absoluto do domínio da terra na qualidade legal de propriedade privada e o cumprimento da função social, bem como o procedimento administrativo pela administração pública para sua efetivação.

No vigésimo primeiro capítulo a função socioambiental da propriedade familiar e pequeno produtor como instrumento de desenvolvimento da agricultura sustentável por meio do contrato de concessão de crédito rural de Maria Cristina Vidotte Blanco Tarrega e Marina Ribeiro Guimarães Mendonça, analisam constitucionalmente a função social da pequena propriedade privada rural como Direito Fundamental na busca ao meio ambiente equilibrado, interrelacionando-a com os mecanismos do Novo Código Florestal e seus instrumentos de apoio e incentivo à preservação e recuperação do meio ambiente através do contrato de concessão de crédito rural.

No vigésimo segundo capítulo interfaces do direito agrário e direito do trabalho: análise das políticas trabalhistas no a luta contra o trabalho escravo rural contemporâneo como medida de promoção do direito ao desenvolvimento de de Arthur Ramos do Nascimento examina as interfaces entre o Direito Agrário e o Direito do Trabalho. Em seu estudo analisa a questão do enfrentamento do trabalho escravo contemporâneo no espaço rural, o qual, na sua visão, se apresenta como um problema ainda não solucionado, ainda que pareça apenas pontual.

Por fim, no capitulo vigésimo terceiro intitulado descumprimento da função ambiental da propriedade como fundamento para desapropriação para fins de reforma agrária de Vinicius Salomão de Aquino, tendo como base de análise o artigo 185 da Constituição, questiona se as propriedades produtivas poderão ou não ser desapropriadas no caso do descumprimento das demais funções sociais da propriedade, em especial a proteção dos recursos naturais. Se não cumpre a função ambiental, poderá se desapropriada para fins de reforma agrária.

É dizer, esta obra traz uma gama de temas de pesquisa ampla e da maior relevância, que deverá persistir como preocupação e objeto de estudo nos próximos anos a fim de alcançar uma tutela mais justa ao Meio Ambiente.

Drª. Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza

Vice-Coordenadora do Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica PPCJ.

Professora da Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI/ SC

Dr. Luiz Ernani Bonesso de Araújo

Professor da Universidade Federal de Santa Maria/RS

Dr. Nivaldo dos Santos

Professor da Universidade Federal de Goiás/GO

Coordenadores

AGRICULTURA FAMILIAR: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA UM NOVO MODELO DE DESENVOLVIMENTO RURAL

FAMILY FARM: PUBLIC POLICIES TO NEW RURAL DEVELOPMENT MODEL

Bruna Nogueira Almeida Ratke

Resumo

A agricultura familiar está presente em debates envolvendo as temáticas de sustentabilidade ambiental, segurança alimentar e nutricional, impulsionando um novo projeto de desenvolvimento agrícola. O presente artigo teve como objetivo analisar, identificar e delimitar o conceito de agricultura familiar e a importância das políticas públicas para sua consolidação. Resgata-se na história a política de desenvolvimento rural destinada a modernização da agricultura e suas consequências, bem como o projeto alternativo de desenvolvimento, que se contrapõe entre dois modelos de produção agrícola: agroexportador e familiar. Para delimitação do conceito de agricultura familiar, desenvolve-se as principais ideologias dos paradigmas do capitalismo e da questão agrária, o Projeto de Cooperação Técnica FAO/Incra e o conceito jurídico trazido pela Lei 11.326/06. Quanto as políticas públicas, delimita-se a temática quanto a sua importância nas atividades agrárias e seleciona-se o Pronaf por ser a primeira política pública destinada aos agricultores familiares para análise. Observa-se que as políticas públicas tem como papel primordial promover as transformações econômicas e sociais com o fim de inserir a agricultura familiar como titular da política de desenvolvimento rural capaz de contribuir para resolver alguns desafios do Brasil, como fome, segurança alimentar, violência, desigualdade social, falta de empregos e renda, desmatamento, poluição e manejo dos recursos naturais. A agricultura familiar produz sua própria história, por meio das reivindicações centralizadas em suas características peculiares quanto aos fatores terra, família e modo de produção. Todavia, as políticas ainda não são aptas a alcançar os efeitos almejados e proporcionar uma vida digna a esses sujeitos emergentes.

Palavras-chave: Produção sustentável, Dignidade humana, Pronaf.

Abstract/Resumen/Résumé

Family farming is present in discussions involving the themes of environmental sustainability, food security and nutrition, promoting a new agricultural development project. This article aims to analyze, identify and define the concept of family agriculture and the importance of public policies for its consolidation. Rescues in the history rural development policy for the modernization of agriculture and its consequences, as well as the alternative development project, which contrasts between two models of agricultural production, agro-export model and the family model. For definition of the concept of family farming, develops the main ideologies of the paradigms of capitalism and the agrarian question, the Technical

Cooperation Project FAO / INCRA and the legal concept brought by Brazilian Law 11.326 /06. As public policy, defines the thematic as its importance in agricultural activities and it selects the Pronaf to be the first public policy for family farmers to analyze their constitution. Observed that public policy has the primary role promoting the economic and social transformations in order to enter the family farm in support of rural development policy can help to address some challenges in Brazil, such as hunger, food security, violence, social inequality, lack of employment and income, deforestation, pollution and natural resource management. The family farm produces its own history, through the centralized claims in its peculiar characteristics as the land factors, family and production. However, concluded that policies are not yet able to achieve the desired effects and provide a decent life they emerging subject.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Sustainable production, Human dignity, Pronaf.

INTRODUÇÃO

Na década de 1990, a agricultura familiar constituiu um dos eixos norteadores da questão agrária brasileira. A utilização dessa terminologia possui relações com o modelo de desenvolvimento brasileiro centrado na modernização do latifúndio com o fim de transformá-lo em empresa rural, em detrimento da pequena propriedade, relegada a um plano secundário. Nesta época, a agricultura familiar surge como objeto de política pública no Brasil, com a implantação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), acarretando modificações importantes na constituição de outras políticas para o setor e a criação da Lei n. 11.326/2006.

A adoção dessa terminologia deve-se a uma conjunção de fatores que contribuíram para a intensificação dos debates sobre a importância econômica e social da categoria, bem como a incorporação de temas como desenvolvimento sustentável, surgidos por uma mobilização política perante a Conferência da ONU para o Meio Ambiente em 1992[1], repercutindo em estudos de impacto e formas de controle da atividade econômica.

Destaca-se, os movimentos sociais que acreditam nessa categoria como uma alternativa capaz de contribuir para resolver alguns desafios do Brasil, como fome, segurança alimentar, violência, desigualdade social, falta de empregos e renda, desmatamento, poluição e manejo dos recursos naturais. O movimento busca um modelo de modernização controlada, mais sustentável, inspirado no ecodesenvolvimento. O resultado desses movimentos materializou-se em políticas públicas em torno da reforma agrária, do crédito e da agricultura familiar. Com o seu reconhecimento, o Estado estipulou metas a serem atingidas para que esta política desenvolvimento se desenvolva e atinja seus fins.

Em debates internacionais, a agricultura familiar se destaca como umas das alternativas que visam alcançar os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), especialmente quanto a erradicação da extrema pobreza e da fome (ODM 1) e garantia da sustentabilidade ambiental (ODM 7). Exsurge do Congresso Virtual Internacional – Reflexões para Rio +20, Economia Verde e Inclusão Socioprodutiva: o papel da agricultura familiar –, destaques quanto à necessidade da participação e inclusão do agricultor familiar em ações relacionadas com a produção de alimentos, redução da pobreza, segurança alimentar e

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

sustentabilidade ambiental, defendendo, para tanto, a necessidade de reposicionar a agricultura familiar no contexto das políticas de desenvolvimento[2].

Para a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação, apoiar a agricultura familiar significa estimular o desenvolvimento econômico da região e lutar contra a fome e a pobreza (FAO, 2012). O Brasil se destaca como um dos países da América Latina e do Caribe que tem apoiado a agricultura familiar, mediante a criação de programas públicos destinados ao fortalecimento da agricultura familiar.

A adoção da agricultura familiar como protagonista do desenvolvimento rural está na necessidade de valorizar e ampliar o apoio aos produtores familiares, para que eles não sejam obrigados a evadirem do campo para buscar formas alternativas de sobrevivência. A caracterização da agricultura familiar, por sua diversidade e flexibilidade produtiva, como potencial produtora de alimentos, geração de emprego e melhoria da renda no meio rural, viabiliza um novo paradigma tecnológico em torno de pressupostos de sustentabilidade[3] e segurança e soberania alimentar[4].

Perante dos desafios impostos aos agricultores familiares e de sua importância jurídica e social, busca-se analisar e identificar quem são esses sujeitos emergentes e a importância das políticas públicas para sua consolidação, com o intuito de fomentar os debates vinculados a problemática.

O presente artigo tem como pretensão analisar o processo histórico de reconhecimento do agricultor familiar como sujeito de direitos e objeto de políticas públicas, com foco nos debates acadêmicos sobre a temática. O reconhecimento legal da categoria e a sua definição oficial se estabeleceram recentemente com a Lei da Agricultura Familiar (Lei 11.326/06). O primeiro e principal programa de fortalecimento da categoria, denominado PRONAF, foi instituído pelo Decreto n. 1.946/96, através de mobilizações unificadas do

---

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

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

[4] O artigo 6º da Constituição Federal, constante no capítulo II, referente aos direitos sociais, foi recentemente alterado pela Emenda Constitucional nº 64/2010, incluindo como direito fundamental social a alimentação adequada. Essa alteração teve o condão de conferir ao direito à alimentação o status de direito inerente a dignidade da pessoa humana, inserindo-o na categoria dos direitos humanos: "Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64/2010)" (BRASIL, 1988).

sindicalismo rural e dos movimentos sociais. Logo, não há que se olvidar a importância da análise histórica da conquista de tais direitos, sendo a temática de grande relevância ao direito agrário.

Nesse contexto, busca-se relatar as raízes históricas da agricultura familiar e o seu reconhecimento como potencial produtivo capaz de assumir um projeto de desenvolvimento rural. O objeto de estudo considerado nesse artigo foram os dados levantados pelo projeto realizado pela FAO/INCRA que proporcionou o debate de um novo modelo de desenvolvimento rural focado na agricultura familiar. O método de abordagem hipotético-dedutivo e a investigação do tipo histórico-jurídico foi utilizado para desenvolver o presente artigo. Segundo Gustin e Dias (2006, p. 26) esse método analisa a evolução de determinado instituto jurídico pela compatibilização de "espaço/tempo", partindo da importância de investigar acontecimentos, processos e instituições do passado para compreender o surgimento do termo agricultor familiar, além de sua concepção histórica e atual (LAKATOS e MARCONI, 1991). Com isso, se realizou uma abordagem teórica, mediante catalogação e compilação de dados primários, extraídos da legislação vigente e revogada, e dados secundários, consistentes em artigos, doutrinas e etc., sendo que esses não se restringem as fontes imediatas jurídico-formais de pesquisa (BITTAR, 2012), em razão do seu aspecto interdisciplinar.

Há diferentes posturas sobre o enfoque da agricultura familiar como uma forma de produção camponesa, como sujeitos equivalentes, ora como sujeitos distintos, com base nas diferentes concepções do desenvolvimento do capitalismo no campo adotadas pelos paradigmas da questão agrária e do capitalismo agrário. Ressalto que não é pretensão deste artigo esgotar os assuntos que envolvem os referidos paradigmas e sequer tentar elaborar hipóteses para resolver essa conflitualidade. Busca-se compreender quem são os agricultores familiares nas ideologias defendidas pelos paradigmas, as posições político-ideológicas dessas duas correntes e identificar qual dessas concepções influenciam as políticas públicas. Dentre as políticas públicas seleciona-se o Pronaf, em razão de ser a primeira e principal política pública destinada a essa categoria. Delimita-se o objetivo em estabelecer o conceito jurídico de agricultura familiar que difere de sua definição sociológica como unidade familiar de produção, bem como de um núcleo de subsistência.

1 A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO RURAL: NOVOS DESAFIOS

Compreende-se que a questão agrícola brasileira se contrapõe entre dois modelos de produção agrícola, o modelo agroexportador e o modelo de agricultura familiar. Nessa abordagem dualista do setor agrícola, incumbe ao Ministério da Agricultura, da Pesca e da Alimentação (Mapa) a obrigação de manter a competitividade do setor patronal e empresarial, bem como ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) a incumbência da reforma agrária e da promoção da agricultura familiar (TONNEAU e SABOURIN, 2007).

O modelo de política de desenvolvimento rural adotado durante os anos de 1960 e 1970, buscava uma modernização no campo, com à consolidação da empresa rural através de subsídios e incentivos fiscais, com à gradual extinção do minifúndio e do latifúndio e à modernização da agricultura para o aumento da produção e o desenvolvimento econômico do país. Para atingir estes fins instituiu-se o Estatuto da Terra - Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964 - que constituí uma lei de "Reforma Agrária " (Título II) e "Política Agrícola" (Título III).

Esta política adotada possibilitou que o Brasil se tornasse um dos principais produtores e fornecedores mundiais de alimentos, em razão da transformação de sua base técnica de produção, com o uso de insumos e máquinas agrícolas gerando aumento da produtividade[5]. Contudo, esse processo de modernização também deixou marcas negativas na história da agricultura brasileira, como o êxodo rural, a concentração fundiária, os danos ambientais e o aumento da desigualdade social (CARVALHO, 2005; GUANZIROLI et al., 2001; HESPANHOL, A., 2000; LINHARES, 1999; WANDERLEY 2010). Ademais, gerou a concentração do aspecto da função social do imóvel rural ao seu viés econômico, com o cumprimento da produtividade como o único aspecto a ser fiscalizado, desconsiderando os demais requisitos: ambiental, trabalhista e humanista (art. 186 CF).

Esse modelo de política de desenvolvimento rural ensejou a reprodução do latifúndio moderno e o aumento da concentração fundiária, agravando a exclusão social e a violência no campo. A grande propriedade, predominante em toda a história brasileira, se impôs como um modelo socialmente reconhecido, recebendo estímulos de uma política agrária (crédito rural,

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

seguros agrícolas, políticas de preços mínimos etc.) centrada na concretização da modernização para adotar a lógica empresarial moderna, ampliando as desigualdades sociais, destruindo a pequena propriedade e a propriedade familiar em prol da consolidação do latifúndio.

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

Nesse contexto, situa-se a justificativa das políticas agrárias implementadas pelo Estado em benefício das elites rurais e em desfavor dos proprietários familiares, censurando proposições de projetos de desenvolvimento rural centrados na produção familiar e na democratização do acesso à terra . Na prática, ocorreu a modernização do latifúndio ancorada no minifúndio, com efeitos excludentes sobre o campesinato, pequenos proprietários e trabalhadores rurais, expulsos do âmbito rural, mantidos como trabalhadores temporários, como boias-frias, peões e outros, ou mantidos em terras inférteis.

Para Wanderley (2010, p. 27), essa modernização permaneceu pouco produtiva por se apoiar em uma lógica extensiva de uso da terra socialmente injusta pela prevalência de formas de trabalho degradantes e ambientalmente predatórias: “nossas sociedades deixaram de acreditar na magia de um modelo único, irreversível, de desenvolvimento, sobretudo, quando ele se apresenta socialmente excludente e ambientalmente nocivo”. Resultou, também, na expulsão da grande maioria dos trabalhadores não proprietários de suas terras e na inviabilização das condições mínimas de reprodução de uma agricultura de base familiar em busca de um espaço de estabilidade.

Segundo Guanziroli et al. (2001), essa estratégia de modernização provocou a redução da demanda por mão de obra agrícola, a inflação dos preços da terra, acirrados conflitos fundiários e expulsão dos pequenos produtores da fronteira agrícola . O inchaço da periferia das cidades e o aumento do número de favelas foram alguns dos resultados dessa expulsão e do abandono da propriedade (CARVALHO, 2005) .

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

êxodo rural, a concentração fundiária, os danos ambientais e o aumento das desigualdades sociais.

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

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

As políticas para o meio rural coincidiam com os objetivos setoriais, centrada na consolidação de um modelo fundiário e de produção rural integrado ao crescimento econômico, urbanização e industrialização, por intermédio de instrumentos de intervenção do Estado, particularmente incentivos fiscais e crédito rural subsidiado, sem se preocupar com as questões ambientais e com o êxodo rural.

Progressivamente, os enfoques ambiental e de segurança alimentar ganham novos relevos e se consolidam como um modelo ideal de agricultura, centrado na gestão sustentável da biodiversidade e na garantia da soberania alimentar (WANDERLY, 2010). Além disso, os próprios instrumentos de intervenção do Estado para promover a modernização entraram em crise, especialmente no aspecto do financiamento subsidiado (MOREIRA, 1986). Ademais, com a Constituição Federal de 1988, houve a constitucionalização da questão agrária e, consequentemente, os aspectos ambientais, trabalhistas e humanistas.

Nesse contexto histórico de exclusões sociais e valorização da agricultura empresarial, emergem importantes lutas no meio rural brasileiro que ocasionaram o reconhecimento social, político e jurídico de uma nova categoria social denominada 'agricultura familiar'. Essa categoria adquire uma função social específica de ser reconhecida e protegida. Surgem porta-vozes dos interesses dos trabalhadores no campo que culminaram

os novos movimentos sociais, capazes de implementar práticas democráticas participativas, representando grupos comunitários específicos de acordo com a pluralidade de interesses, adotando posturas reivindicatórias, contestatórias e participativas buscando a efetivação de direitos fundamentais dos segmentos sociais excluídos do contexto histórico da agricultura brasileira.

Logo, se os objetivos setoriais foram alterados, a intervenção do Estado por meio de políticas públicas para o meio rural terão que ser capazes de promover a inclusão do agricultor familiar no mercado econômico, em busca do desenvolvimento regional, pautado na melhoria da segurança alimentar e na produção agroecológica, transformando a realidade social.

2 A AGRICULTURA FAMILIAR E O CAMPONÊS

A aplicação da expressão 'agricultura familiar' de forma distinta ou equivalente ao 'camponês' relaciona-se com os aspectos políticos e ideológicos adotados pelos autores sobre o desenvolvimento da agricultura no capitalismo. Com as desigualdades resultantes do avanço capitalista na agricultura, emergem concepções distintas sobre a questão agrária[6] elegendo como elementos centrais o campesinato e o capital. Para a compreensão das diferentes teorias sobre o desenvolvimento do capitalismo do campo, destacam-se dois paradigmas que geram conflitualidades, quais sejam: o paradigma da questão agrária (PQA) e o paradigma do capitalismo agrário (PCA).

Essa conflitualidade situa-se na forma de interpretar o desenvolvimento da agricultura, ou seja, como um movimento de destruição e (re)criação de relações sociais, para o PQA, ou como um movimento de metamorfose do campesinato em agricultor familiar, para o PCA (FERNANDES, 2008).

O PQA defendido pelos teóricos do Centro Latino Americano de Ciências Sociais (Clacso), vinculado à Via Campesina[7], sustenta a criação e recriação do camponês, tendo

[6]Sobre a questão agrária, Fernandes esclarece: "A questão agrária nasceu da contradição estrutural do capitalismo que produz simultaneamente a concentração da riqueza e a expansão da pobreza e da miséria. Essa desigualdade é resultado de um conjunto de fatores políticos e econômicos. Ela é produzida pela diferenciação econômica dos agricultores, predominantemente do campesinato, por meio da *sujeição da renda da terra ao capital* (Martins, 1981, p. 175). Nessa diferenciação prevalece a sujeição e a resistência do campesinato à lógica do capital. Na destruição do campesinato por meio da expropriação, ocorre simultaneamente a recriação do trabalho familiar através do arredamento ou da compra de terra e, também; uma pequena parte é transformada em capitalista pela acumulação de capital, compra de mais terra e assalariamento" (FERNANDES, 2008, p. 4).

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

como eixo central a luta pela reforma agrária e a resistência com as ocupações de terra. A questão agrária emerge como um problema estrutural do capitalismo, logo a luta pelo capitalismo é compreendida como condição essencial para a minimização das desigualdades e superação do capitalismo. Nessa teoria, não há diferenças entre agricultura familiar e camponesa, por possuírem em seu eixo central a unidade familiar (FELÍCIO, 2011).

Na visão da questão agrária como um problema estrutural, a perspectiva para o campesinato está na superação do sistema capitalista, ou seja, na luta contra o capital. Nestes termos, Fernandes (2008) explica que o PQA tem como elementos principais a renda da terra, as desigualdades sociais geradas pelo capitalismo e a diferenciação econômica do campesinato:

> A formação do campesinato não acontece somente pela *reprodução ampliada das contradições do capitalismo*. A outra *condição* de criação e recriação do trabalho camponês é uma estratégia de *criação política do campesinato: a luta pela terra*. É por meio da *ocupação da terra* que historicamente o campesinato tem enfrentado a condição da *lógica do capital* (Fernandes, 2000, p. 279 *et seq.*). A ocupação e a conquista do latifúndio, de uma fração do território capitalista, significam a destruição – naquele território – da relação social capitalista e da criação e ou recriação da relação social familiar ou camponesa. Este é o seu ponto forte, que gera a possibilidade da formação camponesa, da sua própria existência, fora da *lógica da reprodução ampliada das contradições do capitalismo*(FERNANDES, 2008, p. 7).

Para o PCA, surgido na década de 1990, defendido pelos teóricos do Centro Latinoamericano para *El Desarrolo Rural* (Rimisp), vinculado ao Banco Mundial, não há questão agrária, mas uma questão conjuntural cuja problemática está no camponês, o qual é "(re)criado pelo próprio capital como parte dele próprio", nos termos de Felício (2011, p. 7). A problemática se resolve com políticas que proporcionem a integração do campesinato na economia de mercado e na sociedade de consumo, transformando-o em agricultor familiar. Logo, compreende que agricultores familiares e camponeses são sujeitos distintos. Traz o camponês como sinônimo de atraso, resquícios do feudalismo e arcaico. Aborda a agricultura familiar como sinônimo de progresso, novo e moderno. Defende a manutenção do sistema capitalista, no qual é inevitável o desaparecimento do camponês pela proletarização ou pela metamorfose em um agricultor familiar (FELÍCIO, 2011).

As organizações dos movimentos da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Fetraf) identificaram e receberam as influências do PCA. Com relação às políticas públicas, o referido paradigma também exerceu suas influências, como, por exemplo, no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

> A facilidade com que o paradigma do Capitalismo Agrário se espacializou na academia, nos movimentos camponeses e nos governos, deve-se à carona que pegou

> no processo de implantação de políticas neoliberais: de flexibilização do trabalho, de fortalecimento do mercado com amplas aberturas, de diminuição do poder do Estado, de refluxo dos movimentos sindicais e dos movimentos camponeses, de aumento do desemprego e da criação de políticas compensatórias. Isso tudo foi acompanhado por uma mudança de intelectuais, políticos e partidos de esquerda para o centro e à direita, obscurecendo o espectro político, assim como a manifestação iluminada dos intelectuais de direita que tiveram os holofotes da grande mídia, com generosos espaços em periódicos de circulação nacional. Essas "paragens" do campo das conflitualidades permitiram a exploração de novos territórios políticos pelos cientistas vinculados ao paradigma do Capitalismo Agrário (FERNANDES, 2008, p. 22).

Diante do PCA, conclui-se que a agricultura familiar se distingue das formas camponesas, ainda que se adote a afirmação de que suas raízes históricas estejam no campesinato, em razão de sua viabilidade e persistência em um ambiente capitalista e de sua capacidade de atingir um potencial produtivo, respeitando as questões ambientais, e alcançar espaço reconhecido como responsável por um novo desenvolvimento rural. Também se observa que as políticas públicas e os movimentos da Contag e Fetraf receberam as influências das ideologias do PCA, contribuindo para o desenvolvimento político, emancipação social e reconhecimento jurídico da agricultura familiar, por intermédio de uma democracia participativa.

A Fetraf articula suas propostas em torno de um Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário e seus objetivos principais são: fortalecer e ampliar a representação dos agricultores e agricultoras familiares do Brasil; unificar a ação sindical cutista, tendo como eixo central o fortalecimento da agricultura familiar; construir um projeto de desenvolvimento Sustentável e Solidário. Defende a construção da identidade da agricultura familiar em torno da temática de produção de alimentos para o consumo interno de forma moderna e eficiente, sob o ponto de vista econômico, social e ambiental, em oposição à pequena produção e ao agronegócio (*commodities* para exportação). Adota como lema "Agricultura Familiar: as mãos que alimentam a nação" (FETRAF, 2012, p. 1).

A Contag, atualmente, defende também um Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, que engloba reforma agrária, direitos trabalhistas e sociais e o fortalecimento da agricultura familiar (CONTAG, 2012).

O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) organiza-se contemporaneamente em torno de três objetivos principais, que são: lutar pela terra, lutar pela reforma agrária e lutar por uma sociedade mais justa e fraterna. Internacionalmente, está vinculada à Via Campesina, que coordena organizações camponesas de pequenos e médios agricultores, trabalhadores agrícolas, mulheres rurais e comunidades indígenas e negras da

Ásia, África, América e Europa. Uma das principais políticas da Via Campesina é a defesa da soberania alimentar (PICOLOTTO, 2006).

A Fetraf e a Contag apoia a identidade da agricultura familiar, adotando as ideologias do paradigma do capitalismo agrário, que também exerce suas influências nas políticas públicas. Ao passo que a Via Campesina e o MST apoiam a identidade do camponês perante as ideologias do paradigma da questão agrária. A Legislação Brasileira não estabelece diferenças entre o camponês e o agricultor familiar, contudo, observa-se a adoção dos termos "agricultor familiar" e "agricultura familiar" na Lei n. 11.326/2006 que unifica as diretrizes de políticas para esta categoria social.

3 O PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA FAO/INCRA E A DELIMITAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL

Um dos primeiros documentos dedicados a identificar e caracterizar o agricultor familiar foi o Projeto de Cooperação Técnica FAO/Incra, UFT/BRA/036/BRA, em 1994, que realizou estudos com base nos dados do Censo Agropecuário do IBGE de 1985 (FAO/INCRA, 1994). Wilkinson (2008, p. 72) afirma que o estudo realizado pelo convênio FAO/Incra difundiu a categoria do “produtor familiar”, rompendo com as noções de campesinato e tornando-se a âncora de um modelo econômico “mais equitativo (na distribuição de renda) e mais eficiente (no abastecimento alimentar mais barato)”, por demonstrar que a produção familiar é responsável por uma parte substancial dos bens alimentares, apesar do viés que apresenta em favor da grande propriedade em todos os mecanismos de modernização.

O estudo “Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável para a Produção Familiar”, considerado a primeira publicação do Projeto (FAO/INCRA, 1994), identificou duas categorias de agricultura existentes no universo agrário, ou seja, o “modelo patronal” e o “modelo familiar”, enumerando suas características. A classificação feita pela pesquisa está em consonância com a desigualdade social existente em todo o contexto histórico brasileiro entre os grandes e pequenos proprietários, agora reinventado e reclassificado nos termos ‘modelo patronal’ e ‘modelo familiar’. Estrutura bimodal, marcada por dois modelos produtivos distintos, resultado da desigualdade consolidada pela modernização do setor agropecuário.

Em 1996, a FAO/Incra divulgou novos dados no documento “Perfil da Agricultura no Brasil: Dossiê Estatístico”, em que também utilizou o censo agropecuário de 1985

(FAO/INCRA, 1996). O estudo adota um conceito específico de agricultura familiar, qual seja: aquela em que a família realiza a gestão da unidade produtiva; os investimentos realizados são feitos por indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou de casamento; a destinação majoritária do tempo de trabalho familiar deve ocorrer no estabelecimento; a propriedade dos meios de produção pertence à família e em seu interior que se realiza sua transmissão em caso de falecimento ou de aposentadoria dos responsáveis pela unidade produtiva.

O Relatório (FAO/INCRA, 1996) demonstra que a agricultura familiar compreende amplas unidades produtivas organizadas sob o regime de trabalho familiar de ordem econômica, social, política e tecnológica diferentes. Os graus de inserção no mercado e o uso das tecnologias agrícolas na gestão produtiva classificam esses produtores entre os extremos, isto é, em pequeno proprietário familiar moderno, pequeno proprietário ou camponeses e assentados. O primeiro grupo compõe-se de unidades agrícolas familiares em empresas rurais; o segundo, apesar de estar integrado ao mercado e com potencialidade produtiva, ainda não se consolidou como empresa rural; e o último, a unidade familiares proletarizada ou em assentamentos, possui menor grau de integração e infraestrutura precária.

O debate da agricultura familiar como protagonista do desenvolvimento rural baseou-se nos dados trazidos pelo estudo FAO/Incra, que atribui à agricultura familiar condições mais favoráveis de competitividade ao ser comparada com a agricultura patronal, no que se refere aos rendimentos e à capacidade de empregar mão de obra. Elegem-se como público-alvo os agricultores familiares identificados na pesquisa como "em transição", por apresentarem potencialidade de serem transformados em "empresas familiares viáveis", nos termos de Carneiro (1999), ao incorporarem tecnologia e racionalidade econômica voltadas ao mercado.

Os agricultores familiares em transição, indicados pelas pesquisas para serem beneficiados com políticas públicas, referem-se ao pequeno proprietário familiar em crise que não se consolidou em empresa rural. Esta classe foi prioridade do governo ao instituir o Pronaf[8] como uma política de crédito, em princípio por serem aptos a se qualificarem tecnologicamente e por terem capital suficiente para satisfazer as exigências e garantias dos bancos. Os agricultores familiares periféricos, assentados e camponeses proletarizados, não serão abarcados pela política de crédito, mas, na teoria, por outras políticas sociais. Nesses termos, afirma Guanziroli (2012, p. 16): "Este grupo apresenta poucas perspectivas de

[8] Decreto n. 1946, de 28 de junho de 1996.

subsistência e desenvolvimento no contexto das políticas agrícolas e agrárias passíveis de serem implementadas no país. Depende, de fato, de políticas sociais principalmente".

Após a instituição do Pronaf, o projeto FAO/Incra divulgou o estudo "Novo Retrato da Agricultura Familiar: o Brasil Redescoberto", que tem como finalidade caracterizar os agricultores familiares com base em suas relações sociais de produção e superar a tendência "de atribuir um limite máximo de área ou de valor de produção à unidade familiar" associando-a, de forma equivocada, à "pequena produção". O objetivo principal era estabelecer as diretrizes para "contribuir na elaboração de uma nova estratégia de desenvolvimento rural para o Brasil" (FAO/INCRA, 2000, p. 8).

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

4 A LEI DA AGRICULTURA FAMILIAR

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

> No entanto, apesar de toda essa força, a falta de uma lei que determine as diretrizes gerais e que defina o que seja "agricultura familiar", tem trazido inúmeros problemas á implementação das políticas necessárias para o efetivo fortalecimento do setor, tais como previdência, organização sindical, cooperativismo e instalação de agroindústrias[...]
> Na mesma direção das dificuldades que o setor enfrenta, ainda é possível citar o acesso a terras de baixo potencial produtivo, a insuficiência ou inoportunidade de crédito rural, tecnologias agropecuárias inadequadas, falta de assistência técnica e de meios para agregar valor à produção, precariedade de infra-estrutura produtiva e social, dificuldade de acesso a mercados, à educação básica e profissionalizante e aos serviços de saúde. (BRASIL, 2006)

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

formulação das políticas públicas direcionadas à agricultura familiar e aos empreendimentos familiares rurais.

A Lei n. 11.326/2006 consolida o conceito de "agricultor familiar" e "empreendedor familiar rural" como aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: não detenha, a qualquer título, área maior que quatro módulos fiscais; utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo[9]; dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família[10]. Apenas em 2011 foram incluídos pela Lei n. 12.512 como beneficiários da Lei da Agricultura Familiar os silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores e povos indígenas[11].

Os estudos realizados pela FAO/Incra caracterizam o agricultor familiar ou a agricultura familiar relacionando terra, trabalho e família. A legislação inseriu um quarto requisito na conceituação dessa categoria ao estabelecer um limite máximo da propriedade. Na prática, essa restrição impedirá que o conceito ampare todos os agricultores familiares. Por exemplo, um produtor que gere uma unidade produtiva agrícola conjuntamente com sua família, com destinação majoritária do tempo de trabalho familiar no estabelecimento, possui a propriedade do imóvel e dos meios de produção, utiliza trabalho assalariado complementar durante o plantio e colheita, destarte, em área superior a quatro módulos fiscais não é considerado pela legislação um "agricultor familiar" e também não integra a lista de beneficiários do Pronaf. Esse produtor estará à mercê de outras políticas públicas disponíveis aos pequenos[12] (imóvel rural de área compreendida entre 1 a 4 módulos fiscais), médios (imóvel rural de área compreendida entre 4 a 15 módulos fiscais) e grandes proprietários (imóvel rural de área superior a 15 módulos fiscais). No caso, esse produtor, apesar de ter a unidade familiar no centro de sua produção, será considerado médio proprietário rural, excluído dos beneficiados do Pronaf e da própria conceituação legal de agricultor familiar disposta na Lei n. 11.326/2006, exclusão que também repercutirá no âmbito da previdência rural.

---

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

[10] Cf. art. 3º da Lei 11.326/06.

[11] Cf. §2º do art. 3º da Lei 11.326/06

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

O conceito operacional abordado pela Lei será utilizado para delimitar a formulação de políticas públicas direcionadas à agricultura familiar e a empreendimentos familiares rurais[13]. Destaca-se também o impacto dessa legislação nos aspectos da previdência rural, a qual possui importante papel no combate à pobreza entre as famílias e ao êxodo rural.

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

Ressalta-se que a Lei da Agricultura Familiar, além de sua importância na definição de agricultor familiar e agricultura familiar, reconhece esta categoria social como segmento produtivo e determina um novo marco para as políticas públicas e a segurança alimentar. Haja vista que o fortalecimento da agricultura familiar se integra como um dos objetivos a serem alcançados pela Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN)[14].

A agricultura familiar representa 10% do Produto Interno Bruto (PIB), além de ser responsável por quase 70% do que é consumido no Brasil; por 38 % da produção agrícola nacional; e pela fixação de 75% da população ativa agrícola. Cerca de dois terços dos três bilhões de rurais que se estima existirem no mundo obtêm os seus rendimentos em aproximadamente 500 milhões de pequenas explorações agrícolas de menos do que dois hectares cada uma. Mais de 70% dos pobres do planeta vivem em áreas rurais e a maior parte dessas famílias depende da agricultura para a obtenção de uma parte significativa do seu rendimento (FAO, 2011). Além disso, a agricultura familiar é responsável pela maioria dos alimentos na mesa dos brasileiros: 84% da mandioca, 67% do feijão, 58% dos suínos, 54% da bovinocultura do leite, 49% do milho, 40% das aves e ovos, 32% da soja, entre outros (BRASIL, 2010).

Nesse sentido, no modelo da agricultura familiar, os agricultores deverão produzir com racionalidade e, para que atendam este fim, devem receber incentivos, para que permanecem no campo em situações favoráveis, objetivando uma preservação, valoração de

[13] Cf. art. 1º da Lei 11.326/06.
[14] Nos termos do art. 4º do Decreto n. 7.272, de 25 de agosto de 2010.

suas terra e produção para sua família, acarretando na diminuição do êxito rural e na melhoria da segurança alimentar.

Para estes fins, insurgem as políticas públicas e a Lei da Agricultura Familiar como unificadora das diretrizes de políticas. Todavia, o fato de existirem políticas que amparam a agricultura familiar não é sinônimo de efetiva consolidação e expansão desta categoria social. Ademais estas políticas devem estar aliadas com medidas estruturantes e emergenciais. Políticas públicas ineficazes violam o art. 37 da Constituição Federal e, consequentemente, os direitos humanos econômicos, sociais e culturais.

5 POLÍTICAS PÚBLICAS: O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR

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

A necessidade de se compreender as políticas públicas como categoria jurídica tem como fundamento teórico a concretização dos direitos humanos e a garantia dos direitos, consoante explana Bucci (2006, p. 35): “a necessidade de compreensão das políticas públicas como categoria jurídica se apresenta à medida que se buscam formas de concretização dos direitos humanos, em particular os direitos sociais”. Logo, essa compreensão reside na essência das políticas, isto é, na necessidade de concretizar e priorizar direitos, por meio de prestações positivas, materializados por um instrumento jurídico (portarias, leis, decretos etc), por isso pode-se concebê-la como um fenômeno político e jurídico.

As políticas públicas são formas de atuação do Estado visando à realização dos direitos fundamentais, sociais, econômicos e culturais previstos na Constituição Federal, com o objetivo de efetivar os fundamentos da República. Incumbe ao direito materializar as políticas públicas dentro do quadro institucional jurídico, por intermédio de resoluções, portarias, decretos e outros instrumentos. Os parâmetros da política devem estar em

consonância com os princípios e garantias constitucionais, visando efetivar os fundamentos da República[15].

Ademais, compete ao direito transformar a realidade social e construir uma nova ordem social, como salienta Grau (2008, p. 17): "o direito atua também como instrumento de mudança social, interagindo em relação a todos os demais níveis – ou estruturas regionais – da estrutura social global".

A política agrária é uma modalidade de política pública com assento constitucional (art. 187 CF). Incumbe ao estado intervir nas atividades agrárias mediante políticas públicas, concretizando direitos específicos, de modo a garantir recursos e condições de sobrevivência no âmbito rural, emancipando categorias sociais esquecidas no processo de desenvolvimento do País. Essas políticas oscilam de acordo com o momento histórico vivenciado pelas categorias sociais.

A primeira e principal política pública se institucionaliza por intermédio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)[16], considerada uma política de crédito (investimento e custeio). O Pronaf é considerado um marco para uma nova trajetória de políticas agrárias, por institucionalizar políticas específicas aos agricultores familiares, alguns pequenos produtores agropecuários e assentados de reforma agrária. Sua materialização ocorreu com a Resolução BCB/CMN n. 2191/1995 e, posteriormente, com o Decreto n. 1.946/1996. Ambos dispositivos encontram-se revogados, sendo, atualmente, regulamentada apenas por resoluções do BCB/CMN.

Maniglia (p. 220) afirma que a implementação do Pronaf possibilitou com que a agricultura familiar fizesse parte dos debates sobre comércio internacional e modelos de desenvolvimento, além de sua inserção no discurso político referente às questões agrárias e agrícolas.

Outras políticas também foram construídas para incentivar a agricultura familiar diante da proposta de um projeto alternativo de desenvolvimento rural que integrasse a reforma agrária e o fortalecimento da agricultura familiar, como: Alimentação Escolar[17],

[15] Cf. art. 3º da Constituição Federal.
[16] Decreto n. 1946, de 28 de junho de 1996.
[17] A Lei n. 11.947/2009 determina a utilização de, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a alimentação escolar na compra de produtos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (de acordo com o artigo 14) (MDA, 2011).

Agroindústrias[18], Assistência Técnica[19], Biodiesel[20], Garantia-Safra[21], Mais Alimentos[22], Aquisição de Alimentos[23], Garantia de Preços para a Agricultura Familiar[24], Redes Temáticas de Ater[25], Seguro da Agricultura Familiar[26], Sistema Único da Atenção à Sanidade Agropecuária[27] e Talentos do Brasil[28].

Após a elaboração de políticas públicas e, consequentemente, a inserção da agricultura familiar no ordenamento jurídico oficial, esses novos sujeitos históricos emergentes continuam a luta no intuito de concretizar os direitos reconhecidos pelo Estado. Logo, a participação popular continua sendo essencial na preservação e efetivação dos objetivos almejados, configurando o exercício da democracia participativa.

---

[18] O Programa apoia a inclusão dos agricultores familiares no processo de agroindustrialização e comercialização da sua produção, de modo a agregar valor, gerar renda e oportunidades de trabalho no meio rural, garantindo a melhoria das condições de vida das populações beneficiadas (MDA, 2011).

[19] O principal objetivo dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) é melhorar a renda e a qualidade de vida das famílias rurais, por meio do aperfeiçoamento dos sistemas de produção, de mecanismo de acesso a recursos, serviços e renda, de forma sustentável (MDA, 2011).

[20] Diante da importância da contribuição que as energias renováveis, especialmente os biocombustíveis, podem dar para a inclusão produtiva e a geração de renda no campo, insere-se o desempenho da agricultura familiar no papel das cadeias de energias renováveis do país (MDA, 2011).

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

[22] Destina recursos para investimentos em infraestrutura da propriedade rural e, assim, cria as condições necessárias para o aumento da produção e da produtividade da agricultura familiar. O limite de crédito é de R$130 mil por ano agrícola, limitado a R$200 mil no total, que podem ser pagos em até dez anos, com até três anos de carência e juros de 2% ao ano. Para projetos coletivos, o limite é de R$500 mil (MDA, 2011).

[23] É uma ação do Governo Federal para colaborar com o enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil e, ao mesmo tempo, fortalecer a agricultura familiar. Para isso, o programa utiliza mecanismos de comercialização que favorecem a aquisição direta de produtos de agricultores familiares ou de suas organizações, estimulando os processos de agregação de valor à produção (MDA, 2011).

[24] Garante às famílias agricultoras que acessam o Pronaf Custeio ou o Pronaf Investimento**,** em caso de baixa de preços no mercado, um desconto no pagamento do financiamento correspondente à diferença entre o preço de mercado e o preço de garantia do produto (MDA, 2011).

[25] Integram-se à nova dinâmica da assistência técnica e extensão rural pública baseada na cooperação entre Governo Federal e as organizações governamentais e não governamentais, institucionalizada no Sistema Brasileiro Descentralizado de Ater (Sibrater) (MDA, 2011).

[26] Ação dirigida exclusivamente aos agricultores familiares que contratam financiamentos de custeio agrícola no Pronaf, o Seguro da Agricultura Familiar (Seaf) foi instituído no âmbito do Proagro e atende a uma reivindicação histórica do agricultor: produzir com segurança e com relativa garantia de renda. Assim, o Seaf não se limita a cobrir todo o valor financiado, o seguro garante 65% da receita líquida esperada pelo empreendimento financiado (MDA, 2011).

[27] É um sistema unificado e coordenado pela União, com participação dos Municípios e Estados, por meio de adesão. Produtos inspecionados por qualquer instância do sistema Suasa podem ser comercializados em todo o território nacional. Esse novo sistema de inspeção sanitária permite a legalização e implementação de novas agroindústrias, o que facilita a comercialização dos produtos industrializados localmente no mercado formal em todo o território brasileiro. Com isso, melhor do que o sistema de inspeção anterior, o Suasa impulsiona a geração de postos de trabalhos e de renda entre as famílias envolvidas no processo produtivo (MDA, 2011).

[28] Promove e estimula a troca de conhecimentos, valorizando a identidade cultural, promovendo a geração de emprego e renda e agregando valor à produção de grupos de artesãos rurais. Desenvolvido pelo MDA/SAF, o Talentos do Brasil apoia a estruturação de grupos produtivos de forma sustentável, focada no mercado e na gestão participativa (MDA, 2011).

Há inúmeras classificações de políticas públicas, e serão tratadas aqui apenas as mais conhecidas, com o intuito de interligá-las com o objeto de estudo. Uma das tipologias que possuem referência na literatura especializada é a desenvolvida por Theodor Lowi em quatro formatos, caracterizados quanto à forma e aos efeitos dos meios de implementação aplicados, aos conteúdos das políticas e ao modo de resolução dos conflitos políticos, quais sejam: políticas distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas (SOUZA, 2006. FREY, 2000. SCHMIDT, 2008).

As políticas distributivas consistem na distribuição de recursos da sociedade a regiões ou segmentos sociais específicos, beneficiam um grande número de destinatários e não acarretam custos para outros grupos, e, por isso, caracterizam-se por um baixo grau de conflito no seu processo. As políticas redistributivas consistem na redistribuição de renda, com deslocamento de recurso das camadas sociais mais abastadas para as camadas pobres, conhecidas como políticas "Robin Hood" e caracterizadas pelo conflito. As políticas regulatórias criam normas para o funcionamento de serviços e instalação de equipamentos públicos, trabalham com ordens, proibições, decretos e portarias, atendem a interesses particulares e restritos e os conflitos dependem da configuração concreta das políticas. As políticas constitutivas ou estruturadoras definem os procedimentos gerais das políticas, como suas estruturas, regras e condições gerais (SOUZA, 2006. FREY, 2000. SCHMIDT, 2008).

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

Outras classificações de políticas públicas que merecem destaque são as políticas sociais e as econômicas apresentadas por Schmidt (2008) e Saraiva (2006). As políticas sociais referem-se a áreas sociais como saúde, educação, habitação, seguridade e assistência social. Os objetivos de uma política de crescimento econômico podem ser delimitados como aumento da produção, melhoria quantitativa e estrutural da população, modernização das atividades produtivas, aumento do comércio e da mobilidade de bens, de capital e de trabalho.

As políticas econômicas atuam em diversas esferas, com abrangência macro (política monetária, política fiscal, política cambial, comercial e rendas, por exemplo), de atuação regional (a exemplo dos programas de desenvolvimento regional e políticas de incentivos

fiscais,) e aquelas de perfil setorial (FREY, 2000). A última categoria abrange as políticas agrárias, entre essas o programa de crédito para a agricultura familiar.

As políticas públicas são primordiais para a efetivação da agricultura familiar, desde o seu acesso à terra, quanto aos meios para efetivar os desafios impostos pelo Estado: melhorar as condições de vida da população, fornecer alimentos tanto em quantidade e qualidade, gerar trabalho no campo, melhorar as condições de vida no âmbito rural, reduzir os índices de fome e de desigualdade social. Não obstante, a existência de políticas públicas não asseguram, de fato, a sua realização.

Desde a criação de Pronaf, surgiram inúmeros estudos analisando seus impactos, avanços e limitações[29]. As principias críticas ao Programa têm-se direcionado a aspectos envolvendo a distribuição do crédito rural, o modelo de financiamento adotado e o perfil de desenvolvimento rural sustentável, explicitados a seguir.

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

O documento salienta também a relação entre a probabilidade de acesso às linhas de crédito, a escolaridade e as especificidades ecológicas: quanto maior a escolaridade e as condições ecológicas para o plantio, maior a probabilidade de acesso às linhas de crédito, aspecto que compromete o combate das desigualdades regionais e sociais (BRASIL, 2007).

Apesar da diversificação das modalidades de crédito ocorridas no governo Lula, como Pronaf Jovens, Mulheres, Eco etc, Sabourin (2007) afirma que se trata de apoio de uma produção destinada ao mercado capitalista, sendo que nenhuma medida foi contemplada para fortalecer estratégias de autoconsumo, de venda direta ou de implementação de mercados locais de proximidade ou ainda de circuitos de cursos entre produtores e consumidores.

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

Ressaltam os autores Denardi (2001), bem como Conterato, Gazolla e Schneider (2007), Mattei (2008, 2010), Gazolla e Schneider (2005) e Aquino e Schneider (2010), em

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

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

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

Em pesquisa a respeito dos impactos do Pronaf sobre as economias locais nas regiões Nordeste, Sudeste e Norte do Brasil no período de 1999 a 2005, os autores Mattei, Waquil e Conterato (2007, p. 14) criticaram a retórica de sustentabilidade do Programa e o seu viés produtivista: “o sistema de financiamento da agricultura familiar precisa estimular fortemente práticas produtivas que reduzam sistematicamente as dependências do padrão agrícola vigente que, além de estar assentado em insumos caros, é ambientalmente insustentável”.

Nesse sentido também paira a crítica realizada por Domingues (2007) em estudo do Pronaf no ano de 2006, de forma que o programa estaria estimulando os agricultores familiares a reproduzirem uma agricultura insustentável, haja vista que o crédito é concedido de forma vinculada a pacotes agroquímicos que induziriam as famílias à especialização produtiva, degradação ambiental, dependência tecnológica e erosão cultural.

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

Guanziroli (2007), referindo-se à análise do período compreendido entre 1999 e 2005, identifica outros fatores que influenciaram negativamente o processo de geração de renda dos agricultores familiares, destacando os seguintes: falta ou baixa qualidade de assistência técnica e de visão sistêmica dos técnicos; dificuldades no gerenciamento dos recursos do crédito; falta de integração aos mercados, de estrutura de comercialização e de agregação de valor.

Portanto, urgente a revisão dos padrões de produção de alimentos para alterar as políticas de crédito e de assistência técnica. A finalidade primordial dessas alterações está em permitir a reprodução da agricultura familiar em condições de sustentar e desenvolver a unidade familiar como opção democrática e sustentável para a construção de um novo modelo agrário baseado na segurança alimentar, com respeito ao meio ambiente e à equidade social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compreende-se o agricultor familiar como um sujeito imerso em uma sociedade pluralista, que emerge em um contexto histórico de lutas por justiça social e igualdade, na busca da construção de uma sociedade democrática, visando ser reconhecido como sujeito de direitos e prestações positivas do Estado para alcançar e conservar direitos fundamentais.

A agricultura familiar desempenha papel social importante na estrutura agrária, ao permitir a inclusão de todas as diversidades de trabalhadores, permitir um desenvolvimento rural sustentável, à democratização do acesso a terra e aos sistemas de produção destinados à segurança alimentar, além de ser bastante representativa na economia brasileira. As Políticas Públicas exercem função importante no seu fortalecimento e valorização, mas é necessário que os agricultores familiares conheçam essas Políticas e delas se apropriem para o desenvolvimento de suas atividades.

O conjunto de iniciativa de sujeitos emergentes, impulsionados pelos novos movimentos sociais e, posteriormente, pelas organizações sindicais, foi fator determinante para pressionar o Estado a formular políticas públicas específicas para a agricultura familiar.

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

utilizados para a formulação da Lei da Agricultura Familiar (Lei n. 11.326/2006). Além de definir a agricultura familiar, os estudos constataram a extrema desigualdade no acesso às políticas públicas pelos grupos patronal e não patronal (familiar).

Em todos os estudos pesquisados que abordavam uma investigação sócio-histórica da agricultura familiar, havia relatos sobre a conflitualidade existente entre os paradigmas da questão agrária e do capitalismo agrário, em face do desenvolvimento do capitalismo no campo. Apesar de as políticas públicas estabelecidas em torno desse segmento social não realizarem diferenciações entre agricultura familiar e camponês, os movimentos sindicalistas e o próprio Estado adotaram o paradigma do capitalismo agrário, ao passo que os movimentos sociais relacionados à Via Campesina adotaram o paradigma da questão agrária. Ante as ideologias de ambos os paradigmas, observamos que tanto os camponeses quanto os agricultores familiares têm como base sua relação de terra e família, todavia a agricultura familiar se distingue das formas camponesas, apesar de suas raízes históricas estarem ligadas ao campesinato, no tocante a sua viabilidade e persistência em um ambiente capitalista e de sua capacidade de atingir um potencial produtivo respeitando as questões ambientais e construindo um projeto de desenvolvimento alternativo.

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

Todavia, na prática, as ações do Pronaf deixam a desejar, especialmente pela ausência de planejamento, de assistência técnica, de técnicas aprimoradas para um manejo sustentável, de autonomia de comercialização e de infraestrutura física e social;

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

Faz-se necessário implementar uma Política Estadual da Agricultura Familiar que atenda as anseios daquelas pessoas que vivem e produzem em regime de economia familiar, seja na agricultura, na pesca, no extrativismo, no artesanato ou em outras atividades rurais. Essas Políticas potencializarão atividades produtivas agrícolas voltadas à oferta de alimentos

sadios e agroecológicos e matérias primas, bem como apoiará estratégias de comercialização tanto nos mercados locais como nos mercados regionais. Igualmente, deverá estimular a agroindustrialização e outras formas de agregação de renda à produção primária, assim como o desenvolvimento de atividades rurais não agrícolas.

Dessa forma, é fundamental reestruturar as ações de fortalecimento da agricultura familiar para que permitam ao modelo familiar diversificar as atividades, promover inclusão social e distribuição de renda, e ser viável econômica e ambientalmente, por meio da adoção de técnicas modernas mais adequadas.

A Lei 11.326/06 reconheceu juridicamente a classe da agricultura familiar trazendo benefícios para o desenvolvimento desse modelo de agricultura. Não há dúvidas sobre a capacidade produtiva da agricultura familiar em ser responsável por um projeto de desenvolvimento, porém essa categoria social ainda precisa de políticas públicas de fortalecimento e não apenas de política de crédito, mas de medidas que melhorem a vida no campo, envolvendo saúde, educação, saneamento e previdência, além da assistência técnica, a fim de atingirem os almejados Objetivos do Desenvolvimento do Milênio.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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

_____. Decreto n. 1.946, de 28 de junho de 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 01 jul. 1996.

_____; IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Desenvolvimento Rural: Políticas sociais − acompanhamento e análise. **Boletim IPEA**, n. 14, p. 160-184, fev. 2007. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/reforma-agraria/boletim-ipea-no-14-2007-desenvolvimento-rural>. Acesso em: 11 jan. 2012.

_____. Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 nov. 1964.

_____. Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 agt. 1991.

_____. Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 agt. 1991.

_____. Lei n.11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 jul. 2006.

_____. Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 set. 2006.

_____. Lei n. 11.718, de 20 de junho de 2008. Acrescenta artigo à Lei no 5.889, de 8 de junho de 1973, criando o contrato de trabalhador rural por pequeno prazo; estabelece normas transitórias sobre a aposentadoria do trabalhador rural; prorroga o prazo de contratação de financiamentos rurais de que trata o § 6º do art. 1º da Lei no 11.524, de 24 de setembro de 2007; e altera as Leis n. 8.171, de 17 de janeiro de 1991, n. 7.102, de 20 de junho de 1993, n. 9.017, de 30 de março de 1995, e n. 8.212 e n. 8.213, ambas de 24 de julho de 1991. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 jun. 2008.

_____. Ministério da Agricultura. **Exportação.** Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/vegetal/exportacao>. Acesso em: 02 out. 2012.

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

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas:** reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

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

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

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

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

DENARDI, Reni Antônio. Agricultura familiar e políticas públicas: alguns dilemas e desafios para o desenvolvimento rural sustentável. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, Porto Alegre, v. 2, p. 56-62, 2001.

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

FAO: Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação. **Boletín de agricultura familiar de América Latina y el Caribe**, jul./sep. 2012. Disponível em: <http://www.rlc.fao.org/uploads/media/baf_201209.pdf>. Acesso em: 02 out. 2012.

_____. **Projetos da FAO no Brasil**. Disponível em <https://www.fao.org.br/FAOeMDAdp.asp.> Acesso em 13 mar. 2011

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

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

_____; _____. In: GUANZIROLI, Carlos Enrique; CARDIM, Silvia Elizabeth de C. S. (Org.). **Novo retrato da agricultura familiar:** o Brasil redescoberto. Brasília: Ed. da FAO/INCRA 2000.

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

FERNANDES, Bernardo Mançano. Espaços agrários de inclusão e exclusão social: novas configurações do campo brasileiro. **Agrária**, n. 1, p. 16-36, 2004.

_____. 27 anos do MST em luta pela terra. In: FERRANTE, Vera Lúcia Silveira Botta; WHITAKER, Dulce Consuelo Andreatta (Org.). **Reforma agrária e desenvolvimento**: desafios e rumos da política de assentamentos rurais. Brasília: Nead, MDA, 2008. p. 27-52.

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

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: MOTA, José Aroudo (Org.). **Planejamento e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea/PPP, jun. 2000. Cap. 21, p. 211-259.

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

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

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

_____. Pronaf dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **RER**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 301-328, 2007.

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

HESPANHOL, Rosângela Aparecida de Medeiros. O programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar - Pronaf: uma avaliação preliminar. **Carderno Prudentino de Geografia**, Presidente Prudente, v. 1, n. 22, p. 41-59, 2000.

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

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

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

_____. Análise da produção acadêmica sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) entre 1996 e 2006. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 56-97, 2010.

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

MDA: Ministério de Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar. **Crédito Rural**. Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf>. Acesso em: 24 de nov. 2011.

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

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **A ONU e o Meio Ambiente.** Disponível em: <http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-e-o-meio-ambiente/> Acesso em 02 abr. 2012.

PICOLOTTO, Everton Lazzaretti. DIESEL, Vivien. Agricultura familiar: de categoria analítica à projeto social? GT4 - Agricultura familiar e formas de organização do trabalho. In: 1º ENCONTRO DA REDE DE ESTUDOS RURAIS. **Anais...** Niterói, 04 a 07 de julho 2006.

SABOURIN, Eric. Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula? **Sociedade e Estado – Brasília**, Brasília, v. 22, n. 3, p. 715-751, set./dez. 2007.

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

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato Dos; LEAL, Rogério Gesta (Org.). **Direitos sociais e políticas públicas**: desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008. p. 2307-2331. T. 8.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006

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

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

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

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